

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
Normativa Ambiental e Instrumentos para el Desarrollo Sustentable
Auditoría de Desempeño: 2018-0-16100-07-0223-2019

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 la regulación para la emisión de instrumentos para el desarrollo sustentable y de normas ambientales, contribuyó a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Alcance

El alcance temporal de la auditoría correspondió al ejercicio fiscal 2018 y se utilizó como periodo de referencia 2013-2017; y el temático comprendió la revisión de los resultados de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) en la operación del programa G030 “Normativa Ambiental e Instrumentos para el Desarrollo Sustentable”, para contribuir a resolver el problema público relativo al incremento en la severidad y frecuencia de los efectos del cambio climático; se analizaron las atribuciones conferidas para dar cumplimiento a la Ley General de Cambio Climático; el Sistema de Evaluación del Desempeño; la regulación para la emisión de instrumentos para el desarrollo sustentable y de normas ambientales; el ejercicio de los recursos asignados mediante la estrategia transversal de adaptación y mitigación del cambio climático; la contribución del programa para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático; 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 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 el ente fiscalizado 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 el otorgamiento de subsidios para la elaboración de estudios; capacitación; proyectos de restauración forestal y reconversión productiva; silvicultura, abasto, transformación y comercialización; servicios ambientales, y plantaciones forestales comerciales, a efecto de contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Resultados

Los resultados de la auditoría mostraron que la SEMARNAT, en el periodo de 2013 a 2018, elaboró y emitió 27 Normas Oficiales Mexicanas en materia de medio ambiente (suelo, biodiversidad y aire); de las cuales 5 contribuyen a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático; sin embargo, la ASF constató que las normas no establecen lineamientos, criterios, especificaciones técnicas y procedimientos para garantizar las medidas de adaptación y mitigación al cambio climático. Asimismo, la secretaría no acreditó la emisión de Normas Mexicanas que contribuyeron a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático en el periodo 2013

a 2018.

La dependencia fiscalizada registró que, de 2014 a 2018, realizó 95 instrumentos de fomento ambiental para incentivar la realización de acciones para la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección del ambiente; sin embargo, no proporcionó la documentación que sustente la realización del 8.4% (8) de los 95 instrumentos, ni especificó cuáles de los instrumentos elaborados contribuyen a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Para 2018, la secretaría careció de un programa de trabajo para las evaluaciones de los efectos ambientales y de manifestaciones de impacto regulatorio, así como de emisión de observaciones, por lo que operó bajo un esquema de gestión de procesos administrativos en lugar de la administración por resultados.

La SEMARNAT no acreditó que, en 2018, realizó las evaluaciones de los efectos ambientales por la aplicación de normas o instrumentos de fomento ambiental del sector primario y de los recursos naturales renovables, así como las de fomento ambiental, urbano y turístico.

En 2018, la secretaría acreditó que evaluó y remitió a la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) 165 Análisis de Impacto Regulatorio (AIR). Asimismo, la dependencia informó que se emitieron observaciones a 59 Análisis de Impacto Regulatorio y sus propuestas regulatorias; sin embargo, la ASF identificó 62 AIR con observaciones, de las cuales el 11.3% (7) contaron con oficios de envío de las observaciones emitidas y el 88.7% (55) contaron con correos electrónicos remitidos a las Unidades Responsables en las que se señalan las observaciones emitidas por la SEMARNAT, sin embargo, la ASF considera que la evidencia proporcionada no es suficiente, debido a que no cuenta con validez oficial.

En ese año, la dependencia fiscalizada reportó un ejercicio de 13,371.1 miles de pesos, mediante el Programa presupuestario G030 "Normativa Ambiental e Instrumentos para el Desarrollo Sustentable", cifra inferior en 51.8% (14,384.9 miles de pesos) a los 27,757.0 miles de pesos autorizados en el anexo 16 para dar cumplimiento a la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático; sin embargo, la SEMARNAT lo destinó al pago de servicios personales; estudios e investigaciones, así como pasajes aéreos nacionales para servidores públicos de mando en el desempeño de comisiones y funciones oficiales; para materiales y útiles de oficina; y de procesamiento en equipos y bienes informáticos, sin que acreditara la relación de dichas actividades con el cumplimiento de la estrategia transversal para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

En ese año, la SEMARNAT no dispuso de mecanismos de medición para evaluar la contribución del Programa de Normativa Ambiental e Instrumentos para el Desarrollo Sustentable en la adaptación y mitigación del cambio climático.

Consecuencias Sociales

En 2018, la SEMARNAT operó el Programa presupuestario G030 "Normativa Ambiental e Instrumentos para el Desarrollo Sustentable" de manera inercial y con deficiencias al carecer de sistemas de control que le permitieran acreditar el cumplimiento de sus actividades de elaboración y emisión de instrumentos normativos, de evaluación

y mejora regulatoria, por lo que la dependencia desconoció su contribución a la atención del problema público relativo al incremento en frecuencia y severidad de los efectos del cambio climático y de la estrategia transversal en la materia, en detrimento del derecho de 119,530.8^{1/} miles de habitantes de nuestro país a contar con un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar.

Resumen de Resultados y Acciones

Se determinaron 11 resultados, de los cuales, en uno no se detectó irregularidad y los 10 restantes generaron: 22 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 3 irregularidad(es) detectada(s).

Dictamen

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, en 2018, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales presentó deficiencias relevantes que muestran que operó de manera inercial el Programa presupuestario G030 “Normativa Ambiental e Instrumentos para el Desarrollo Sustentable”, ya que operó sin contar con un programa de trabajo para las evaluaciones de los efectos ambientales y de manifestaciones de impacto regulatorio, así como de emisión de observaciones; careció de sistemas de control que le permitieran acreditar el cumplimiento de sus actividades de elaboración y emisión de instrumentos normativos, de evaluación y mejora regulatoria, no acreditó que los 13,371.1 miles de pesos reportados como ejercidos en dicha estrategia se destinaron a las actividades en materia de cambio climático, y tampoco dispuso de indicadores de efectividad e impacto para evaluar los resultados de su aplicación en la mitigación y adaptación al cambio climático, por lo que desconoció si su actuación ha tenido algún efecto en la atención del problema público referente al incremento en la frecuencia y severidad de los efectos del cambio climático.

De atender las recomendaciones al desempeño, la SEMARNAT contará con mecanismos de control que le permitirán elaborar y emitir normativa e instrumentos de fomento elaborará objetivos, estrategias y líneas de acción enfocados a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático; rediseñará la MIR para contar con indicadores que permitan verificar su contribución en la materia de adaptación y mitigación del cambio climático, y ejercerá los recursos de conformidad a los conceptos autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

^{1/} La cifra corresponde al número de habitantes en México, conforme a los datos de la Encuesta Intercensal 2015, realizada por el INEGI.

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Víctor Butrón Guerrero

Tizoc Villalobos Ruiz