

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Autorización de Impacto Ambiental

Auditoría de Desempeño: 12-0-16100-07-0336

DE-109

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa Institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar la regulación, la evaluación y la resolución de las manifestaciones de impacto ambiental, a fin de verificar el cumplimiento de objetivos y metas.

Alcance

Los alcances de la auditoría fueron determinados por el contenido temático de la revisión, en los que se analizaron los aspectos de eficiencia, eficacia, economía y competencia de los actores.

En la eficiencia, se analizaron las acciones de regulación realizadas por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) en cuanto al cumplimiento de los objetivos y metas en materia de impacto ambiental establecidos en el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012, y el marco normativo que regula el proceso de evaluación de manifestación de impacto ambiental; las acciones de coordinación, con las entidades de la Administración Pública Federal, los gobiernos locales y expertos técnicos para solicitarles y recibir sus opiniones técnicas, así como las acciones de evaluación en relación con el establecimiento de sistemas de información para el control de los plazos de atención de las evaluaciones de impacto ambiental y la oportunidad de atención.

En la eficacia se verificaron las acciones de evaluación realizadas por la SEMARNAT en cuanto al cumplimiento de requisitos y la valoración de los daños realizados para la emisión de los resolutivos de las Manifestaciones de Impacto Ambiental, así como la solicitud y el cumplimiento de los programas de trabajo para la atención de las condicionantes establecidas en los resolutivos, y la coordinación que la SEMARNAT estableció con la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) para la valoración de los daños o afectaciones por obras y actividades que no contaron con Manifestación de Impacto Ambiental, y el enfoque sistémico de la evaluación de impacto ambiental establecido en México en comparación con Estados Unidos, Chile, España y Ecuador.

En Economía, se analizó el importe de los derechos captados por el Estado por concepto de las autorizaciones de manifestación de impacto ambiental emitidas.

En la competencia de los actores, se revisó que el personal responsable de evaluar las manifestaciones de impacto ambiental acreditó la competencia y experiencia establecidas

en la normativa para el desempeño de sus funciones, así como, el análisis de las quejas y denuncias presentadas en contra del personal adscrito a la Dirección General de Riesgo e Impacto Ambiental y las delegaciones federales de la Secretaría.

Antecedentes

En 1989, se modificó el artículo 25 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer que “la rectoría del desarrollo nacional debe ser, además de integral, sustentable, logrando el mantenimiento de la misma, y el soporte con que debe contar en aras de un mejor nivel de vida, a través del crecimiento económico y la protección ambiental”.

El incremento de la problemática de los recursos naturales; la desarticulación sectorial; la baja prioridad en la política en los órdenes federal, estatal y municipal, expresada en la asignación del presupuesto, determinaron que el 25 de mayo de 1992, el Gobierno Federal creara la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), para propiciar un marco institucional más articulado entre las políticas sociales y ambientales.^{1/}

El 4 de junio de 1992, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento Interior de la SEDESOL, que instituyó a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) como un órgano administrativo desconcentrado, con el objeto de vigilar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas en materia ambiental. La PROFEPA se responsabilizó del seguimiento de las condicionantes establecidas en las Manifestaciones de Impacto Ambiental, mediante actos de inspección, vigilancia y verificación del cumplimiento de las medidas dictadas, así como la atención de denuncias por posibles afectaciones a los recursos naturales por obras o actividades que requerían de dicha manifestación. Asimismo, se estableció el Instituto Nacional de Ecología (INE) como órgano desconcentrado de la SEDESOL, encargado de evaluar y dictaminar las manifestaciones de impacto ambiental, mediante la Dirección de Impacto Ambiental (DIA).^{2/}

En 1994 se estableció la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), a dicha Secretaría quedaron adscritos el INE y la PROFEPA,^{3/} el 30 de noviembre de 2000, con la reforma al artículo 32 Bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la SEMARNAP se convirtió en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) a la que quedó adscrita la PROFEPA con las mismas atribuciones; en el caso del INE, sus funciones de impacto ambiental fueron asignadas a la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental (DGIRA), adscrita a la Subsecretaría de Gestión para la Protección Ambiental, que de acuerdo con dicha Ley y el Manual de Organización General de la SEMARNAT, tiene como objeto regular el uso de los recursos naturales que correspondan a la Federación, así como instrumentar la gestión ambiental federal, mediante la aplicación de la evaluación del impacto ambiental de manera eficiente y oportuna, enfatizando la protección al ambiente.

En ese mismo año entró en vigor el nuevo Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Impacto Ambiental, entre las

^{1/} Nuestra Historia, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, México, 2011.

^{2/} **Diario Oficial**, 30 de noviembre de 2000.

^{3/} **Diario Oficial**, 28 de diciembre de 1994

modificaciones se incluyó una relación detallada de las actividades y obras que requieren la autorización previa en materia de impacto ambiental, así como de aquellas que están exentas de esta obligación; asimismo, establece dos modalidades de Manifestación de Impacto Ambiental (MIA): la Particular ^{4/} y la Regional ^{5/}; además, indica la posibilidad de que la SEMARNAT requiera opiniones técnicas a alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, así como a expertos en la materia; asimismo, señala que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente realizará actos de inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones en materia de impacto ambiental, como se presenta a continuación:

OPERACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA EN MATERIA DE EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL

HILO CONDUCTOR	ENTE	ATRIBUCIÓN
Regulación	SEMARNAT	Asegurar el logro de objetivos, metas y estrategias. Se formulan, publican y ponen a disposición del público normas que regulan los procesos de evaluación de manifestaciones de impacto ambiental en sus diversas modalidades. (Artículo 4, fracción II, del RLGEEPAMEIA)
Coordinación	SEMARNAT/ Dependencias y entidades de la APF/ Gobiernos Locales/ PROFEPA	Se orienta a la solicitud de opinión técnica de alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, así como de otras dependencias, gobierno y expertos en la materia que sirvan de apoyo a las evaluaciones de impacto ambiental que se formulen. (Artículo 24 del RLGEEPAMEIA) Además, de participar con la PROFEPA la determinación de los daños o afectaciones ambientales ocasionados por obras o actividades realizadas sin contar con autorización de impacto ambiental. (Artículo 27, fracción XVIII, del RISEMARNAT) ^{4/}
Evaluación	SEMARNAT	Se resuelven las solicitudes de autorización de las Manifestaciones de Impacto Ambiental, así como la definición, desarrollo y operación de los servicios informáticos requeridos, además de la atención de las solicitudes conforme a los plazos establecidos. (Artículo 28 de la LGEEPA) Se verifica el cumplimiento de los requisitos que debe contener la Manifestación de Impacto Ambiental, así como la solicitud de programas de trabajo para la atención de las condicionantes establecidas en el resolutivo. (Párrafo 4, Apartado Segundo, de los "Lineamientos que establecen el contenido que deberán tener los programas para el cumplimiento de las medidas de prevención, mitigación y en su caso, compensación, cuando sean requeridos a través de términos o condicionantes incluidos en los resolutivos emitidos")
Inspección y Vigilancia	PROFEPA	Realiza visitas de inspección y los recorridos de vigilancia en cumplimiento de las disposiciones contenidas en el presente ordenamiento. (Artículo 55, fracción XVIII, del RLGEEPAMEIA)

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA); Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental (RLGEEPAMEIA) y los Lineamientos que establecen el contenido que deberán tener los programas para el cumplimiento de las medidas de prevención, mitigación y en su caso, compensación, cuando sean requeridos a través de términos o condicionantes incluidos en los resolutivos emitidos.

