

**Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales**  
**Programas de Calidad de Aire y Verificación Vehicular**  
Auditoría de Desempeño: 2018-0-16100-07-0226-2019

***Criterios de Selección***

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

***Objetivo***

Fiscalizar que los resultados de la regulación y supervisión de la implementación de los programas de Calidad del Aire y Verificación Vehicular permitieron contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

***Alcance***

El alcance temporal de la auditoría correspondió al ejercicio fiscal 2018, se utilizó como periodo de referenciación 2013-2017; y el temático comprendió la evaluación de los resultados de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en la operación del Pp G026 “Programas de Calidad de Aire y Verificación Vehicular”, para contribuir a resolver el problema público relativo a que las entidades federativas no generan, actualizan o dan seguimiento al Programa de gestión para mejorar la calidad del aire, mediante el diseño, la promoción y el apoyo técnico a los gobiernos locales en la elaboración de los programas de gestión de la calidad del aire; la coordinación con los gobiernos locales; la validación y publicación de los ProAire, así como el seguimiento y evaluación de los ProAire; de las atribuciones conferidas a la SEMARNAT para dar cumplimiento a la Ley General de Cambio Climático; el ejercicio de los recursos asignados mediante la estrategia transversal de adaptación y mitigación del cambio climático; la contribución del programa presupuestario para contribuir al cumplimiento de la estrategia transversal; el avance en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible; el control interno y la rendición de cuentas.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública y se utilizó la metodología establecida en los Criterios Metodológicos de la Auditoría Especial de Desempeño para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de esta auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por la entidad fiscalizada fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento de objetivos y metas en materia de regulación y supervisión del diseño, la promoción y el apoyo técnico a los gobiernos locales en la elaboración de los programas de gestión de la calidad del aire; la coordinación con los gobiernos locales; la validación y publicación de los ProAire, así como su seguimiento y evaluación, y su contribución a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

***Antecedentes***

En el artículo 4°, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se mandata que “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este

derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley”. También, en su artículo 25, se determina que “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable” y “llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general”.

El tema de Cambio Climático fue incluido por primera vez en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, así como en 13 programas sectoriales, y con base en la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENACC) se elaboró el Programa Especial de Cambio Climático (PECC) 2009-2012, integrado por 105 objetivos y 294 metas de mitigación y adaptación al cambio climático, como el instrumento de política transversal del Gobierno Federal para contribuir a la solución del problema del Cambio Climático.

En los diagnósticos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, del Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales (PROMARNAT) 2013-2018, el Programa Especial de Cambio climático (PECC) 2014-2018 y la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) Visión 10-20-40, se identificó como problemática el incremento en la severidad y frecuencia de los efectos del cambio climático, debido a que en México la temperatura media anual aumentó en 0.6°C en promedio entre 1971 y 2008 y según proyecciones del Panel Intergubernamental de Cambio Climático, en el periodo 2016-2035 podría elevarse entre 0.5 y 1.5°C, y el volumen de emisión de bióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), de acuerdo con el Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero, en 2010, fue de 748 millones de toneladas, lo cual equivale al 1.4% de la emisión total global y 33.4% mayor que la de 1990, lo que colocó a México entre los primeros 15 países con mayores emisiones.

Para operacionalizar la política de cambio climático, en 2018, el Ejecutivo Federal, en el anexo 16 “Recursos para la Adaptación y Mitigación de los Efectos del Cambio Climático” del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), se autorizó un presupuesto de 61,457,819.9 miles de pesos a 55 programas presupuestarios para dar atención a la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático. De ese conjunto, la ASF decidió revisar 22 (40.0%) programas presupuestarios con mayor monto de recursos autorizados en el anexo, los cuales representaron un monto de 15,515,928.1 (25.2%) miles de pesos, que significó el 25.1% del total en materia de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático. De este monto, al programa presupuestario G026 “Programas de Calidad de Aire y Verificación Vehicular”, objeto de esta auditoría, para realizar dichas acciones se le autorizaron 984.4 miles de pesos, que representaron el 0.002% del total aprobado a la estrategia transversal.

