

Procuraduría Federal de Protección al Ambiente

Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales

Auditoría de Desempeño: 2018-5-16E00-07-0243-2019

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 las labores de inspección y vigilancia para evaluar el cumplimiento de la normativa ambiental, a fin de contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Alcance

El alcance temporal de la auditoría corresponde al ejercicio fiscal 2018 y se utilizó como periodo de referencia 2013-2017, y el temático la revisión de los resultados de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) en la operación del Programa presupuestario G005 “Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales”, el cual comprenderá las labores de inspección y vigilancia, las medidas dictadas, las multas impuestas y la atención de las denuncias, para procurar el cumplimiento de la normativa ambiental, la contribución a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, el ejercicio de los recursos, así como sus mecanismos de seguimiento y evaluación.

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. Los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron, no en todos los casos, suficientes, de calidad, confiables y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de objetivos y metas en la inspección y vigilancia para evaluar la normativa ambiental, a fin de contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Antecedentes

En 2008, surgen los programas presupuestarios, G005 “Fomento al cumplimiento de la Ley Ambiental por medio de esquemas voluntarios” y G006 “Inspección y Vigilancia a las fuentes de jurisdicción federal y al aprovechamiento de los Recursos Naturales”. En 2009, se agregan dos programas presupuestarios, G011 “Recuperación y repoblación de especies de vida silvestre y en peligro de extinción” y G019 “Programa de gestión ambiental”, pero en 2011, los programas presupuestarios se redujeron y únicamente quedó en operación el G005 “Programa de inspección y vigilancia en materia de medio ambiente y recursos naturales”, con el objetivo de supervisar el cumplimiento efectivo, eficiente, expedito y transparente de la legislación ambiental, mediante la realización de labores de inspección, vigilancia y auditoría ambiental para contribuir al combate de la impunidad,

detener, contener, remediar y restaurar el deterioro ambiental, privilegiando el enfoque preventivo sobre el correctivo, así como las labores voluntarias de autorregulación.

En los diagnósticos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, del Programa Sectorial de Medio Ambiente (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 (CO₂), 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. 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 anterior, ha provocado el deterioro del bienestar y de la calidad de vida de la sociedad mexicana.

Para avanzar en la atención de dicha problemática, en 2018, el Estado Mexicano 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 los cuales el 0.2% (98,966.5 miles de pesos) se destinó al Pp G005, con la finalidad de realizar labores de inspección y vigilancia, imponer medidas y multas, así como atender denuncias, para procurar el cumplimiento de la normativa ambiental, de los cuales, en la Cuenta Pública de ese año, se reportó un ejercicio de 136,337.6 miles de pesos, cifra superior en 37.8% (37,371.1 miles de pesos) respecto del total asignado.

Resultados

Los resultados de la auditoría mostraron que, en cuanto a la programación de las acciones de inspección y vigilancia, la procuraduría contó con los documentos “Directrices para el establecimiento de metas del Programa Operativo Anual (POA) en materia de Recursos Naturales 2018”, “Modelo y Estrategia de Inspección Industrial” y el “Programa Operativo Anual 2018. Inspección Industrial”, vigentes en 2018, en los que se establecieron los criterios para programar las metas de inspección y vigilancia en materia de recursos naturales e industrial; asimismo, dispuso del documento “Procedimiento para la integración de las Metas del Programa Operativo Anual en materia de Recursos Naturales” para coordinarse con sus 32 delegaciones estatales a efecto de generar las propuestas de dichas metas.

En el año de revisión, la PROFEPA efectuó 17,657 acciones de inspección y vigilancia, lo que significó un cumplimiento del 103.7% respecto de la meta establecida de realizar 17,034. Del total de acciones realizadas, el 66.6% (11,767) fueron en materia de recursos naturales, en las que se cumplió con el 102.5% de las 11,462 establecidas como meta, y el 33.4% (5,890) fueron en materia industrial en donde se alcanzó un cumplimiento del 105.7% respecto de las 5,572 programadas.

Se verificó que las 11,767 acciones de inspección y vigilancia en materia de recursos naturales se efectuaron en el 91.6% (458) de los 500 municipios con ANP y sitios prioritarios decretados; mientras que las 5,890 actividades en materia industrial se realizaron en 3,853 fuentes de jurisdicción federal, cifra que representó el 2.0% de los 193,986 establecimientos que conformaron el Padrón de Fuentes de Jurisdicción Federal y que emiten contaminantes que pudieran dañar los recursos naturales y el medio ambiente; en tanto que, en relación con las acciones realizadas durante el periodo 2013-2018, la cobertura de inspección y vigilancia en dichos establecimientos fue del 10.0% al inspeccionar a 19,439 empresas respecto del padrón de 193,986 establecimientos, cantidad marginal que podría no tener un efecto significativo sobre el cumplimiento normativo por parte de los establecimientos industriales que son fuentes de contaminación.

