

**Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales**  
**Planeación, Dirección y Evaluación Ambiental**

Auditoría de Desempeño: 2018-0-16100-07-0224-2019

***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 planeación, coordinación, implementación, evaluación y seguimiento de las políticas públicas en materia ambiental permitieron contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

***Alcance***

El alcance temporal de la auditoría corresponde al ejercicio fiscal 2018, utilizando como periodo de referencia 2014-2017, y el temático comprendió la revisión de los resultados de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) en la operación del Programa presupuestario P002 “Planeación, Dirección y Evaluación Ambiental” para contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático; se analizó el diseño del Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018; la formulación de políticas y estrategias nacionales de mitigación y adaptación; la coordinación del Sistema Nacional de Cambio Climático, así como la implementación y seguimiento de la política nacional en la materia; la contribución de estas acciones en la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático; el avance en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible; el Sistema de Evaluación del Desempeño; 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 de la planeación, coordinación, implementación, seguimiento y evaluación de la política nacional de cambio climático, y su contribución a la adaptación y mitigación de sus efectos.

***Antecedentes***

Con el propósito de impulsar la planeación de una política nacional de protección ambiental que diera respuesta a la creciente expectativa nacional por proteger, conservar y aprovechar sustentablemente los recursos naturales, en 2013 la SEMARNAT creó el Programa presupuestario P002 Planeación, Dirección y Evaluación Ambiental, cuyo objetivo se orientó a que el proceso de toma de decisiones estratégicas en el Sector Ambiental se realice utilizando los procesos e instrumentos adecuados para cumplir con los objetivos estratégicos de la política nacional de protección ambiental.

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, situación que ha provocado el deterioro del bienestar y de la calidad de vida de la sociedad mexicana. El problema público del Programa presupuestario P002 se refiere a que el proceso de toma de decisiones estratégicas en el Sector Ambiental no se realiza utilizando los procesos e instrumentos adecuados.

Para atender la problemática de cambio climático, el Gobierno Federal, en 2018, autorizó recursos por 61,457,820.0 miles de pesos a 55 Programas presupuestarios, mediante el anexo 16 “Recursos para la Adaptación y Mitigación de los Efectos del Cambio Climático” del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). De ese conjunto, la ASF decidió revisar los 22 (40.0%) Programas presupuestarios con mayor recurso asignado, los cuales representaron un monto de 15,515,928.1 miles de pesos, que significó el 25.2% del total en materia de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático. El presente informe corresponde al Programa presupuestario P002 “Planeación, Dirección y Evaluación Ambiental”, a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), para el cuál se reportó, en la Cuenta Pública 2018, un ejercicio de 53,685.7 miles de pesos en la atención de la estrategia transversal de cambio climático, lo que representó el 6.2% del monto total erogado (859,429.5 miles de pesos) en la operación del Programa presupuestario para la planeación, coordinación, implementación, evaluación y seguimiento de las políticas públicas en materia ambiental, a fin de contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

### **Resultados**

En materia de planeación, la metodología para la integración del Anexo 16 Recursos para la Adaptación y Mitigación de los Efectos del Cambio Climático, del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018, no incluyó los factores, variables y fórmulas que se emplearon para determinar los porcentajes o cuotas del presupuesto de los Programas presupuestarios y de las Unidades Responsables que fueron considerados para su integración. Se observó que dicho anexo se incluyó por primera vez en el PEF de 2013, y desde entonces el número de Programas presupuestarios se incrementó en 44.7%, al pasar de 38 en 2013 a 55 en 2018. En cuanto al presupuesto asignado, se constató un incremento, en términos reales, del 7.0% en promedio anual, al pasar de 43,878,657.9 miles de pesos en 2013 a 61,457,820.0 miles de pesos en 2018. Se identificó que en el año 2018 el presupuesto asignado a la estrategia presentó un incremento del 58.3% respecto del autorizado en 2017; sin embargo, el número de programas permaneció igual, por lo que no es claro el criterio empleado para determinar a las unidades responsables y a los Programas presupuestarios a los que le fueron asignados recursos para atender la estrategia transversal.