### **Resultados**

Los resultados de la auditoría mostraron que la SEMARNAT, en 2018, contó con un “Diagnóstico de los Programas de Fomento de la Gestión de la Calidad del Aire y Verificación Vehicular 2014”, en el cual se señaló que “Actualmente las entidades federativas cuentan con una limitada información sobre la calidad del aire, baja coordinación con otras instancias de los tres órdenes de gobierno, limitado personal capacitado, así como un bajo seguimiento de las acciones encaminadas a reducir las emisiones contaminantes, generando con todo ello, que haya una deficiente gestión de la calidad del aire en las entidades. El ProAire permite dar respuesta a las limitaciones que tienen las entidades federativas para lograr una eficiente gestión”; sin embargo, no incorporó

información actualizada a 2017, sobre las necesidades de regulación y supervisión para la promoción y el apoyo técnico a los gobiernos locales en la elaboración de los programas de gestión de la calidad del aire; la coordinación con los gobiernos locales; la publicación de los ProAire, y el seguimiento y evaluación de los ProAire, ni de su contribución al cumplimiento de la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

En cuanto al tema de la verificación vehicular, la SEMARNAT no acreditó contar con evidencia documental de las acciones realizadas relativas a dicho tema, de acuerdo con el Pp G026 "Programas de Calidad de Aire y Verificación Vehicular", por lo que, la ASF no pudo comprobar que la entidad fiscalizada realizara actividades en materia de verificación vehicular.

Se constató que la entidad fiscalizada contó con un Programa Anual de Trabajo 2018; sin embargo, dicho programa no incluye al responsable de cada proyecto, que describa el tema y nombre del proyecto, así como los objetivos y observaciones de dichos proyectos; ni se incorporaron indicadores y metas de las acciones para llevar a cabo la promoción y el apoyo técnico a los gobiernos locales en la elaboración de los programas de gestión de la calidad del aire, la aprobación de los ProAire, la coordinación con los gobiernos locales para el diseño e instrumentación de estrategias integrales de gestión de la calidad del aire en los ProAire, la validación y publicación de los ProAire, así como el seguimiento y evaluación de dichos ProAire, lo que no permitió determinar si dichas actividades fueron las suficientes para realizar la promoción, el apoyo técnico, la aprobación, la coordinación, la validación, la publicación, el seguimiento y la evaluación de los ProAire, y de su contribución al cumplimiento de la Estrategia Transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, ni para medir los resultados obtenidos.

Se comprobó que las actividades sustantivas que realiza la SEMARNAT mediante el Programa Presupuestario G026 "Programas de Calidad de Aire y Verificación Vehicular" en materia de Cambio climático, relativas a la promoción y el apoyo técnico a los gobiernos locales en la elaboración de los programas de gestión de la calidad del aire, la aprobación de los ProAire, la coordinación con los gobiernos locales para el diseño e instrumentación de estrategias integrales de gestión de la calidad del aire en los ProAire, la validación y publicación de los ProAire, así como el seguimiento y evaluación de dichos ProAire, fueron ejecutadas bajo un esquema de administración tradicional, sin implementar una gestión por resultados en la que se establecieran metas e indicadores que permitieran medir y evaluar el cumplimiento de sus atribuciones y el efecto de los mismos sobre su contribución a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Se constató que, en 2018, la SEMARNAT realizó la promoción y el apoyo técnico a los gobiernos locales de Aguascalientes, Campeche, Oaxaca, Quintana Roo y Zacatecas, en la formulación y aplicación de programas de gestión de calidad del aire, mediante la emisión de diversos oficios a efecto de realizar un acercamiento con las autoridades ambientales locales y para llevar a cabo las presentaciones de las generalidades de los ProAire; para lo cual realizó 6 reuniones y 8 talleres para la elaboración de los ProAire de dichos estados; sin embargo, la dependencia no acreditó el oficio de promoción que remitió al Estado de Nayarit, no determinó la población

objetivo de las reuniones y de los talleres, así como los oficios de invitación a las dependencias y entidades de la APF para asistir a las reuniones y talleres, ni de su contribución a la estrategia transversal.

