

## **Procuraduría Federal de Protección al Ambiente**

### **Inspección y Vigilancia del Impacto Ambiental**

Auditoría de Desempeño: 12-0-16E00-07-0342

DE-126

#### ***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 inspección, la vigilancia y la verificación del cumplimiento de las medidas establecidas en las manifestaciones de impacto ambiental, a fin de evaluar el cumplimiento de sus 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 analizó el marco normativo que regula las acciones de inspección y vigilancia de impacto ambiental; así como la coordinación para la valoración de los daños o afectaciones ambientales por obras y actividades sin Manifestación de Impacto Ambiental (MIA).

En la eficacia, se verificaron las acciones de inspección y vigilancia por obras y actividades sin autorización de impacto y con autorización de impacto ambiental, así como las sanciones aplicadas por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) en la inspección y vigilancia en materia de impacto ambiental, la cobertura de las acciones de inspección y vigilancia, y el impacto de las medidas dictadas en la reparación de los daños ambientales.

En Economía, se analizó el impacto de las multas aplicadas en el cumplimiento de la normativa de impacto ambiental y la tendencia de los recursos destinados a las acciones de inspección y vigilancia en esta materia.

En la competencia de los actores, se revisó que el personal responsable de realizar las acciones de inspección y vigilancia de las autorizaciones de impacto ambiental hubieran acreditado 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 Impacto y Zona Federal Marítimo Terrestre y las delegaciones federales de la PROFEPA.

#### ***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; así como 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 estableciera la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), para propiciar un marco institucional más articulado entre las políticas sociales y ambientales.<sup>1/</sup>

El 4 de junio de 1992 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social (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 Procuraduría 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).<sup>2/</sup>

En 1994 se estableció la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), a dicha Secretaría quedaron adscritos el INE y la PROFEPA,<sup>3/</sup> el 30 de noviembre de 2000, con la reforma del 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 del 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 modificaciones se incluyó que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente realizará actos de inspección y vigilancia del cumplimiento de las disposiciones en materia de impacto ambiental.

Con objeto de evaluar la operación de la política pública en materia de evaluación de impacto ambiental, se identificaron las principales atribuciones de la PROFEPA y la SEMARNAT como instituciones responsables de su operación, que para el caso de la Procuraduría corresponde la inspección y vigilancia de las obras o actividades sujetas a evaluación de impacto ambiental, en tanto que a la SEMARNAT le corresponde regular y

---

<sup>1/</sup> Nuestra Historia, Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, México, 2011.

<sup>2/</sup> **Diario Oficial**, 30 de noviembre de 2000.

<sup>3/</sup> **Diario Oficial**, 28 de diciembre de 1994

evaluar las Manifestaciones de Impacto Ambiental presentadas por los particulares, así como la coordinación de acciones mediante la solicitud de opiniones técnicas a alguna dependencia o entidad de la Administración Pública Federal y gobiernos locales, además de la coordinación de acciones con la PROFEPA para la evaluación de impacto ambiental para determinar los daños o afectaciones ambientales ocasionados por obras o actividades realizadas sin contar previamente con una autorización de impacto ambiental, como se presenta a continuación:

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

CONCEPTO	ENTE	CONCEPTO
Regulación	SEMARNAT	La regulación consiste en formular, publicar y poner a disposición del público normas que regulen 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	La coordinación 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 en 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)
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	La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente 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.

En el periodo 2007-2012, la Procuraduría realizó 137,322 acciones de inspección <sup>4/</sup> y vigilancia, <sup>5/</sup> el 52.5% (72,033) correspondió a visitas de inspección, y el 47.5% (65,289) a acciones de vigilancia, como se muestra en el cuadro siguiente:

ACCIONES DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA, 2007-2012

Materia	2007	2008	2009	2010	2011	2012	Total	Part. %	TMCA <sup>1/</sup>
Total	19,436	20,158	23,631	25,378	24,002	24,717	137,322	100.0	4.9
Inspección	11,878	11,727	14,911	13,150	10,752	9,615	72,033	52.5	(4.1)
Impacto ambiental	1,220	1,474	1,717	1,807	1,523	1,153	8,894	6.5	(1.1)
Recursos marinos	1,361	539	532	494	554	674	4,154	3.0	(13.1)
Vida silvestre	1,874	1,759	2,680	2,551	2,230	2,024	13,118	9.6	1.6
Industria	7,423	7,955	9,982	8,298	6,445	5,764	45,867	33.4	(4.9)
Vigilancia	7,558	8,431	8,720	12,228	13,250	15,102	65,289	47.5	14.8
Impacto ambiental	43	118	199	188	177	146	871	0.6	27.7
Recursos marinos	3,898	3,401	3,521	6,940	7,894	7,617	33,271	24.2	14.3
Vida silvestre	334	1,387	1,671	2,081	2,171	1,902	9,546	7.0	41.6
Recursos Forestales	1,191	1,226	1,414	1,555	1,686	3,280	10,352	7.5	22.5
Zona Federal Marítimo Terrestre	2,092	2,299	1,915	1,464	1,322	2,157	11,249	8.2	0.6

Fuente: Elaborado por la ASF con base la información proporcionada por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente mediante el oficio PFPA/6/10C.17.2/390/13 del 28 de agosto de 2013 y Minuta de Trabajo del 8 de noviembre del 2013.

$$1/ \quad TMCA = \left[ \left( \frac{2012}{2007} \right)^{1/5} \right] - 1 * 10$$

En el periodo 2007-2012, las visitas de inspección registraron una disminución del 4.1% en promedio anual, al pasar de 11,878 visitas en 2007 a 9,615 visitas en 2012, mientras que las de vigilancia se incrementaron en 14.8%, en promedio anual al pasar de 7,558 visitas en 2007 a 15,102 visitas en 2012.

Asimismo, durante el periodo analizado, las visitas de inspección en materia de impacto ambiental disminuyeron 1.1% en promedio anual, de 1,220 visitas en 2007 a 1,153 visitas en 2012, en tanto que las vigilancias aumentaron 27.7% en promedio cada año, de 43 vigilancias en 2007 a 146 en 2012, por lo que la Procuraduría dio prioridad a las acciones

<sup>4/</sup> Acto de autoridad, sustentado por la ley, cuyo fin es verificar la legalidad y cumplimiento de las licencias, permisos y autorizaciones emitidas por las autoridades competentes a los particulares, empresas, agrupaciones sociales y aún a las propias autoridades y entidades del gobierno. En materia de impacto ambiental, mediante la inspección se verifica que las obras o actividades públicas o privadas de competencia federal, que afectan o pueden afectar negativamente al ambiente, y en particular a los recursos naturales, cuenten con autorización correspondiente y cumplan con las condiciones previstas en la misma; Glosario de Términos PROFEPA, vigente en 2012.

<sup>5/</sup> Refiere a toda actividad programada, efectuada por personal autorizado por la PROFEPA encaminada a prevenir la realización de actividades ilícitas en materia ambiental. En materia de impacto ambiental a través de recorridos de vigilancia se realiza la detección de posibles violaciones a la normatividad en la materia, así como a la obtención de información que, en su caso, permitan proceder a realizar una inspección, con base en la cual se determinará si hay o no cumplimiento a dicha normatividad; Glosario de Términos PROFEPA vigente en 2012.

que contribuyen a la prevención de los delitos ambientales en materia de impacto ambiental.

### **Resultados**

#### **1. Marco normativo de inspección en materia de impacto ambiental**

Con los trabajos de auditoría, se constató que la PROFEPA no dispone de manuales de procedimientos para la ejecución de las visitas de inspección en materia de impacto ambiental, a obras y actividades que cuentan y no cuentan con autorización de impacto ambiental emitida por la SEMARNAT, conforme lo establece el artículo 120, fracción XI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Ante la falta de manuales de procedimientos se analizó el marco normativo que regula el proceso de inspección de las obras o actividades sujetas a evaluación de impacto ambiental, para asegurar que cuenten o cumplan con la Autorización que les otorga la SEMARNAT.