^{4/} Las manifestaciones de impacto ambiental se presentarán en la modalidad regional cuando se trate de: I. Parques industriales y acuícolas, granjas acuícolas, carreteras y vías férreas, proyectos de generación de energía nuclear, presas y, en general, proyectos que alteren las cuencas hidrológicas; II. Obras o actividades que se encuentren incluidas en un plan o programa parcial de desarrollo urbano o de ordenamiento ecológico; III. Proyectos de obras y actividades que pretendan realizarse en una región ecológica determinada, y IV. Proyectos que pretendan desarrollarse en sitios que se prevean impactos acumulativos, sinérgicos o residuales que pudieran ocasionar la destrucción, el aislamiento o la fragmentación de los ecosistemas.

^{5/} La Manifestación de Impacto Ambiental, en su modalidad particular cuando se trate de los sectores productivos: Pesquero – acuícola; cambio de uso de suelo o proyectos agropecuarios; eléctrico; aprovechamientos forestales; hidráulico; industrial; minero; industria del petróleo; residuos peligrosos; turístico; y vías generales de comunicación.

Con base en este esquema de operación, en 2012, la SEMARNAT recibió por parte de los promoventes,^{6/} 711 solicitudes de evaluación de Manifestaciones de Impacto Ambiental (MIA) de obras y actividades que deben ser sujetas de evaluación de las que aceptó el 97.0% (690) y rechazó el 3.0% (21) por incumplir los requisitos establecidos en la normativa.

De las 690 solicitudes aceptadas en 2012, el 54.6% (377) fueron autorizadas por la SEMARNAT, de las que el 97.3% (367) fueron autorizadas de manera condicionada, 0.3% (1) en los términos en que fueron presentadas, y de 2.4% (9) se informó al promovente que su proyecto o actividad fue exceptuado de presentar la MIA; en tanto que el 19.9% (137) fueron negadas; el 1.4% (10) no fue competencia de la SEMARNAT, y el 24.1% (166) se encontraban en trámite.

De 2007 a 2012, la Secretaría aceptó para su evaluación 3,503 solicitudes de MIA, de las que el 48.8% (1,711) fueron autorizadas y el 14.8% (518) fueron negadas; el 0.9% (31) no fueron de su competencia y el 35.5% (1,243) se encontraban en proceso de evaluación lo que significó que, por cada 10 MIA ingresadas para su evaluación, la SEMARNAT autorizó 7.

Resultados

1. Cumplimiento de metas en materia de Impacto Ambiental

De los 9 indicadores establecidos en el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012, en 1 caso (11.1%) la SEMARNAT cumplió al 100.0% la meta del indicador 8. Metodología de Evaluación Ambiental Estratégica elaborada; en 2 casos (22.2%) reportó avances del 55.6% en la meta del indicador 4. Trámites Automatizados y del 80.0% en la meta del indicador 5. Tiempo máximo empleado en la revisión y emisión de resolutive de las MIA's, y en los 6 casos (66.7%) restantes la Secretaría no realizó acciones orientadas al cumplimiento de las metas, correspondientes a los indicadores siguientes: 1. Programa Estratégico del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SINEIA), elaborado; 2. Manuales elaborados del SINEA (de organización y operación); 3. Instituciones acreditadas; 6. Delegaciones Federales con programa piloto del SINEIA en operación; 7. Porcentaje de proyectos de EIA con sistema de evaluación conjunta de impacto ambiental, y 9. Sistema de Información sobre Impacto Ambiental (SIIA) operando; con esas metas se cumplirían las líneas de acción "Formular el programa estratégico del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental (SINEIA)"; "Formular Manuales del SINEIA"; "Desarrollar procesos de acreditación de terceros" y "Establecer y operar el programa piloto del SINEIA", del Decreto por el que se Aprueba el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012.

A fin de comunicar al Órgano Interno de Control de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales los hallazgos que pudieran ser constitutivos de responsabilidades administrativas, mediante el oficio número DGADGF/604/2013 del 13 de diciembre de 2013 se hizo del conocimiento de esa instancia para que, en el ámbito de sus atribuciones, realice las gestiones que resulten procedentes.

12-0-16100-07-0336-07-001 Recomendación al Desempeño

^{6/} Persona física o moral que realiza el proyecto de la obra o actividad, considerando los criterios ambientales desde la concepción y el diseño para su integración, así como para la presentación de la Manifestación Impacto Ambiental ante la SEMARNAT.

Para que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales implemente los mecanismos de control y supervisión que aseguren el cumplimiento de las metas que, en materia de impacto ambiental, se establezcan en la planeación nacional y sectorial.

2. *Marco normativo del proceso de evaluación de las MIA*

En 2012, la SEMARNAT dispuso de 27 instrumentos normativos integrados por 14 NOM's; 12 Guías para facilitar a los promoventes la presentación y entrega de la MIA regional y particular, y el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Impacto Ambiental.

En cuanto a las 12 guías, se verificó que fueron elaboradas en 2000, de las que en el 50.0% (6) los requisitos establecidos para que los promoventes hagan la presentación y entrega de su MIA variaron entre 55 y 70 requisitos, y en ningún caso establecieron requisitos mínimos que debiera cumplir el promovente, ni la obligatoriedad de cumplir con el total de requisitos que señalan, lo que ocasionó diversidad en el contenido de los proyectos de MIA que fueron presentados; asimismo, se constató que de 2007 a 2012, la Secretaría no realizó ninguna modificación a las Guías que contribuyera a la mejora regulatoria.

Además, las 12 Guías no fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación, ni en la Gaceta Ecológica, como se establece en el artículo 9, del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia del Evaluación de Impacto Ambiental.

En lo que corresponde a las 14 NOM's se identificó que, de 2007 a 2012, la SEMARNAT publicó 1 NOM en 2011 (NOM-162-SEMARNAT-2012), referente a proyectos en materia de vida silvestre y realizó modificaciones a 3 NOM's: NOM-059-SEMARNAT-2010; NOM-085-SEMARNAT-2011, y NOM-155-SEMARNAT-2007.

En cuanto al Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental, se verificó que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de mayo de 2000, y que a 2012, únicamente fue modificado en su artículo 5, incisos "A" referente a las plantas para el tratamiento de aguas residuales que descarguen líquidos o lodos en cuerpos receptores que constituyan bienes nacionales, y "B" correspondiente a la construcción de carreteras, autopistas, puentes o túneles federales vehiculares o ferroviarios.

Con base en lo anterior, de 2007 a 2012, la ASF determinó un incremento del 3.9% en las adecuaciones al marco normativo en materia de impacto ambiental, lo que coincidió con una baja en el número de promoventes que decidieron someter a evaluación de impacto ambiental sus obras o actividades, ya que se registró un aumento del 26.9% promedio anual en el número de obras y actividades que no contaron con autorización en ese periodo y que fueron identificadas por la PROFEPA.

