

**Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales**

**Regulación Ambiental**

Auditoría de Desempeño: 2018-0-16100-07-0227-2019

***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 expedición de los instrumentos de gestión y 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 2012-2017, mientras que el temático comprendió la revisión de los resultados de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) en la operación del Programa presupuestario G003 "Regulación Ambiental" para contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, se analizó la regulación ambiental, mediante la expedición de la normativa en materia de emisiones a la atmósfera; la expedición de autorizaciones de la Licencia Ambiental Única (LAU); la recopilación de la Cédula de Operación Anual (COA); la integración y difusión del Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC); las resoluciones emitidas para el uso y aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre, y la evaluación y dictaminación de las Manifestaciones de Impacto Ambiental; 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 sistema de 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 que proporcionó 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 regulación ambiental por medio de la expedición de la normativa en materia de emisiones a la atmósfera; la expedición de autorizaciones de la Licencia Ambiental Única (LAU); la recopilación de la Cédula de Operación Anual (COA); la integración y difusión del Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC); las resoluciones emitidas para el uso y aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre, y la evaluación y dictaminación de las Manifestaciones de Impacto Ambiental, a fin de contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

### **Antecedentes**

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

En 2005 se publicó el decreto que instituyó una primera versión de la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC), conformada por cinco grupos de trabajo y presidida por la SEMARNAT, con el objetivo de “coordinar, en el ámbito de sus respectivas competencias, las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF), relativas a la formulación de las políticas nacionales para la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero, mediante la promoción del desarrollo de programas y estrategias de acción climática relativos al cumplimiento de los compromisos suscritos por México (...)”.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, se incluyó por primera vez el tema de cambio climático, y se incorporó en 13 programas sectoriales. En 2007, se elaboró la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENACC), en la cual se identificaron medidas; se precisaron posibilidades y rangos de reducción de emisiones, y se propusieron estudios necesarios para definir metas de mitigación y avanzar en la construcción de capacidades de adaptación. La ENACC fue la base para emitir el Programa Especial de Cambio Climático (PECC) 2009-2012, el cual fue el instrumento de política transversal del Gobierno Federal para contribuir a la solución del problema del cambio climático y se integró con 199 líneas de acción de las cuales el 11.6% (23 líneas de acción) contaron con metas cuantificables sobre volúmenes de bióxido de carbono equivalente (CO<sub>2</sub>e) por mitigar; y se conformó el indicador “Millones de toneladas anuales de CO<sub>2</sub>e mitigadas por el PECC y calculadas con potencial de calentamiento global a 100 y 20 años”, en el que se estableció la meta anual a 2018 de reducir 83.2 MtCO<sub>2</sub>e.

En junio de 2012 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Cambio Climático (LGCC), con el objeto de garantizar el derecho a un medio ambiente sano y establecer la concurrencia de facultades de la federación, las entidades federativas y los municipios en la elaboración y aplicación de políticas públicas para la adaptación al cambio climático y la mitigación de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero.

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; asimismo, en 2010, 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, fue de 748 millones de toneladas, lo cual equivale al 1.4% de la emisión total global, 33.4% mayor que la de 1990, lo que colocó a México entre los primeros 15 países con mayores emisiones. Del total de Gases de Efecto Invernadero (GEI), emitidos en 2010 el sector energético contribuyó con más del 67.3% con el consumo de combustibles fósiles como principal fuente; la agricultura con 12.3%; los procesos industriales con el 8.2%, y el cambio de uso de suelo con 6.3% del total nacional, lo que ha provocado el deterioro del bienestar y de la calidad de vida de la sociedad mexicana. Asimismo, para el programa presupuestario G003, se definió como asunto público por resolver que “la gestión ambiental que se formula e integra no promueve el aprovechamiento sustentable de

los recursos naturales, ni el manejo responsable de sustancias químicas o la calidad en los procesos, trámites y servicios ambientales”.