La ASF determinó que el Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y 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”, no establecen las atribuciones de la Dirección General de Inspección de Fuentes de Contaminación, ni de las 32 Delegaciones de la Procuraduría para llevar a cabo la dictaminación para establecer las medidas correctivas, de seguridad o de urgente aplicación en materia de impacto ambiental, tanto a obras o actividades que no dispusieron de autorización por parte de la SEMARNAT, como en las que dispusieron de dicha autorización. En tanto que para la Dirección General de Asistencia Técnica Industrial, el Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales le otorga facultades para evaluar y elaborar dictámenes técnicos en apoyo de las delegaciones, pero únicamente en los casos que determine el Subprocurador de Inspección Industrial.

A la fecha de integración del informe de resultados preliminares, la Procuraduría no dispuso de evidencia documental de las gestiones realizadas para proponer al Subprocurador Jurídico las modificaciones necesarias a estos instrumentos jurídicos, conforme a lo señalado en el artículo 133, fracción V, del Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, que permitan asegurar el ejercicio adecuado de los actos de inspección por parte de las áreas de la PROFEPA que tienen la función de programar, ordenar y realizar visitas (...) de inspección, para vigilar y evaluar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a la restauración de los recursos naturales, (...) impacto ambiental.

#### **12-0-16E00-07-0342-07-001 Recomendación al Desempeño**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente elabore y presente a su coordinadora de sector las modificaciones al Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y 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 fin de que la Dirección General de Inspección de Fuentes de Contaminación y las 32 Delegaciones de la Procuraduría dispongan de las atribuciones necesarias para llevar a cabo la dictaminación que sirve de base para establecer las medidas correctivas, de seguridad o de

urgente aplicación en materia de impacto ambiental, tanto a obras o actividades que no dispusieron de autorización por parte de la Secretaría, como en las que sí contaron con ésta.

**12-0-16E00-07-0342-07-002 Recomendación al Desempeño**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente elabore y presente a su coordinadora de sector las modificaciones al Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y 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, para que la Dirección General Asistencia Técnica Industrial de la Procuraduría disponga de las atribuciones necesarias para pronunciarse sobre el grado de afectación ambiental y llevar a cabo la dictaminación como base para establecer las medidas correctivas, de seguridad o de urgente aplicación en materia de impacto ambiental.

**12-0-16E00-07-0342-07-003 Recomendación al Desempeño**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente elabore e implemente los manuales de procedimientos para ejecutar las visitas de inspección en materia de impacto ambiental a obras y actividades con y sin autorización de Manifestación de Impacto Ambiental emitida por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, a fin de asegurar la efectividad de las acciones de inspección.

**2. *Coordinación para la valoración de daños o afectaciones ambientales por obras y actividades sin Manifestación de Impacto Ambiental***

De 2007 a 2012, la PROFEPA identificó 92 obras o actividades sin autorización de impacto ambiental, en cumplimiento del artículo 45, fracción I, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de las que realizó la evaluación del daño o afectación ambiental ocasionado, sin que la SEMARNAT participara en dicha evaluación, debido a la falta de un instrumento jurídico que establezca los términos en que la PROFEPA y la SEMARNAT deberán coordinarse para establecer las medidas preventivas, de mitigación y las demás necesarias para evitar o reducir al mínimo los efectos negativos sobre el medio ambiente y los recursos naturales, causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas aplicables para la protección al ambiente y restauración de los ecosistemas, que permita a la Procuraduría conducir la política de inspección en materia de impacto ambiental en los términos que establecen los artículos 126, fracción I, y 127, fracción I, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Del análisis de la normativa aplicable, se desprende que el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental establece como objeto de las medidas correctivas el evitar que se sigan ocasionando afectaciones al ambiente, por lo que para cumplir con este objetivo, el Reglamento Interior de la SEMARNAT, faculta a la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la Secretaría a participar con la PROFEPA en la evaluación del daño ambiental de las obras y actividades que no cumplan con el procedimiento de evaluación de impacto ambiental; en tanto 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", atribuyen a la PROFEPA determinar el grado de afectación ambiental ocasionado o que

podiera ocasionarse por la realización de obras o actividades de que se trate, para imponer las medidas de seguridad o sanciones procedentes.