Lo anterior refleja que mientras que en 2007, por cada 41 obras y actividades sujetas a evaluación, la Procuraduría identificó 1 obra o actividad que no dispuso de autorización por parte de la SEMARNAT, en 2012, por cada 41 obras y actividades sujetas a evaluación, la procuraduría identificó 2 sin autorización; por lo que, la Secretaría ha realizado la mejora al marco normativo que regula la evaluación del impacto ambiental, el incremento en el número de particulares que tomaron la decisión de someter a evaluación de impacto

ambiental sus proyectos de obras o actividades fue mayor al número de particulares que decidieron no someterlos.

12-0-16100-07-0336-07-002 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales realice el análisis de las Guías para la presentación de Manifestación de Impacto Ambiental en su modalidad regional y particular, para determinar si los elementos que señalan deben ser de carácter obligatorio, o establecer los requisitos que deberá cumplir el promovente, a efecto de facilitar a los promoventes la presentación y entrega de la MIA y contribuir a la mejora regulatoria.

12-0-16100-07-0336-07-003 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales publique, en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Ecológica, las 12 Guías para la presentación de Manifestación de Impacto Ambiental en su modalidad regional y particular.

12-0-16100-07-0336-07-004 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales elabore un diagnóstico referente a la suficiencia y pertinencia del marco normativo que regula el proceso de evaluación y autorización de las Manifestaciones de Impacto Ambiental y, con base en los resultados obtenidos y promueva ante las instancias competentes las mejoras al marco normativo.

3. *Mecanismo de coordinación para la evaluación de la MIA*

En 2012, la Secretaría emitió 1,571 oficios de solicitud de opinión técnica, de los que en el 55.6% (873) se recibió respuesta por parte de las dependencias y en el 44.4% (698) la opinión técnica solicitada no fue respondida, como lo muestra el cuadro siguiente:

SOLICITUDES DE OPINIÓN TÉCNICA EN MATERIA DE IMPACTO AMBIENTAL, 2012					
Categoría	Con Respuesta	Porcentaje	Sin Respuesta	Porcentaje %	Total
Total	873	55.6	698	44.4	1,571
Órganos Desconcentrados	563	72.5	214	27.5	777
Gobierno Municipal	101	24.9	304	75.1	405
Gobierno Estatal	153	52.2	140	47.8	293
APF ^{1/}	12	75.0	4	25.0	16
Comunidad Académica	7	43.8	9	56.3	16
Otras Dependencias	37	57.8	27	42.2	64

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en la información proporcionada mediante el oficio núm.DGDHO/510/1735 del 27 de agosto de 2013.

^{1/} Administración Pública Federal.

Con los trabajos de auditoría se determinó que debido a que el mecanismo de solicitud de opinión técnica establecido no es vinculante para los entes públicos responsables como son los órganos desconcentrados, los gobiernos municipales y estatales, las dependencias de la Administración Pública Federal y la comunidad académica, entre otros, el 44.4% de las

solicitudes no fueron atendidas, no obstante que a consideración de la propia Secretaría, requería de mayores elementos técnicos para su evaluación.

Asimismo, se constató que las dependencias de la Administración Pública Federal respondieron al 75.0% (12) de las solicitudes de opinión técnica requerida por la SEMARNAT; los órganos desconcentrados respondieron el 72.5% (563) de las solicitudes y el resto de las dependencias atendieron el 57.8% (37) de las solicitudes presentadas; los gobiernos municipales que respondieron el 24.9% (101) de las solicitudes; la comunidad universitaria el 43.8% (7), y los gobiernos estatales atendieron el 52.2% (153) de las solicitudes de opiniones técnicas que les requirió la SEMARNAT.

12-0-16100-07-0336-07-005 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales evalúe la factibilidad de promover, ante las instancias competentes, las modificaciones al Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental que permitan asegurar que las respuestas a las solicitudes de opiniones técnicas requeridas por la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental a las dependencias de la Administración Pública Federal tengan un carácter obligatorio, a efecto de que las evaluaciones a las Manifestaciones de Impacto Ambiental cuenten con mayores elementos técnicos para su resolución.

4. *Coordinación entre SEMARNAT y CONANP para la evaluación de las MIA en ANP*

La SEMARNAT, por medio de la DGIRA, informó, con los oficios números 511.4/2522 y 511.4/2588 del 19 y 30 de septiembre de 2013 respectivamente, que en el periodo 2007-2012 evaluó 297 Manifestaciones de Impacto Ambiental (MIA) para las Áreas Naturales Protegidas (ANP), por su parte la Comisión Nacional Áreas Naturales Protegidas (CONANP) con el oficio número F00/DEAEI/000790 del 5 de septiembre de 2013, proporcionó los registros de las opiniones técnicas con los que se identificó que de 2007 a 2012, emitió 1,078 opiniones técnicas para la autorización de MIA en las ANP, como lo muestra el cuadro siguiente:

OPINIONES TÉCNICAS SOLICITADAS POR SEMARNAT Y EMITIDAS POR LA CONANP PARA EL
APROVECHAMIENTO DE LOS RECURSOS NATURALES EN LAS ANP DE COMPETENCIA
FEDERAL, 2007-2012

Concepto	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total
Información SEMARNAT							
Manifestación de Impacto Ambiental evaluadas ^{1/}	41	61	34	63	51	47	297
Opiniones Técnicas							
Solicitadas a la CONANP	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	132	132
Emitidas por la CONANP	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	124	124
Información CONANP							
Opiniones Técnicas							
Emitidas por la CONANP	15	31	95	220	322	395	1,078
Variación entre la información de la SEMARNAT y CONANP respecto a las opiniones técnicas contestadas	n.a	n.a	n.a	n.a	n.a	306	n.a

FUENTE: Elaborado por a ASF con base en la información proporcionada por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas con el Oficio No. F00/ DEAEI/000790 del 05 de septiembre de 2013 y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales con el Oficios Núms. 511.4/2522 del 19 de septiembre de 2013 y 511.4/2588 del 30 de septiembre de 2013.

^{1/} Incluye las Evaluaciones de las Manifestaciones del Impacto Ambiental autorizadas y en trámite de la DGIRA.

n.a. No se aplica

En 2012, de las 395 opiniones técnicas emitidas por la CONANP a la Secretaría, se registró una diferencia de 271 opiniones técnicas emitidas en relación con los 124 reportadas por la SEMARNAT.

Además, se constató que la diferencia entre los datos de la evaluaciones de MIA's (47) y las opiniones solicitadas (97), se debió a que la SEMARNAT no dispuso de un sistema de información diseñado e instrumentado bajo criterios de utilidad, confiabilidad y oportunidad, así como de mecanismos de actualización permanente, difusión eficaz por medios electrónicos y en formatos susceptibles de aprovechamiento para su procesamiento.

12-0-16100-07-0336-07-006 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en coordinación con la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas defina e implemente los mecanismos de coordinación necesarios para asegurar que el total obras y actividades que se autoricen dentro de las Áreas Naturales Protegidas dispongan de la Opinión Técnica por parte de la Comisión.

5. *Sistemas de Información para el control de los tiempos de atención de las MIA e IP*

En 2012, la SEMARNAT utilizó el Sistema Nacional de Trámites (SINAT) y el Tablero de Control para controlar y dar seguimiento al cumplimiento de los plazos de atención establecidos en cada una de las etapas del proceso de autorización de la Manifestación de Impacto Ambiental.