Se constató que, de las 17,657 acciones, el 53.1% (9,380) fueron visitas de inspección en materia de recursos naturales e industrial en 8,763 establecimientos de jurisdicción federal y predios, en las que se detectaron 11,503 irregularidades en el 72.9% (6,393) de los establecimientos y predios inspeccionados. Se constató que con el fin de subsanar las 11,503 irregularidades identificadas, la entidad fiscalizada impuso 5,773 medidas correctivas, de aplicación inmediata y de seguridad, las cuales se correspondieron al 21.5% (1,377) de las fuentes y predios en los que se detectó alguna irregularidad, sin que la procuraduría señalara las causas por las que no impuso medidas para la atención de todas las irregularidades, lo que podría implicar mayores incumplimientos de la normativa ambiental, que conllevan al deterioro en el medio ambiente y, en consecuencia, favorecer el incremento de los efectos del cambio climático.

Se verificó que de las 5,773 medidas correctivas impuestas, el 20.3% (1,172) se cumplió a fin de solventar la irregularidad normativa o reparar el daño provocado al medio ambiente; el 3.1% (178) registró un cumplimiento parcial, dado que las medidas determinadas siguen implementándose, a pesar de haber concluido el plazo para su atención; el 12.0% (695) no se cumplió, y para el 64.6% (3,728) no se registró el estatus de cumplimiento, lo que denota un bajo nivel de atención de las medidas que impone la entidad fiscalizada, así como deficiencias en sus mecanismos de control, seguimiento y verificación, a efecto de asegurar que los responsables de subsanar las deficiencias identificadas implementen las acciones que les dicta la autoridad y el marco regulatorio aplicable.

Se constató que, en 2018, de los 10,035 predios y establecimientos en los que la PROFEPA realizó visitas de inspección y verificación en materia de recursos naturales e industria, en el 49.9% (5,005) se impusieron 5,658 multas por incumplimiento a la normativa ambiental, por un monto de 272,043.7 miles de pesos, del cual la entidad fiscalizada notificó únicamente el 4.0% (229) al Servicio de Administración Tributaria (SAT) para su cobro y trámite correspondiente por un monto de 32,967.4 miles de pesos, de los cuales el 3.4% (1,108.4 miles de pesos) fue pagado por los sujetos sancionados. La entidad fiscalizada acreditó que no se han aplicado estos ingresos mediante el "Fondo G005 Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales" por las fechas de autorización de las adecuaciones presupuestarias por parte de la SHCP, situación que limitó el cumplimiento del objetivo por el que fue creado y ocasionó su cancelación.

Se comprobó que, en 2018, la procuraduría recibió 5,191 denuncias de algún hecho, acto u omisión que presuntamente pudo producir desequilibrio ecológico, daños al ambiente o contravino la normativa que regula la protección al ambiente, de las cuales concluyó el 71.0% (3,687), cifra inferior en 8.0 puntos porcentuales a la meta

establecida del 79.0%; asimismo, 1 se encontró en trámite y el 29.0% (1,503) se atendió, por lo que la entidad fiscalizada cumplió con su propósito de darle seguimiento y conclusión a las denuncias presentadas.

La PROFEPA no acreditó que, en 2018, el Pp G005 contribuyó al logro de la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, ya que las atribuciones para su operación no mostraron una vinculación directa con ésta, debido a que no se consideró la participación de la procuraduría en el Sistema Nacional de Cambio Climático, ni se incorporaron objetivos, estrategias, acciones, metas o responsabilidades en el PECC 2014-2018 para que el ente fiscalizado diera observancia a las prioridades definidas en la ENCC Visión 10-20-40 en materia de vigilancia y protección ambiental, dado que su intervención únicamente se limitó a participar en la medición de un indicador. Aunado a lo anterior, la entidad fiscalizada no dispuso de la evidencia documental que acreditara el ejercicio de los recursos asignados 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 2018, de los que reportó en Cuenta Pública un ejercicio de 136,337.6 miles de pesos, y en cuanto a la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Pp G005 no incluyó objetivos, ni indicadores relacionados con la referida estrategia; no obstante, la entidad fiscalizada comprobó que emprendió acciones para desvincular el diseño y el ejercicio de los recursos asignados al Pp G005 de la estrategia transversal de cambio climático.