Se identificó que en la Ley General de Cambio Climático no se indica de manera puntual a los responsables de ejecutar las atribuciones conferidas a la Federación, por lo que no para todos los casos es clara la vinculación con

las líneas de acción incluidas en el Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018. Asimismo, los recursos asignados en el Anexo 16 del Decreto del PEF 2018 no se corresponden en su totalidad con las unidades responsables designadas en el programa, ni con las líneas de acción definidas. Lo anterior implica una desvinculación entre las atribuciones estipuladas en la Ley General de Cambio Climático, las acciones establecidas en el Programa Especial de Cambio Climático y los recursos asignados en la estrategia transversal del PEF 2018, lo que podría dificultar una adecuada implementación de la política nacional de cambio climático.

En relación con los instrumentos de planeación nacional en materia de cambio climático, se constató que la SEMARNAT elaboró y publicó la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) Visión 10-20-40 y el Programa Especial de Cambio Climático (PECC) 2014-2018, y con su revisión se verificó que ninguno de estos documentos cumplió con la totalidad de requisitos establecidos en la Ley General de Cambio Climático para su elaboración. En el primero atendió el 100.0% de los 11 requisitos. Respecto del segundo documento, no se consideró el 44.4% (4) de los 9 elementos, debido a que en el programa únicamente el 40.7% (81) de las 199 líneas de acción se vinculó con algún Programa presupuestario definido en el Anexo 16. Recursos para la Adaptación y Mitigación de los Efectos del Cambio Climático del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación; en tanto que, en el 35.7% (71) se identificó que el financiamiento proviene de diversas fuentes nacionales e internacionales, públicas y privadas, y en el 23.6% (47) no se registró información al respecto, por lo que, aunque definió líneas de acción específicas que le correspondieron realizar a las unidades responsables de la Administración Pública Federal, no lo hizo en función de los recursos aprobados para dichos fines en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal que correspondía.

En 2018, la secretaría dispuso de un diagnóstico para identificar las necesidades para la formulación de políticas y estrategias específicas de mitigación y adaptación de los efectos del cambio climático, a fin de focalizar las acciones en la atención de la problemática en la materia, ya que en el PECC 2014-2018 presentó los resultados de las investigaciones que se han realizado durante las dos últimas décadas sobre el impacto del cambio climático en sectores prioritarios para México, con base en los cuales se diseñaron los posibles escenarios y los retos que se prevén.

La dependencia, en el año de revisión, colaboró con la Secretaría de Energía y la Secretaría de Economía, en la formulación de dos propuestas de políticas nacionales en materia de cambio climático, las cuales están enfocadas en la instrumentación de acciones para la mitigación de emisiones de GEI: la "Política nacional para la mitigación de las emisiones de metano en el sector hidrocarburos", y la "Estrategia Nacional de Movilidad Eléctrica"; sin embargo, la secretaría no acreditó que las propuestas de política estuvieran debidamente autorizadas, ni contar con el cronograma o programa de trabajo para concluir su formulación y publicación, lo que limitó disponer de instrumentos de política que proporcionen información que contribuya a la toma de decisiones en materia ambiental.

En materia de coordinación, se constató que, de 2014 a 2017, el SINACC sesionó en cuatro ocasiones por motivos de agenda de los integrantes del sistema; en tanto que, en 2018 se reunió el 26 de enero y el 10 de julio; además, se verificó que en las reuniones de 2018-se abordó la promoción de la aplicación de la estrategia transversal de la política nacional de cambio climático en el corto, mediano y largo plazos, las acciones de coordinación entre la

federación, las entidades federativas y los municipios, a fin de realizar acciones de adaptación, mitigación y reducción de la vulnerabilidad, sobre la concurrencia, vinculación y congruencia de los programas, acciones e inversiones del gobierno federal, de las entidades federativas y de los municipios con la ENCC y el PECC, como lo establece la norma.