Con la revisión del SINAT, la ASF verificó que de los 11 plazos establecidos para cada una de las etapas del proceso de evaluación y autorización de las MIA, el sistema controla y da

seguimiento al plazo de 60 días que dispone la Secretaría para emitir, mediante la DGIRA y sus Delegaciones Federales, la resolución de autorización de la MIA, lo que limita disponer de información oportuna, confiable, suficiente y pertinente para verificar y controlar el cumplimiento de los 10 plazos de atención restantes.

En cuanto al Tablero de Control, se comprobó que las Delegaciones Federales de la SEMARNAT no registran en esa herramienta informática las acciones que realizan para la evaluación de la MIA, ni la atención de los plazos establecidos.

Asimismo, se comprobó que mediante el Tablero de Control, la DGIRA registra las fechas de inicio y término de cada una de las 11 etapas del proceso de evaluación de la MIA, da seguimiento al cumplimiento de los plazos de atención del 81.8% (9) de las etapas que integran el proceso, pero una vez concluido el proceso, la información correspondiente al cumplimiento de los plazos de atención no es almacenada en el sistema, lo que limita a la SEMARNAT disponer de información oportuna, suficiente y pertinente para el control de los tiempos de atención.

12-0-16100-07-0336-07-007 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales analice la pertinencia de realizar las adecuaciones al Sistema Nacional de Trámites para que permita obtener información suficiente y oportuna respecto de los tiempos de atención para cada una de las etapas del proceso de evaluación de las Manifestaciones de Impacto Ambiental que ingresan en la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental y las delegaciones federales de la Secretaría.

6. *Oportunidad en la atención de las MIA e IP*

De las 711 solicitudes de MIA ingresadas en 2012, en 552 (77.6%) casos el resolutivo se emitió dentro del plazo establecido de 59 días y en 159 (22.4%) casos fue emitido fuera del plazo, lo que significó un cumplimiento del 77.6% respecto de la meta establecida en el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012.

En 2012, en cuanto a los 60 días establecidos en la normativa, de las 711 solicitudes ingresadas, el 80.2% (570) se atendieron en el plazo de 60 días, el 18.1% (129) solicitó ampliación de plazo, a fin de que el promovente presentara información complementaria para la evaluación de la MIA, y el 1.7% (12) se atendió fuera del plazo señalado, lo que significó un índice de oportunidad del 98.3%, como se muestra en el cuadro siguiente:

RANGO DE TIEMPO PARA LA ATENCIÓN DE LAS SOLICITUDES DE MANIFESTACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL EN EL PERIODO 2007-2012

Rango de atención	(Días)						Total	Part. %	TMCA
	2007	2008	2009	2010	2011	2012			
Total	427	545	570	650	675	711	3,578	100.0	10.7
Dentro del plazo ^{2/}									
1-60	292	324	434	401	522	570	2,543	71.1	14.3
61 - 120	14	70	90	141	100	129	544	15.2	55.9
Fuera del plazo ^{3/}	121	151	46	108	53	12	491	13.7	(37.0)
Índice de oportunidad	71.7	72.3	91.9	83.4	92.1	98.3	86.3	86.3	6.5

Fuente: Elaborado por a ASF con base en la información proporcionada por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental, Registros de los proyectos resueltos de las manifestaciones de impacto ambiental del periodo 2007-2012, información proporcionada mediante Minuta de Trabajo del 4 de septiembre de 2013.

TMCA: Tasa Media de Crecimiento Anual.

$$1/ \quad TMCA = \left[\left(\frac{2012}{2007} \right)^{1/5} - 1 \right] * 100$$

2/ Plazo establecido en los artículos 35 BIS de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y 46 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental.

3/ Incluye MIA's atendidas en 61 o en 121 días o más sin solicitud de ampliación de plazo.

En el periodo 2007-2012, de las 3,578 solicitudes de MIA recibidas, el 71.1% (2,543) se atendió en el tiempo establecido, el 15.2% (544) solicitó ampliación de plazo y el 13.7% (491) fue atendido fuera del plazo establecido.

En cuanto a los 51 Informes Preventivos (IP) autorizados por la SEMARNAT en 2012, el 98.0% (50) se resolvió dentro del plazo establecido de 20 días y el 2.0% (1) fuera del plazo.

12-0-16100-07-0336-07-008 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales instrumente mecanismos de control y supervisión que aseguren el cumplimiento de las metas de tiempos de atención del trámite de Evaluación de Manifestación de Impacto Ambiental.

12-0-16100-07-0336-07-009 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales instrumente mecanismos de control y supervisión que aseguren el cumplimiento de los tiempos de atención del trámite de Evaluación de Manifestación de Impacto Ambiental y de Informes Preventivos.

7. *Cumplimiento de requisitos y evaluación de los daños de obras y actividades que requirieron MIA*

En la revisión de la normativa aplicable, la ASF identificó ocho requisitos que deben contener las MIA en su modalidad particular y regional: datos generales del proyecto, promovente responsables del estudio; descripción del proyecto; vinculación con los ordenamientos jurídicos aplicables; descripción del sistema ambiental; identificación, descripción y evaluación de los impactos ambientales; medidas o estrategias preventivas y de mitigación de los impactos ambientales; pronósticos ambientales, y en su caso,

evaluación de alternativas e Identificación de instrumentos metodológicos y elementos técnicos.

Además, se identificaron los elementos que se deben considerar en la evaluación de impacto ambiental, referentes a Estudio de Riesgo; Opinión Técnica; Consideración de la Opinión Técnica en el Resolutivo; Consulta Pública; Consideración de la Consulta Pública en el Resolutivo; Reporte Técnico de Evaluación, y Visita de Campo.

A fin de verificar el cumplimiento de los requisitos establecidos para la presentación de las MIA, de un universo de 364 MIA correspondientes al ejercicio 2012, la ASF seleccionó una muestra aleatoria simple de 188 expedientes, con un nivel de confianza del 95.0%, margen de error del 5.0%. De la muestra^{2/} de 188 expedientes que representaron el 49.9% de las 364^{3/} manifestaciones de impacto ambiental autorizadas en 2012, se obtuvo un índice de cumplimiento de 81.9% (154 expedientes); en la modalidad particular, el cumplimiento fue de 84.3% (118 de 140 expedientes) y en la modalidad regional, de 75.0% (36 de 48 expedientes), como se muestra a continuación:

^{2/} Muestra: método aleatorio simple, con un nivel de confianza de 95.0% y un margen de error del 5.0%.

^{3/} De las 377 modificaciones de impacto ambiental, no se consideraron 13 cuya resolución se otorgó fuera del año de revisión, por lo que el universo muestral se determinó considerando sólo las 364 MIA correspondientes al ejercicio 2012.