Para operacionalizar la Política Nacional 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, aprobó un presupuesto de 61,457,820.0 miles de pesos a 55 Programas presupuestarios. De ese conjunto, la ASF seleccionó los 22 (40.0%) programas presupuestarios con mayor monto de recursos asignados, 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 (Pp) G003 “Regulación Ambiental”, a cargo de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), para el que se reportó, en la Cuenta Pública 2018 un ejercicio de 61,564.2 miles de pesos en la atención de la estrategia transversal de cambio climático, cifra que representó el 7.7% del monto total erogado (800,990.8 miles de pesos) en la operación del Programa presupuestario para la regulación ambiental por medio de la expedición de la normativa en materia de emisiones a la atmósfera; la expedición de autorizaciones de la Licencia Ambiental Única (LAU); la recopilación de la Cédula de Operación Anual (COA); la integración y difusión del Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC); las resoluciones emitidas para el uso y aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre, y la evaluación y dictaminación de las Manifestaciones de Impacto Ambiental, a fin de contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

### **Resultados**

Los resultados de la auditoría mostraron que la SEMARNAT, en 2018, tuvo deficiencias en el diseño del Programa presupuestario G003 “Regulación Ambiental, ya que en el diagnóstico en materia de regulación de emisiones de gases a la atmósfera no se identificó la normativa que se requería elaborar, actualizar o abrogar para regular las sustancias contaminantes, ni dispuso de indicadores que le permitieran monitorear y evaluar el cumplimiento en la expedición de Normas Oficiales Mexicanas sobre emisiones a la atmósfera por contaminante y por fuente de contaminación, provenientes de fuentes fijas y móviles.

En ese año, la secretaría expidió tres normas oficiales mexicanas, a fin de controlar, reducir o evitar la contaminación a la atmósfera, así como un proyecto de modificación, en las que estableció los límites máximos de contaminantes y fuentes de contaminación por regular, así como los niveles máximos permisibles del bióxido de carbono, monóxido de carbono, óxidos de nitrógeno, entre otros; sin embargo, no acreditó cómo la emisión de dichas normas ha contribuido en la estabilización de las concentraciones en la atmósfera y, con ello, a regular las acciones para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

En relación con la expedición de la Licencia Ambiental Única (LAU) y de la Cédula de Operación Anual (COA), se comprobó que, en el año de revisión, la SEMARNAT continúa sin establecer un indicador que le permita conocer la cobertura de los sujetos regulados mediante estos instrumentos, tampoco acreditó disponer de un Padrón Nacional de Fuentes Fijas de Jurisdicción Federal en Materia de Emisiones a la Atmósfera, por lo que careció de información suficiente y de calidad para monitorear a los sujetos obligados que contribuyera al cumplimiento de las metas y objetivos institucionales.

En esa materia, la SEMARNAT registró la recepción de 101 solicitudes, sin contar con un programa de trabajo con objetivos, indicadores y metas. Se verificó que el 27.7% (28) fue para expedir la LAU y el 72.3% (73) para su

actualización; asimismo, el 53.5% (54) tuvo el estatus de autorizada, el 29.7% (30) con apercibimiento, el 14.9% (15) con apercibimiento y desechada y el 1.9% (2) fue improcedente.

De los 54 (53.5%) expedientes de las LAU autorizadas en 2018, se verificó que el 90.7% (47) se expidió ese año y el 9.3% (5) fueron expedidas durante 2019, debido a que las solicitudes fueron recibidas en fechas próximas al cierre de 2018. De las 47 (46.5%) solicitudes apercibidas, desechadas o improcedentes, la secretaría acreditó que, a 2019, el 27.6% (13) ya se encontraba autorizado, el 59.6% (28) fue rechazado, ya que el promovente no comprobó ser el representante legal, ni el cambio de razón social; se hizo caso omiso al oficio de apercibimiento en donde se le indicó que de no atender el requerimiento se le desearía su trámite, así como por no cumplir con los requisitos del trámite, y del 12.8% (6) restante, la SEMARNAT no acreditó la notificación de la negación al interesado o, en su caso, las causas por las que no fue autorizada la licencia, por lo que la dependencia careció de información suficiente y de calidad que contribuyera al cumplimiento de las metas y objetivos institucionales, y tampoco comprobó si con la expedición de la LAU contribuyó a la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

En el año de revisión, la SEMARNAT recibió 10,986 Cédulas de Operación Anual (COA), de las que el 96.8% (10,636) se presentó dentro del plazo del 1 de marzo al 30 de junio de ese año, y el 3.2% (350) fue ingresado fuera del periodo establecido por la norma para tal efecto, debido a que los establecimientos ya habían finalizado al 100.0% los procesos de captura de la información; sin embargo, no incorporaron la firma electrónica, con base en los plazos establecidos.