En relación con las sesiones llevadas a cabo en 2018, se constató la participación de los representantes de la SEMARNAT; la SENER; la SCT; la SEDESOL; la SEGOB; la SRE; la SSA; la SEMAR; la SEP; la SHCP; la SECTUR; el INECC; el INEGI; el C3; así como los gobiernos de 25 entidades federativas; sin embargo, la entidad fiscalizada no acreditó el seguimiento de los acuerdos aprobados y las actividades necesarias para implementarlos, los resultados obtenidos que contribuyeron a la política nacional de cambio climático, así como las áreas estratégicas que debieron atenderse, lo que limita el impacto de los esfuerzos emprendidos por el sistema.

En cuanto a la implementación de la política nacional de cambio climático, se revisaron dos instrumentos de política pública; el primero, se refiere al Fondo de Cambio Climático, operado a partir de 2012, respecto del cual se verificó que, en 2018, no se cumplió con su propósito, ya que la secretaría no desarrolló la propuesta y el texto de las convocatorias para invitar a los posibles beneficiados a participar en la presentación de proyectos y programas, y tampoco acreditó el Plan Anual de Actividades con el programa calendarizado de la publicación de las convocatorias, así como con el presupuesto para la ejecución de las actividades, por lo que, en ese año, no apoyó la implementación de acciones para enfrentar el cambio climático.

El segundo instrumento se refiere al Registro Nacional de Emisiones (RENE), respecto del cual, la secretaría reportó un cumplimiento del 100.0% en la meta establecida sobre el avance en la sistematización de los reportes de Emisiones de Gases y Compuestos de Efecto Invernadero (GEI); sin embargo, no contó con un registro del total de establecimientos obligados a reportar sus emisiones, a efecto de determinar la cobertura de aquellos que las registran.

Se constató que, en 2018, la SEMARNAT no contó con un programa de trabajo para efectuar el seguimiento de la política nacional de cambio climático, en el que se incluyeran y relacionaran los compromisos, las actividades, las metas programadas y alcanzadas, e indicadores, lo que impidió verificar el cumplimiento de los objetivos y metas.

En ese año, para dar seguimiento al cumplimiento de las acciones y metas establecidas en los instrumentos de política pública en materia de cambio climático, la secretaría dispuso del Sistema de Información de las Acciones de Transparencia del Programa Especial de Cambio Climático (SIAT-PECC), por medio del cual dio seguimiento semestral a las líneas de acción y actividades del Programa Especial de Cambio Climático (PECC) 2014-2018, en la que las dependencias y entidades participantes realizaron el reporte de avances de sus compromisos.

Con la revisión del SIAT-PECC se constató que, a 2018, de las 199 líneas de acción establecidas en el PECC 2014-2018, incluidas en 26 estrategias y 5 objetivos, el 13.6% (27) no registró avances; asimismo, de los 10 indicadores señalados, el 70.0% (7) se cumplió en su totalidad, y el restante 30.0% (3) alcanzó resultados de entre el 67.6% y el 85.3%, sin que la entidad fiscalizada acreditara las causas por las que a 2018 las actividades establecidas en el programa no fueron realizadas en su totalidad, lo que implicó que no se atendieran los objetivos planteados en el Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018 relacionados con dichas líneas de acción.

En 2018, la secretaría reportó en la Cuenta Pública un ejercicio de 859,429.5 miles de pesos en el Programa presupuestario P002 "Planeación, Dirección y Evaluación Ambiental", de los cuales registró que destinó el 6.2% (53,685.7 miles de pesos) para la atención de la estrategia transversal para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático; sin embargo, se constató que el ejercicio de dichos recursos no permitió el seguimiento, evaluación y difusión para conocer su impacto en la materia, por lo que existe opacidad en el ejercicio de los recursos destinados a la implementación de la estrategia transversal.

Se constató que los indicadores: millones de toneladas de CO2 equivalentes mitigadas por el PECC y calculadas con potencial de calentamiento global a 100 y 20 años, y emisiones de metano (CH<sub>4</sub>) y de carbono negro (CN) mitigadas por año, presentaron resultados que muestran que la implementación del PECC 2014-2018 ha tenido efectos positivos en la mitigación de las emisiones de los contaminantes que impactan el calentamiento global; sin embargo, la secretaría no estableció mecanismos ni indicadores para medir la contribución del Pp P002, mediante los procesos de formulación, coordinación, implementación y seguimiento de la política nacional en la materia, lo que no garantiza que la consecución de objetivos, estrategias, acciones y metas sean resultado de la implementación de dicho Programa presupuestario.