En cuanto al cumplimiento de los apartados de la Guía para la elaboración de los Programas de Gestión para Mejorar la Calidad del Aire para aprobar los ProAire; se constató que, en 2018, la SEMARNAT aprobó 5 de los 6 ProAire establecidos en su Programa de Trabajo. Asimismo, se constató que, los 5 ProAire aprobados correspondientes a los estados de Aguascalientes, Campeche, Estado de México, Quintana Roo y Zacatecas involucraron un monto de 7,173.0 miles de pesos, la SEMARNAT los aprobó sin que cumplieran con los 13 apartados establecidos en su Guía para la elaboración de los Programas de Gestión para Mejorar la Calidad del Aire; respecto del ProAire correspondiente al Estado de Oaxaca, la entidad fiscalizada no acreditó que se haya aprobado ni el monto de los recursos involucrados.

Respecto de la coordinación con los gobiernos locales para el diseño e instrumentación de estrategias integrales de gestión de la calidad del aire en los ProAire, se constató que, la SEMARNAT, llevó a cabo 9 talleres y 4 reuniones en los estados de Aguascalientes, Campeche, Oaxaca, Quintana Roo y Zacatecas; sin embargo, no fue posible determinar si fueron necesarios y suficientes, ya que no contó con un programa de trabajo en el que se determinaran las metas programadas, ni que dichas reuniones fueran para el diseño e instrumentación de estrategias integrales para los ProAire, ya que no acreditó con evidencia documental los resultados obtenidos de los talleres que llevó a cabo para dicha coordinación, ni su contribución en materia del cambio climático.

En cuanto a los procesos de validación y publicación de los ProAire, se constató que la SEMARNAT remitió 15 oficios en donde aprobó técnicamente los ProAire de los estados de Aguascalientes, Campeche, Estado de México, Oaxaca, Quintana Roo, Zacatecas, Chiapas, Guerrero, Tabasco, Sinaloa, Yucatán, Baja California, Baja California Sur, Morelos, Tamaulipas y Veracruz; sin embargo, no acreditó el oficio de aprobación técnica del ProAire de Sonora, la justificación o aclaración de los oficios de aprobación técnica del ProAire de Oaxaca que estaba programado para su aprobación en 2018 y fue en 2019 cuando se aprobó, ni el oficio de la autoridad responsable del ProAire que integró el borrador final con la retroalimentación de todas las instituciones que participaron, el oficio de envío de la versión final a la Dirección General de Gestión de la Calidad del Aire y Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (DGGCARETC) para llevar a cabo la validación técnica, el oficio generado por la DGGCARETC, para dar a conocer la validación técnica del documento final, los oficios de publicación de los ProAire y la evidencia de la publicación de los ProAire en la página web de la SEMARNAT, ni de cómo con estos programas contribuiría a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Se verificó que la dependencia llevó a cabo, en 2018, el seguimiento y evaluación de los ProAire de los estados de Tlaxcala, Puebla, Jalisco y ZM Querétaro; las pruebas y mejoras a la plataforma de seguimiento y evaluación de los ProAire, y la realización de talleres de “seguimiento y evaluación de ProAire, Inventario de emisiones, y Programa de verificación vehicular”; sin embargo, no acreditó la asistencia de las autoridades ambientales en los estados de Oaxaca, Puebla, Querétaro y Tlaxcala al “Taller sobre la Metodología de Seguimiento y Evaluación de ProAire”, así como los resultados de dicho taller; los resultados de las pruebas y mejoras a la plataforma de

seguimiento y evaluación de los ProAire; además, no acreditó contar con medios de verificación de lo reportado en el informe de seguimiento y evaluación de 2018, no contó con evidencia documental sobre cuántos talleres programó a efecto de contrastar con respecto a lo realizado, y no comprobó que la información presentada es suficiente, pertinente y confiable, para dar atención a las deficiencias de los 12 ProAire evaluados, ni la vinculación de dichas acciones para contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

En 2018, la entidad fiscalizada, mediante el programa presupuestario G026 "Programas de Calidad del Aire y Verificación Vehicular", señaló que ejerció un presupuesto de 5,484.0 miles de pesos, 6.8% (402.9 miles de pesos) menor que los 5,886.9 miles de pesos aprobados. Del monto erogado, 917.0 miles de pesos fueron asignados para la estrategia transversal de adaptación y mitigación del cambio climático, los cuales se destinaron a actividades inherentes al programa que no se relacionan con el cumplimiento de la estrategia, lo que afecta el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la contribución del programa a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, sin acreditar la evidencia del gasto en dicha materia. Asimismo, se comprobó mediante las 89 Cuentas por Liquidar Certificadas (CLC's), así como con la documentación justificativa y comprobatoria, que la Dirección General de Gestión de la Calidad del Aire y Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes ejerció 5, 484.0 miles de pesos en la operación del Pp G026.