De las 10,986 COA recibidas, el 43.5% (4,776) correspondió a fuentes fijas de jurisdicción federal, las cuales generaron 2,366,837,990,547 kg de emisiones y transferencias de contaminantes; el 31.0% (3,406), a grandes generadores de residuos peligrosos, el 9.4% (1,028), a empresas prestadoras de servicios de manejo de residuos peligrosos, el 8.6% (950), a reporte de compuestos y gases de efecto invernadero, y el 7.5% (826), a descarga de aguas residuales; sin embargo, de las 4,776 COA clasificadas como fuentes fijas de jurisdicción federal, las cuales están obligadas a reportar las emisiones de contaminantes a la atmósfera, se constató que sólo el 89.7% (4,286) reportó dichas emisiones, mientras que el 10.3% (490) omitió incorporar esa información, por lo que la recopilación de la COA podría no contar con la totalidad de información de los contaminantes al aire, agua, suelo y subsuelo, materiales y residuos peligrosos, lo cual implicaría que el Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes no estuviera actualizado.

Se constató que, para 2018, la SEMARNAT acreditó el 100.0% (8) de las actividades programadas para la integración y publicación del Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (RETC); además, se identificó que la secretaría, en conjunto con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), generó un script a fin de extraer la información de la base de datos de captura del ejercicio realizado en el año 2017. Sin embargo, la dependencia no acreditó la elaboración de estrategias de gestión para la adecuada aplicación de RETC, ni los convenios de coordinación con la autoridad competente, a fin de propiciar que las bases de datos que se generen puedan ser integradas al RETC nacional, por lo que no existió una seguridad razonable de que el registro de emisiones y transferencias de contaminantes nacional contó con la totalidad de la información de los establecimientos sujetos a reporte, lo que podría implicar un desconocimiento exacto de los posibles daños que se ocasionan al medio ambiente y a la salud de la población.

Con la revisión del RETC 2017, se verificó que 2,668 establecimientos emitieron y transfirieron 134,479,418,201.7 kg de contaminantes, de los cuales el 99.98% (134,453,531,207.0 Kg) fueron emisiones, en los que cuatro sectores (generación de energía eléctrica; petróleo y petroquímica; metalurgia, y cemento y cal) generaron el 88.7% (119,217,967,369.9 kg). El 0.02% (25,886,994.7 kg) fueron transferencias de contaminantes, lo que implicó desplazarlos a un sitio físicamente separado de la industria que los generó. Las emisiones y transferencias de bióxido de carbono disminuyeron en 8.8% en promedio anual, al pasar de 232,882,376.2 toneladas en 2012 a 134,143,336.2 toneladas en 2017.

En la Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2018, en el marco de la estrategia transversal “Recursos para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático”, se estableció la responsabilidad de la SEMARNAT, mediante la operación del Pp G003 “Regulación Ambiental”, de dar atención por medio del Sistema de Gestión de la Calidad a los trámites con Manifestaciones de Impacto Ambiental que ingresen tanto física como de manera electrónica, y emitir 100 resoluciones con criterios de sustentabilidad para el uso y aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre y ambiente.

Al respecto, se constató que, en ese año, la secretaría recibió 648 Manifestaciones de Impacto Ambiental (MIA), de las cuales registró el 70.5% (457) como autorizadas, el 27.8% (180) como no autorizadas y el 1.7% (11) en proceso de evaluación; sin embargo, a la fecha de cierre del presente informe, la dependencia no acreditó la revisión de las solicitudes, la integración del expediente se realizó en un plazo no mayor a diez días, la evaluación y dictaminación de la MIA, ni los estudios de riesgo correspondientes, por lo que no fue posible verificar que los interesados identificaron los posibles efectos en el o los ecosistemas que pudieran ser afectados por las obras o actividades de que se trató, ni cómo estas gestiones han contribuido en el marco de la estrategia transversal para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

En cuanto a las resoluciones con criterios de sustentabilidad para el uso y aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre y ambiente, se constató que, en 2018, la secretaría reportó la emisión de 5,182 resolutivos, sin que la dependencia acreditara que las concesiones fueron otorgadas, prorrogadas, revocadas, anuladas o nulificadas, ni que las acciones realizadas contribuyeron a la conservación y el aprovechamiento sustentable de la zona federal marítimo terrestre.