CUMPLIMIENTO DE REQUISITOS DE LAS MANIFESTACIONES DE IMPACTO AMBIENTAL, 2012

REQUISITOS	Cumple (a)	No cumple (b)	Total (c)	Porcentaje de Cumplimiento (d) =(a)/(c)*100
Total	154	34	188	81.9
Modalidad Particular	118	22	140	84.3
I.- Datos Generales del proyecto, promovente responsable del estudio.	140	0	140	100.0
II.- Descripción del proyecto.	140	0	140	100.0
III.- Vinculación con los ordenamientos jurídicos aplicables	140	0	140	100.0
IV.- Descripción del Sistemas ambiental	140	0	140	100.0
V.- Identificación, descripción y evaluación de los impacto ambientales	138	2	140	98.6
VI.- Medidas preventivas y de mitigación de los impactos ambientales	139	1	140	99.3
VII.- Pronósticos Ambientales y, en su caso, evaluación de alternativas	136	4	140	97.1
VIII.- Identificación de Instrumentos metodológicos y elementos técnicos	118	22	140	84.3
Modalidad Regional	36	12	48	75.0%
I. Datos generales del proyecto, promovente y responsable del estudio	48	0	48	100.0
II. Descripción de las obras o actividades y, en su caso, de los programas	48	0	48	100.0
III. Vinculación con los instrumentos de planeación y jurídicos	48	0	48	100.0
IV. Descripción del sistema ambiental y señalamiento de tendencias	48	0	48	100.0
V. Identificación, descripción y evaluación de los impactos ambientales	48	0	48	100.0
VI. Estrategias para la prevención y mitigación de impactos ambientales	48	0	48	100.0
VII. Pronósticos ambientales regionales y, evaluación de alternativas.	46	2	48	95.8
VIII. Identificación de los instrumentos metodológicos y elementos técnicos que sustentan los resultados.	36	12	48	75.0

Fuente: Cuadro elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con datos de la revisión de la muestra de 188 expedientes.

De la revisión, se determinó que de los 188 expedientes revisados, el 81.9% (154) cumplió con los elementos requeridos. El cumplimiento del 84.3% (118 expedientes) obtenido con la revisión de 140 expedientes de MIA correspondientes a la modalidad particular, obedeció a que en 2 MIA's no se identificó, describió y evaluó los impacto ambientales; en 1 caso no se solicitaron medidas preventivas y de mitigación de los impactos ambientales, en 4 casos no se solicitaron los pronósticos ambientales y evaluación de alternativas y en 22 casos no se contó con la identificación de Instrumentos metodológicos y elementos técnicos.

Por lo que corresponde al cumplimiento de los requisitos en el 75.0% (36 expedientes) de los 48 expedientes revisados de MIA en modalidad regional, el cumplimiento obedeció a que en 2 casos no se presentaron pronósticos ambientales regionales ni evaluación de alternativas, y en 12 casos no se identificaron instrumentos metodológicos y elementos técnicos que sustentaran los resultados.

12-0-16100-07-0336-07-010 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales establezca los mecanismos de control y supervisión necesarios para que la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental y las Delegaciones Federales, fortalezcan la aplicación de los elementos que prevé la normativa para allegarse de mayores elementos técnicos para emitir las resoluciones de las Manifestaciones de Impacto Ambiental de obras o actividades sujetas a evaluación, a fin de evitar o reducir al mínimo los posibles efectos negativos sobre el medio ambiente.

8. *Programas para el cumplimiento de condicionantes*

La ASF determinó que de las 166 MIA's con condicionante en 2012, la DGIRA y las Delegaciones Federales no requirieron programa de trabajo en 57.8% (96) y en el 42.2% (70) sí fue requerido, sin que en ninguno de los casos se precisara en el resolutivo que los programas debieran contener objetivos, metas, actividades y plazos específicos de ejecución.

De los 109 expedientes con modalidad particular, el 58.7% (64) no requirió programa de trabajo, y el 41.3% (45) sí lo requirió; en tanto que de los 57 expedientes con modalidad regional, el 56.1% (32) no requirió programa de trabajo y el 43.9% (25) sí lo requirió.

A fin de comunicar al Órgano Interno de Control de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales los hallazgos que pudieran ser constitutivos de responsabilidades administrativas, mediante el oficio número DGADGF/604/2013 del 13 de diciembre de 2013 se hizo del conocimiento de esa instancia para que, en el ámbito de sus atribuciones, realice las gestiones que resulten procedentes.

Asimismo, se constató que de los 9 programas recibidos por SEMARNAT, en ningún caso se cumplió con las características establecidas, y que el 55.6% (5) de ellos se entregaron fuera del plazo establecido en el resolutivo.

12-0-16100-07-0336-07-011 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales instrumente mecanismos de control y supervisión para asegurarse de que los programas de trabajo establecidos en los resolutivos, para la atención de las condicionantes, sean requeridos por la Secretaría y elaborados por los promoventes con objetivos precisos, actividades, metas y plazos específicos de atención, a fin de asegurar que el cumplimiento de las medidas preventivas, así como de mitigación y en su caso compensación, establecidas en las condicionantes que contribuyan a evitar o reducir, los efectos negativos sobre el medio ambiente de las obras o actividades.

12-0-16100-07-0336-07-012 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales establezca los mecanismos de control y supervisión necesarios que permitan asegurar que los programas para la atención de las condicionantes presentados por los promoventes, cumplan con las características establecidas y los plazos de atención.

9. Coordinación para la valoración de daños o afectaciones ambientales por obras y actividades sin MIA

De 2007 a 2012, la PROFEPA identificó 92 obras o actividades sin autorización de impacto ambiental, de las que realizó la evaluación del daño o afectación ambiental ocasionado, sin que la SEMARNAT participara en dicha evaluación.

Además, se constató que los “Lineamientos para los Casos en que se Realicen Obras y Actividades sin Contar con Autorización de Impacto Ambiental, o que Contando con Autorización, se Lleven a Cabo Obras y Actividades no Contempladas en la Misma”, señalan que “Para la imposición de medidas de seguridad y de las sanciones la PROFEPA deberá determinar el grado de afectación ambiental ocasionado o que pudiera ocasionarse por la realización de las obras o actividades de que se trate”, por lo tanto fueron inconsistentes con lo establecido en el artículo 27, fracción XVII, del Reglamento Interior de la SEMARNAT, el cual señala como atribución de la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental “Participar con la PROFEPA en la evaluación del daño ambiental de las obras y actividades que no cumplieron con el procedimiento de evaluación del impacto ambiental”.

De lo anterior, se identificó la falta de homologación entre el término de “afectación al ambiente” que se señala en el artículo 58 del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental y los Lineamientos, y el concepto de “daño ambiental”, que estableció el artículo 27, fracción XVII, del Reglamento Interior de la SEMARNAT, los cuales no fueron conceptualizados en ninguno de los instrumentos normativos señalados, situación que limitó evaluar las acciones por realizar por parte de la Secretaría y de la PROFEPA.

Como consecuencia de estas inconsistencias el 26 de noviembre de 2012, la SEMARNAT modificó el artículo 28, fracción XV, de su Reglamento Interior, que estableció como atribución de la DGIRA “Emitir opinión técnica, a solicitud expresa de la Procuraduría, en la evaluación del daño ambiental de las obras y actividades que no cumplan con el procedimiento de evaluación del impacto ambiental”, no obstante, prevaleció la inconsistencia en la conceptualización de “daño ambiental” y de “afectación al ambiente” que señala tanto el Reglamento y los Lineamientos referidos.

Además, se constató que los Lineamientos sólo fueron aplicables a los impactos ambientales generados por obras y actividades en materia de recursos naturales, pero no fueron aplicables al impacto ambiental ocasionado por la actividad industrial, por lo que el mecanismo de coordinación de que dispuso la Secretaría durante el periodo 2009 a 2012 no consideró todos los supuestos normativos para asegurar la adecuada coordinación entre la SEMARNAT y la PROFEPA.