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

En 2018, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales presentó deficiencias relevantes y áreas de opacidad en las acciones de planeación, coordinación, implementación y seguimiento de la política nacional de cambio climático, que muestran que operó de manera inercial el Programa presupuestario P002 "Planeación, dirección y evaluación ambiental"; además, no estableció mecanismos ni indicadores para medir la contribución del Pp P002, mediante los procesos de formulación, coordinación, implementación y seguimiento de la política nacional en la materia, lo que no garantiza que la consecución de objetivos, estrategias, acciones y metas en materia de cambio climático sean resultado de la implementación de dicho Programa presupuestario, en detrimento del derecho de 119,530.8<sup>1/</sup> 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 13 resultados, de los cuales, en uno no se detectó irregularidad y los 12 restantes generaron: 35 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***

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, a 2018, el país no dispuso de un sistema integral para afrontar los efectos del cambio climático, ya que el desempeño de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales fue deficiente en cuanto a la conducción, planeación, implementación, seguimiento y evaluación de la política en

---

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

materia de cambio climático, porque operó de manera inercial el Programa presupuestario P002 “Planeación, dirección y evaluación ambiental”, al no acreditar la metodología ni los criterios empleados en la integración del anexo transversal del PEF relativo a los recursos para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático; la elaboración del Programa Especial de Cambio Climático no cumplió con la totalidad de los requisitos establecidos en la ley; en materia de coordinación, el SINACC operó con deficiencias, ya que en las sesiones efectuadas no se toman acuerdos que permitan atender las problemáticas que se enfrentan con la implementación de la política nacional de cambio climático, y en cuanto a la CICC, no se ha dado seguimiento a los acuerdos establecidos en las reuniones efectuadas; respecto de la implementación, ninguno de los dos instrumentos de política cumplieron con su objeto en el año de revisión, ya que el Fondo de Cambio Climático no apoyó la implementación de acciones para enfrentar el cambio climático y el Registro Nacional de Emisiones no dispuso de información en materia de emisión de Gases de Efecto Invernadero de los diferentes sectores productivos del país; en relación con el seguimiento, la dependencia no dispuso de un programas de trabajo en la materia y existieron líneas de acción del PECC que no reportaron avance en su ejecución, y la dependencia no acreditó que el ejercicio de los 49,168.3 miles de pesos registrados en la Cuenta Pública 2018 se erogaron para dar cumplimiento a la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático. Lo anterior evidencia una ineficaz implementación de la estrategia transversal de cambio climático.

De atender las recomendaciones al desempeño, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales elaborará una iniciativa de propuesta del reglamento de la Ley General de Cambio Climático, a efecto de asignar responsables para la ejecución de las facultades conferidas a la Federación en la materia; se coordinará con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como con las áreas responsables de ejecutar los Programas presupuestarios incluidos en el Anexo 16 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, a efecto de acordar la integración de dicho anexo; en la Estrategia Nacional de Cambio Climático y en el Programa Especial de Cambio Climático, para los ejercicios fiscales subsecuentes, considerará la totalidad de los requisitos establecidos en la normativa; establecerá sistemas de control que le permitan resguardar la documentación que acredite la formulación de políticas y estrategias específicas; que las reuniones del Sistema Nacional de Cambio Climático y de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático se realicen conforme a la norma y se garantice el establecimiento y el seguimiento de los acuerdos aprobados; establecerá los sistemas de control para que el monto registrado con las adecuaciones presupuestarias se corresponda con lo reportado en Cuenta Pública, así como que asegure disponer de la totalidad de la documentación soporte que compruebe el ejercicio del gasto y el ejercicio de los recursos se realice conforme al ciclo presupuestario y se erogue de acuerdo con los conceptos asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

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

Director de Área

Director General

Víctor Butrón Guerrero

Tizoc Villalobos Ruiz