#### ***Consecuencias Sociales***

En 2018, la SEMARNAT presentó deficiencias en los procesos de promoción y apoyo técnico para la elaboración de los Programas de Gestión para Mejorar la Calidad del Aire (ProAire); la aprobación, validación y publicación; y seguimiento y evaluación de los ProAire, lo cual impidió precisar el cumplimiento de objetivos y metas anuales, así como precisar la contribución a la atención del problema público relativo a que "las entidades federativas no generan, actualizan y/o dan seguimiento al Programa de gestión para mejorar la calidad del aire", por lo que la dependencia fiscalizada desconoció la mejora del bienestar y la calidad de vida de los 125,327,797 de personas.

#### ***Resumen de Resultados y Acciones***

Se determinaron 12 resultados, de los cuales, 12 generaron:

19 Recomendaciones al Desempeño.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar la intervención del Órgano Interno de Control y de la(s) autoridad(es) recaudatoria(s) con motivo de 2 irregularidad(es) detectada(s).

#### ***Dictamen***

La Auditoría Superior de la Federación solicitó diversas intervenciones del Órgano Interno de Control en la SEMARNAT para investigar el ejercicio de 917.0 miles de pesos, que representaron el 16.7% del total de los recursos ejercidos por la Dirección General de Gestión de la Calidad del Aire y Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes en el Pp G026 "Programas de Calidad del Aire y Verificación Vehicular", debido a que no contó con la evidencia justificativa y comprobatoria de los recursos reportados como erogados en la Cuenta Pública 2018, en la Estrategia Transversal de Adaptación y Mitigación de los Efectos del Cambio

Climático, y de las acciones realizadas a efecto de contribuir con dicha estrategia; así como de los 7,173.8 miles de pesos, con los que la secretaría aprobó 5 ProAire, de los 6 establecidos en su Programa de Trabajo, en los estados de Aguascalientes, Campeche, Estado de México, Quintana Roo y Zacatecas, sin acreditar el cumplimiento de los 13 apartados establecidos en su Guía para la elaboración de los Programas de Gestión para Mejorar la Calidad del Aire y el gasto programado. En 2018, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales operó el Pp G026 “Programas de Calidad del Aire y Verificación Vehicular” bajo un esquema de administración tradicional en lugar de una gestión por resultados, al presentar serias deficiencias en la regulación y supervisión de la promoción y el apoyo técnico a los gobiernos locales en la elaboración de los programas de gestión de la calidad del aire, la aprobación de los ProAire, la coordinación con los gobiernos locales para el diseño e instrumentación de estrategias integrales de gestión de la calidad del aire en los ProAire, la validación y publicación de los ProAire, así como el seguimiento y evaluación de dichos ProAire, ya que no dispuso de un diagnóstico que identificara con precisión el problema público relativo a que las entidades federativas no generan, actualizan y/o dan seguimiento al Programa de gestión para mejorar la calidad del aire, la carencia de un programa anual de trabajo, la falta de documentación para acreditar la promoción y apoyo técnico para la elaboración de los ProAire; aprobación, validación y publicación, así como la coordinación, el seguimiento y evaluación de los ProAire, por lo que la dependencia desconoce en qué medida contribuyó a la estrategia transversal en materia de cambio climático.

Las recomendaciones al desempeño se orientan a que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales establezca facultades para atender las disposiciones de la planeación nacional en la materia de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático; para que elabore un diagnóstico que se vincule con los programas de mediano plazo en el cual se establezcan objetivos, metas e indicadores, mantenga un esquema de coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; para que realice evaluaciones que le permitan dar seguimiento de la operación del programa, y del impacto en el cumplimiento de las políticas ambientales, y para que los recursos asignados mediante la estrategia transversal se ejecuten en acciones que coadyuven a contribuir en la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

***Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:***

Director de Área

Director General

Víctor Butrón Guerrero

Tizoc Villalobos Ruiz