Asimismo, la dependencia no acreditó la elaboración de un instrumento normativo que coordine las acciones realizadas por la SEMARNAT y la PROFEPA en la evaluación del daño ambiental ocasionado por obras o actividades en materia industrial; así como la definición de criterios y procedimientos mediante los cuales la Secretaría emitirá sus opiniones técnicas, cuando la Procuraduría así se lo requiera, a fin de asegurar una adecuada evaluación de los daños ocasionados por obras o actividades que no dispusieron de autorización de impacto ambiental.

12-0-16100-07-0336-07-013 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales analice la factibilidad de promover las modificaciones necesarias a su Reglamento Interior y al Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental, así como a los Lineamientos para los Casos en que se Realicen Obras y Actividades sin Contar con Autorización de Impacto Ambiental, o que Contando con Autorización, se Lleven a Cabo Obras y Actividades no Contempladas en la Misma, con objeto de eliminar la inconsistencia existente entre el concepto de daño ambiental y el de afectación ambiental, que permita una adecuada evaluación del impacto ambiental ocasionado por las obras o actividades que no contaron con autorización.

12-0-16100-07-0336-07-014 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en coordinación con la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, determine e implemente los criterios y procedimientos mediante los cuales emitirán sus opiniones técnicas, cuando la Procuraduría así se lo requiera, a fin de asegurar una adecuada evaluación del daño ambiental de las obras o actividades que no dispusieron de autorización de impacto ambiental.

12-0-16100-07-0336-07-015 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en coordinación con la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, revise y realice las adecuaciones necesarias a los Lineamientos para los Casos en que se Realicen Obras y Actividades sin Contar con Autorización de Impacto Ambiental, o que Contando con Autorización, se Lleven a Cabo Obras y Actividades no Contempladas en la Misma, a efecto de que asegure la adecuada coordinación de las acciones realizadas por la SEMARNAT y la PROFEPA en materia de recursos naturales e industria en la evaluación del daño ambiental ocasionado por obras o actividades que no se sometieron a evaluación de impacto ambiental.

10. *Comparativo internacional del procedimiento de evaluación de impacto ambiental*

Si bien la Secretaría, en cumplimiento del artículo 27, fracciones I y II, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, realizó la evaluación del impacto ambiental bajo un enfoque sistémico, que establece la estrategia 3. “Ejercer la atribución de la EIA bajo un enfoque sistemático (...), caracterizado por su eficiencia y horizontalidad en la toma de decisiones”, establecida en el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012; el 35.7% (5) de los 14 elementos que la conforman no tiene un carácter vinculante: 3. Aceptación y seguimiento al proceso de consulta pública, 4. Reunión pública, 5. Integración de observaciones y comentarios al proceso de consulta y reunión pública, 8. Solicitudes de opiniones técnicas y 9. Solicitud de información adicional, por lo que el sistema no permitió asegurar la instrumentación de todos sus elementos.

Asimismo, se identificó que en el procedimiento de evaluación de impacto ambiental establecido en México, las opiniones técnicas no fueron vinculantes y la SEMARNAT no contó con un comité que reuniera a las diversas instancias competentes en materia ambiental, para discutir y aprobar las MIA's; mientras que en el caso de Chile y EUA, conforme al estudio realizado por el BID sobre los fundamentos de la evaluación del impacto ambiental, las opiniones de los Órganos de la Administración del Estado tuvieron un carácter obligatorio y los Estudios o Diagnósticos de Impacto Ambiental presentados,

fueron evaluados y autorizados por los integrantes de dichas comisiones mediante acuerdos colegiados.

12-0-16100-07-0336-07-016 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales elabore un diagnóstico para determinar la factibilidad de crear un comité técnico que reúna las diversas instancias competentes en materia ambiental, para discutir y aprobar las MIA's, a fin de asegurar que el procedimiento de evaluación de impacto ambiental se realice bajo un enfoque sistémico caracterizado por su eficiencia y horizontalidad en la toma de decisiones, en donde los actores involucrados deban tener la obligatoriedad de participar y la dictaminación se realice por acuerdos colegiados.

11. *Ingresos por cobro de derechos de la evaluación de las MIA*

La ASF verificó que el presupuesto ejercido en 2012 en el programa presupuestario G003 "Regulación Ambiental" representó el 1.3% de los 58,023,989.9 miles de pesos ejercidos por la Secretaría, y fue inferior en 34.9% respecto de los 1,193,986.9 miles de pesos aprobados originalmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación de ese año. Asimismo, en 2012, la SEMARNAT realizó el cobro de derechos por 19,975.3 miles de pesos por concepto del otorgamiento de servicios en materia de impacto ambiental, los cuales fueron enterados a la Tesorería de la Federación (TESOFE).

En ese mismo año, la SEMARNAT no reportó ingresos excedentes por concepto de devoluciones por el cobro de los 19,975.3 miles de pesos derivados de los servicios otorgados en materia de impacto ambiental, ya que se constató que, aun cuando, la SEMARNAT tramitó ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) ampliaciones de ingresos excedentes por un total de 20,700.0 miles de pesos, la SHCP rechazó las ampliaciones solicitadas.

A fin de comunicar al Órgano Interno de Control de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales los hallazgos que pudieran ser constitutivos de responsabilidades administrativas, mediante el oficio número DGADGF/603/2013 del 13 de diciembre de 2013 se hizo del conocimiento de esa instancia para que, en el ámbito de sus atribuciones, realice las gestiones que resulten procedentes.

12-0-16100-07-0336-07-017 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, establezca los mecanismos que permitan asegurar la devolución de los derechos integrados a la Tesorería de la Federación por concepto de derechos cobrados por la prestación de servicios en materia de impacto ambiental, orientados al mantenimiento, conservación y operación de los servicios señalados.

12. *Cumplimiento de las características técnicas del personal evaluador de las MIA*

Con la auditoría se constató que de 165 expedientes de servidores públicos que realizaron funciones de evaluación de impacto ambiental, 6 expedientes no tuvieron evidencia documental que informara y respaldara la escolaridad, el grado de avance, la carrera y la experiencia de los servidores públicos.

De la revisión de los 159 servidores públicos, el 74.8% (119) cumplió con los cuatro atributos establecidos en el perfil de puestos: Escolaridad, Grado de Avance, Área de Conocimiento y Años de Experiencia, como se muestra en el cuadro siguiente:

CUMPLIMIENTO DEL PERFIL DE PUESTO DEL PERSONAL RESPONSABLE DE LA EVALUACIÓN DE IMPACTO AMBIENTAL, 2012

Adscripción Puesto	Total P (a)	Escolaridad		Grado de avance		Áreas del Conocimiento		Años de experiencia		Cumplimiento	
		Cumplimientos		Cumplimientos		Cumplimientos		Cumplimientos		Cumplimiento	
		P	%	P	%	P	%	P	%	P	%
		(b)	c=(b/a)*100	(d)	e=(d/a)*100	(f)	g=(f/a)*100	(h)	i=(h/a)*100	j=(h/(a))*100	
Total	159	158	99.4	142	89.3	146	91.8	142	89.3	119	74.8
DGIRA	83	83	100	78	94	72	86.7	82	98.8	71	85.5
Director de Área	6	6	100	6	100	5	83.3	6	100	5	83.3
Subdirector de Área	13	13	100	11	84.6	9	69.2	13	100	9	69.2
Jefe de Departamento	24	24	100	23	95.8	23	95.8	24	100	22	91.7
Analista Técnico	30	30	100	30	100	29	96.7	30	100	29	96.7
Enlace Técnico	7	7	100	6	85.7	6	85.7	6	85.7	5	71.4
Asistente Ejecutivo	3	3	100	2	66.7	0	0	3	100	1	33.3
Delegaciones Federales	76	75	98.7	64	84.2	74	97.4	60	78.9	48	63.2
Delegados Federales	27	26	96.3	24	88.9	26	96.3	17	63	15	55.6
Subdelegados	25	25	100	21	84	25	100	21	84	17	68.0
Jefe de Departamento	20	20	100	15	75	19	95	19	95	13	65.0
Enlace Técnico	4	4	100	4	100	4	100	3	75	3	75.0

Fuente: Elaborado Por la ASF con base en la revisión de expedientes de la Dirección General de Desarrollo Humano y Organización; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

P: Personal

Asimismo, se constató que de los 159 servidores públicos, el 25.2% (40) no cumplió con alguno de estos cuatro atributos, sin que se acreditaran las razones por las que los servidores públicos continuaron desempeñándose en su puesto, a pesar de no haber acreditado el perfil requerido.

En cuanto a la escolaridad, se verificó que de 159 servidores públicos, el 65.4% (104) tuvo grado licenciatura, el 24.5% (39) de pasante, el 7.5% (12) tuvo estudios de postgrado, el 0.6% (1) carrera trunca, el 1.3% (2) de preparatoria y el 0.6% (1) de secundaria.

De los 159 servidores públicos, el 32.7% (52) de las calificaciones del desempeño no fueron proporcionadas, por lo que sólo se revisaron 107 expedientes de servidores públicos de carrera que realizaron funciones de evaluación de impacto ambiental, de los cuales el 100.0% acreditó la evaluación del desempeño.

12-0-16100-07-0336-07-018 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, establezca mecanismos de control que aseguren que los expedientes del personal evaluador estén integrados debidamente, a fin de que contengan la documentación que sustente su escolaridad, grado de avance, carrera y experiencia laboral del servidor público.

12-0-16100-07-0336-07-019 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales analice la factibilidad de establecer mecanismos de control, que aseguren que los servidores públicos responsables de la evaluación y autorización en materia de impacto ambiental cumplan con los perfiles de puestos.

13. Quejas y denuncias en contra de servidores públicos

En 2012, se iniciaron 10 investigaciones en contra del personal de evaluación de impacto ambiental, 7 denuncias y 3 quejas, lo que significó el 6.1% de los 165 servidores públicos que realizaron evaluaciones de impacto ambiental en la SEMARNAT; asimismo, en 1 de las quejas presentadas, el OIC fincó responsabilidades al delegado federal denunciado y lo sancionó con 30 días de suspensión.

Se constató que la Secretaría no identificó en la Matriz de Administración de Riesgos Institucional las 7 denuncias y 3 quejas contra el personal evaluador, ni la sanción derivada de una queja procedente en contra de un Delegado Federal.

Respecto del periodo 2007 a 2012, se verificó que el OIC en la SEMARNAT recibió 50 denuncias y 13 quejas, por las cuales se realizaron un total de 63 procedimientos de investigación a servidores públicos encargados de la evaluación de impacto ambiental.

Asimismo, en dicho periodo, las quejas contra el personal evaluador tuvieron un incremento del 8.4% en promedio anual, en tanto que las denuncias disminuyeron en 12.9% en promedio anual.

12-0-16100-07-0336-07-020 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales analice la factibilidad de identificar y describir en la Matriz de Administración de Riesgos Institucional, las quejas, denuncias y sanciones contra los servidores públicos encargados.

Consecuencias Sociales

De 2007 a 2012, las adecuaciones al marco normativo en materia de impacto ambiental se incrementaron en 3.9%, lo que coincidió con un aumento del 11.9% en el número de promoventes que decidieron someter a evaluación de impacto ambiental sus obras o actividades, así como un incremento del 26.9% en el número de obras y actividades que no contaron con autorización en ese periodo y que fueron identificadas por la PROFEPA y la SEMARNAT; en tanto que en 2012, la Procuraduría realizó la evaluación del daño o afectación ambiental ocasionado por 92 obras o actividades de las que identificó que no disponían de autorización de impacto ambiental, sin que la SEMARNAT dictaminara sobre las acciones de restauración y compensación al medio ambiente, situación que no permitió contribuir a reducir los desequilibrios ecológicos que generan las obras o actividades que deben sujetarse al proceso de evaluación, a fin de que se ejecuten con criterios de sustentabilidad.

Asimismo, en 2012, la Secretaría privilegió el cumplimiento del 96.8% de requisitos para la presentación de la MIA, por encima de los elementos utilizados para llevar a cabo su evaluación y resolución; además, recibió y aceptó 9 Programas de Trabajo para el cumplimiento de las condicionantes, requeridos en los resolutiveos de las autorizaciones de impacto ambiental, sin que cumplieran con las características establecidas, lo que limita asegurar que las obras y actividades autorizadas cumplan con las condicionantes orientadas a la prevención, mitigación y en su caso compensación; de modo que eviten o mitiguen al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente y la población que habita las zonas en donde se ejecutan.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 13 observación(es) la(s) cual(es) generó(aron): 20 Recomendación(es) al Desempeño.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar o promover la intervención de la(s) instancia(s) de control competente con motivo de 3 irregularidad(es) detectada(s).

Dictamen: negativo

La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos, y se aplicaron los procedimientos de auditoría que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen, que se refiere sólo a las operaciones revisadas.

La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) no garantizó el cumplimiento de la evaluación de los daños ambientales, mediante las condicionantes a las que se deben ajustar las obras y actividades que provocan el desequilibrio ecológico, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente, como se precisa en los resultados que se presentan en el apartado correspondiente de este informe, los cuales se refieren principalmente a lo siguiente:

En cuanto a la regulación, el incremento del 3.9% en las adecuaciones al marco normativo en materia de impacto ambiental, registrado de 2007 a 2012, coincidió con una baja incidencia de los particulares que decidieron someter a evaluación de impacto ambiental sus obras o actividades, así como un aumento del 26.9% en el número de obras y actividades que no contaron con autorización y que fueron identificadas por la PROFEPA.

Asimismo, de los 9 indicadores establecidos en el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012, en 1 caso (11.1%), la SEMARNAT cumplió al 100.0% la meta establecida; en 2 casos (22.2%), reportó avances del 55.6% y del 80.0% respecto de la meta programada, y en los 6 casos restantes (66.7%), la Secretaría no realizó acciones orientadas al cumplimiento de las metas para el establecimiento y operación del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental.

Respecto de la coordinación en 2012, la Secretaría emitió 1,571 oficios de solicitud de opinión técnica a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a sus órganos desconcentrados y descentralizados, a los gobiernos estatales y municipales, y a los académicos, de los que en el 55.6% (873) se recibió respuesta y en el 44.4% (698) la opinión técnica solicitada no fue respondida debido a que el mecanismo de solicitud de opinión técnica no es vinculante para los entes públicos, no obstante que la Secretaría requería de mayores elementos técnicos para su evaluación. Además, en 2012, la CONANP registró 395 opiniones técnicas emitidas, en tanto que la SEMARNAT reportó 124 opiniones emitidas por la CONANP, lo que significó una diferencia de 271 opiniones técnicas emitidas, debido a que la Secretaría no dispuso de un sistema de información diseñado e instrumentado bajo criterios de utilidad, confiabilidad y oportunidad.