Consecuencias Sociales

En 2018, la PROFEPA realizó 17,657 acciones de inspección y vigilancia en el 91.6% (458) de los 500 municipios con Áreas Naturales Protegidas (ANP) y Sitios Prioritarios, y logró una cobertura marginal del 2.0% (3,853) de los 193,986 que conformaron el Padrón de Fuentes de Jurisdicción Federal; se cumplió el 20.3% (1,172) de las 5,773 medidas dictadas para subsanar las irregularidades detectadas en las inspecciones, y de las 5,658 multas impuestas por incumplimiento a la normativa ambiental, por un monto de 272,043.7 miles de pesos, únicamente se notificó al SAT el 4.0% (229) equivalente a un monto de 32,967.4 miles de pesos, de los cuales el 3.4% (1,108.4 miles de pesos) fue pagado por los sujetos sancionados, lo que limitó el impacto de sus acciones en la procuración del cumplimiento de la normativa ambiental, aunado a ello, no acreditó su contribución a la atención de la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, a fin de disminuir la severidad y frecuencia de los daños que ocasiona en los recursos naturales y el medio ambiente, 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, 6 fueron solventados por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe. Los 5 restantes generaron: 11 Recomendaciones al Desempeño.

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

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 PROFEPA operó de manera inercial el Programa presupuestario G005 “Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y los Recursos Naturales”, ya que no acreditó si éstas contribuyeron al logro de la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, derivado de la desarticulación entre la operación de la procuraduría y la implementación de la estrategia, debido a que en el Sistema Nacional de Cambio Climático no se consideró la relevancia de su participación como la institución encargada de vigilar, inspeccionar y verificar la aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental; en tanto que, las atribuciones que le fueron conferidas no mostraron una vinculación directa con la estrategia; ni se incorporaron objetivos, estrategias, acciones, metas o responsabilidades en el PECC 2014-2018 en materia de vigilancia y protección ambiental. Las deficiencias en el diseño del Programa presupuestario G005 repercutieron en los aspectos programático-presupuestales, debido a que no acreditó documentalmente el ejercicio de 136,337.6 miles de pesos que reportó en la Cuenta Pública 2018 como recursos destinados a la implementación de la estrategia, ni integró objetivos e indicadores en la MIR del programa que permitieran determinar en qué medida el programa favoreció la atención de la problemática relativa al incremento en la severidad y frecuencia de los efectos del cambio climático.

Asimismo, la procuraduría mostró deficiencias en la operación del programa, debido a que en materia de visitas de inspección industrial, en los últimos 6 años logró una cobertura marginal del 10.0% al inspeccionar a 19,439 establecimientos de jurisdicción federal respecto de los 193,986 establecimientos que conformaron el Padrón de Fuentes de Jurisdicción Federal vigente en 2018; en lo referente a las medidas para subsanar las irregularidades detectadas en las inspecciones, sólo se cumplió el 20.3% (1,172) de las 5,773 medidas dictadas, y en lo relativo a las 5,658 multas impuestas por incumplimiento a la normativa ambiental, por un monto de 272,043.7 miles de pesos, únicamente se notificó al SAT el 4.0% (229) equivalente a un monto de 32,967.4 miles de pesos, de los cuales el 3.4% (1,108.4 miles de pesos) fue pagado por los sujetos sancionados, lo que limitó el impacto de sus acciones en la procuración del cumplimiento de la normativa ambiental y podría implicar que se continúe dañando el ambiente y, en consecuencia, favorecer el incremento en la frecuencia y severidad los efectos del cambio climático.

La PROFEPA, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, pronunció su posicionamiento ante la SEMARNAT sobre la incorporación del Pp G005 en la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático y emprendió acciones para desvincular el diseño de la MIR y el ejercicio de los recursos de esta misma, a efecto de atender la falta de armonización entre el marco jurídico y normativo que regula su operación y los instrumentos de planeación de la política nacional de cambio climático, y se implementaron las medidas pertinentes para asegurar una adecuada planeación y el cumplimiento de las acciones de supervisión y verificación de los recursos naturales.

La atención de las recomendaciones al desempeño contribuirá a que la PROFEPA redefina el asunto central por resolver con la operación del Pp G005 y que mejore la construcción de la MIR, de manera que establezca una adecuada relación causa-efecto entre los niveles. Asimismo, se favorecerá la implementación de mecanismos de control interno que le permitan cumplir con oportunidad y eficiencia las metas definidas; el diseño de sistemas que generen información confiable, relevante, suficiente y de calidad sobre el resultado de sus acciones y el ejercicio de sus recursos presupuestarios, así como el fortalecimiento de sus procesos de programación en el rubro de inspección industrial y el seguimiento de las medidas dictadas y las multas impuestas.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Víctor Butrón Guerrero

Tizoc Villalobos Ruiz