Además, la secretaría no dispuso de la métrica necesaria que le permitieran verificar la efectividad e impacto de las gestiones realizadas en la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático y así evaluar su contribución en la estrategia transversal en la materia.

### ***Consecuencias Sociales***

En 2018, la SEMARNAT reportó que, en el RETC del año inmediato anterior, 2,668 establecimientos emitieron y transfirieron 134,479,418,201.7 kg de contaminantes, de los cuales el 99.98% (134,453,531,207.0 Kg) fueron emisiones y el 0.02% (25,886,994.7 kg) fueron transferencias de contaminantes; sin embargo, se verificó que no contó con la totalidad de la información de los establecimientos sujetos a reporte, lo que podría implicar un desconocimiento exacto de los posibles daños que se ocasionan al medio ambiente y a la salud de la población.

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

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

34 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 1 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 G003 “Regulación Ambiental”, ya que en su diseño no incorporó objetivos, indicadores y metas relacionados con la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, ni acreditó que en su diagnóstico en materia de regulación de emisiones de gases a la atmósfera se incluyeron las necesidades para la emisión, actualización o abrogación de la normativa sobre emisiones a la atmósfera; en cuanto a los instrumentos de regulación, no contó con el universo de las fuentes fijas de jurisdicción federal obligadas a contar con la LAU y la COA, ni acreditó que con la expedición y recopilación de éstos se contribuyera a la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático; en cuanto a la integración y difusión del RETC, se verificó que no incorporó la totalidad de la información de los establecimientos sujetos a reporte, lo que podría implicar un desconocimiento exacto de los posibles daños que se ocasionan al medio ambiente y a la salud de la población; tampoco dispuso de mecanismos de medición que le permitieran verificar la efectividad e impacto de la atención a los trámites con Manifestaciones de Impacto Ambiental y emisión de resoluciones con criterios de sustentabilidad para el uso y aprovechamiento de la zona federal marítimo terrestre y ambiente en la estrategia transversal. Por lo antes expuesto, el ente fiscalizado no acreditó la contribución del programa en la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, lo que puede incidir en una deficiencia para operacionalizar la política nacional en la materia.

De atender las recomendaciones al desempeño, la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales contará con los diagnósticos que sustente la incorporación de criterios de mitigación y adaptación al cambio climático en la operación del Programa presupuestario G003 “Regulación ambiental”, así como de emisiones de contaminantes a la atmósfera, que le permita conocer el número de sustancias que se deben regular; monitoreará y vigilará la eficacia de las normas oficiales mexicanas para la estabilización de las concentraciones en la atmósfera, así como de su vigencia; tendrá un Padrón Nacional de Fuentes Fijas de Jurisdicción Federal en Materia de Emisiones a la Atmósfera; establecerá indicadores de efectividad e impacto que le permitan evaluar la contribución de dicho programa a la política transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático; elaborará las estrategias de gestión para la adecuada aplicación del RETC, a fin de que se integren los reportes de emisiones al Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes nacional; determinará mecanismos de gestión para recabar y resguardar la documentación que acredite la solicitud, el expediente, así como la evaluación de las Manifestaciones de Impacto Ambiental, y de los estudios de riesgo correspondiente, también de la Licencia Ambiental Única y de la totalidad de las operaciones presupuestarias con cargo al programa G003; elaborará una metodología para definir la meta de los resolutivos con criterios de sustentabilidad para el uso y aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre, y reportará en la Cuenta Pública de ejercicios fiscales subsecuentes las

gestiones realizadas mediante el Pp G003, con objeto de dar atención de la estrategia transversal "Recursos para la adaptación y mitigación.

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

Director de Área

Director General

Víctor Butrón Guerrero

Tizoc Villalobos Ruiz