De 2007 a 2012, la SEMARNAT no participó en la evaluación del daño o afectación ambiental de 92 obras o actividades sin autorización de impacto ambiental identificadas por la Procuraduría.

De un universo de 364 MIA, se seleccionó una muestra aleatoria simple de 188 expedientes, con un nivel de confianza del 95.0% y un margen de error del 5.0%. Se constató que, en 2012 la SEMARNAT privilegió el cumplimiento de requisitos que debían contener la MIA, por encima de los elementos técnicos que sirven de apoyo para su evaluación y resolución, el 81.9% (154) cumplió con los elementos requeridos. El cumplimiento del 84.3% (118 expedientes) obtenido con la revisión de 140 expedientes de MIA correspondientes a la modalidad particular, obedeció a que en 2 MIA's no se identificó, describió y evaluó los impactos ambientales; en 1 caso no se solicitaron medidas preventivas y de mitigación de los impactos ambientales, en 4 casos no se solicitaron los pronósticos ambientales y evaluación de alternativas y en 22 casos no se contó con la identificación de Instrumentos metodológicos y elementos técnicos.

Por lo que corresponde al cumplimiento de los requisitos en el 75.0% (36 expedientes) de los 48 expedientes revisados de MIA en modalidad regional, el cumplimiento obedeció a que en 2 casos no se presentaron pronósticos ambientales regionales ni evaluación de alternativas, y en 12 casos no se identificaron instrumentos metodológicos y elementos técnicos que sustentaran los resultados.

Asimismo, se verificó que de los 188 expedientes revisados, 166 fueron dictaminados con condicionantes, de los cuales en el 42.2% (70) la Secretaría solicitó programas de trabajo para el cumplimiento de las medidas de prevención y mitigación incluidas en los resolutivo de autorización de la MIA con condicionantes, sin recibir 61 programas (87.1%).

La ASF verificó que de los 11 plazos establecidos para cada una de las etapas del proceso de evaluación y autorización de las MIA's y uno establecido para la autorización del Informe Preventivo, el Sistema Nacional de Trámites sólo registró el plazo de 60 días para emitir la resolución de autorización de la MIA y los 20 días establecidos para emitir la resolución del Informe Preventivo, lo que limita disponer de información oportuna, confiable, suficiente y pertinente para verificar y controlar el cumplimiento de los plazos de atención.

En lo que respecta a la competencia del personal, la Secretaría no identificó en la Matriz de Administración de Riesgos Institucional, siete denuncias y tres quejas presentadas al Órgano Interno de Control de la SEMARNAT en contra del personal evaluador, ni una sanción impuesta por dicho órgano, derivada de una queja procedente en contra de un Delegado Federal, por representar un riesgo potencial en la evaluación de impacto ambiental.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Determinar que los informes, reportes y programas dieron cuenta del grado de cumplimiento de los objetivos, indicadores y metas correspondientes en materia de impacto ambiental.
2. Analizar la normativa aplicable a las MIA para determinar los requisitos pertinentes para cada caso.

3. Revisar los mecanismos e instrumentos de coordinación establecidos entre la SEMARNAT, las Entidades de la Administración Pública Federal, los Gobiernos Locales y expertos técnicos, vigentes en 2012.
4. Analizar el cumplimiento de los compromisos instituidos en los instrumentos de coordinación establecidos entre la SEMARNAT, las Entidades de la Administración Pública Federal, los Gobiernos Locales y expertos técnicos.
5. Evaluar los resultados de las acciones realizadas por la CONANP referentes al otorgamiento de opiniones técnicas a la SEMARNAT a la emisión de autorizaciones de Áreas Naturales Protegidas.
6. Analizar la información registrada y generada por los sistemas de información de la SEMARNAT para el control de los tiempos de atención de las Manifestaciones de Impacto Ambiental (MIA).
7. Analizar las estadísticas de los plazos en que la SEMARNAT resolvió las solicitudes de manifestación de impacto ambiental.
8. Revisar las bases de datos de las solicitudes de evaluaciones de MIA, clasificadas por su situación, en el periodo 2007-2012.
9. Revisar una muestra mediante el método aleatorio simple, con un nivel de confianza de 95.0% y un margen de error del 5.0%, de los expedientes de MIA autorizadas en 2012, para verificar el cumplimiento de requisitos y la valoración de los daños ambientales; así como los programas requeridos en las condicionantes y su entrega.
10. Revisar los mecanismos de coordinación entre SEMARNAT y PROFEPA para evaluar los daños al medio ambiente en obras y actividades que no contaron con manifestación de impacto ambiental en 2012.
11. Comparar el procedimiento de evaluación de MIA establecido en el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación de Impacto Ambiental de México con el estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo en cuatro países (Estados Unidos de América, España, Ecuador y Chile).
12. Analizar los ingresos por derechos de manifestación de impacto ambiental en el periodo 2007-2012.
13. Revisar el presupuesto aprobado y ejercido por la SEMARNAT de 2007 a 2012.
14. Revisar los perfiles de puestos que deben cubrir los servidores públicos responsables de evaluar y autorizar las obras y actividades de impacto ambiental en 2012.
15. Revisar los expedientes de los servidores públicos en relación con la acreditación de los requisitos establecidos en la norma.
16. Analizar los registros de las quejas y denuncias presentadas en contra del personal adscrito a la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental en el periodo 2007-2012.

Áreas Revisadas

Las Direcciones Generales de Impacto y Riesgo Ambiental; de Programación y Presupuesto, y de Recursos Humanos; así como las Delegaciones Federales de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Artículo 45
2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno: artículo Tercero, numeral 14, fracción II.3 Operativo, Cuarta norma: Informar y Comunicar, inciso a); artículo Tercero, Título III, Capítulo II, numeral 38; Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales: artículo 9, fracción XIII y 28, fracción XV; Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental: artículos 4, fracción III; 9, párrafo tercero; 24, 25, 33 y 46; Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, artículo 28 y 35 BIS; Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012; Lineamientos que establecen el contenido que deberán tener los programas para el cumplimiento de las medidas de prevención, mitigación y en su caso, compensación, cuando sean requeridos a través de términos o condicionantes incluidos en los resolutivos emitidos, párrafo 4, Apartado Segundo; Ley Federal de Derechos, artículo 194-W; Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, artículos 26; Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, artículos 17 y 19, fracciones I, II y III.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

Las facultades de la Auditoría Superior de la Federación para promover las acciones derivadas de la auditoría practicada, encuentran su sustento jurídico en las disposiciones siguientes:

Artículo 79, fracción II, párrafos tercero y quinto y fracción IV, párrafos primero y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 6, 12, fracción IV; 13, fracciones I y II; 15, fracciones XIV, XV y XVI; 29, fracción X; 32; 39; 49, fracciones I, II, III y IV; 55; 56, y 88, fracciones VIII y XII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

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 determinadas por la Auditoría Superior de la

Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.