Asimismo, 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 Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; los cuales no fueron conceptualizados en ninguno de los instrumentos normativos señalados, situación que limitó evaluar las acciones a realizar por parte de la Secretaría y de la PROFEPA.

Como consecuencia de estas inconsistencias, el 26 de noviembre de 2012, se modificó el artículo 28, fracción XV, de su Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, 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, la ASF determinó que la Procuraduría 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 procedimiento 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, como se señala en el artículo 133, fracción V, del Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales.

#### 12-0-16E00-07-0342-07-004 **Recomendación al Desempeño**

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

#### 12-0-16E00-07-0342-07-005 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, en coordinación con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, analice la factibilidad de promover las modificaciones necesarias al marco normativo en materia de impacto ambiental, con objeto de eliminar la inconsistencia existente entre el concepto de daño ambiental y el de afectación ambiental, que permita una adecuada evaluación de impacto ambiental ocasionada por obras o actividades que no contaron con autorización ambiental.

### **3. *Inspección y vigilancia de obras o actividades con y sin Autorización de impacto ambiental en materia de recursos naturales***

La PROFEPA no cuenta con criterios y metodologías para la evaluación de los daños ambientales ocasionados por obras y actividades que se desarrollaron sin contar con la autorización de impacto ambiental.

Asimismo, se constató que el Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales no otorga facultades a las delegaciones federales de la Procuraduría para elaborar los dictámenes técnicos que sirven de base para establecer las medidas correctivas, lo que ocasiona que las medidas dictadas en los resolutive emitidos, no dispongan del debido sustento técnico.

Asimismo, la PROFEPA no cuenta con un manual de procedimientos que incluya las acciones a realizar por la Dirección General de Inspección de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre, y por las delegaciones federales, para la inspección de obras y actividades con y sin autorizaciones de impacto ambiental.

De un universo de 194 expedientes correspondientes a las visitas de inspección con emisión de resolutive, se seleccionó una muestra de 133 expedientes mediante el método aleatorio simple, con un nivel de confianza de 95% y margen de error 5.0%, encontrando que el 100.0% de los expedientes no contaron con dictámenes técnicos, de los cuales el 66.9% (89) correspondió a inspecciones a obras y actividades sin autorización de impacto ambiental ejecutadas por Delegaciones Federales, y el 43.1% (44) a inspecciones a obras y actividades con autorización de impacto ambiental ejecutadas por Delegaciones Federales.

Además, en el 46.6% (62) de los 133 expedientes revisados se sustituyó el dictamen técnico por diversos instrumentos técnicos: Reporte Técnico, Consulta Técnica, Informe Técnico, Ficha Técnica, y Reporte de Visita, los cuales son distintos en su contenido, lo que evidenció la falta de coordinación en el proceso de dictaminación entre la Dirección General de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre y las Delegaciones Federales.

En 3.4% (3) de los 89 casos de inspecciones en las que se detectaron obras y actividades sin autorización, la PROFEPA solicitó a los particulares realizar un peritaje para disponer de mayores elementos para determinar el grado de afectación de las obras irregulares, sin que en 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” se especificara los criterios para solicitar dicho peritaje, lo que ocasionó un acto de discrecionalidad al momento de solicitar que la evaluación sea realizada por el particular, y en el 96.6% restante (86 casos), la Procuraduría no realizó la evaluación de las afectaciones. No obstante, no presentó propuesta de modificación a la normativa aplicable como lo establece el artículo 14, fracción V del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

De la revisión de las actas de inspección, correspondientes a los 44 expedientes con autorización de impacto ambiental revisados, sólo en el 18.6% (8) las obras de impacto ambiental cumplieron con las condicionantes establecidas por la SERMARNAT en los resolutive de autorización de impacto ambiental.

#### 12-0-16E00-07-0342-07-006 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente elabore criterios y metodologías para llevar a cabo la evaluación de los daños ambientales ocasionados por obras y actividades desarrollados sin contar con la autorización de impacto ambiental.

**12-0-16E00-07-0342-07-007 Recomendación al Desempeño**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente realice y presente ante la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales el proyecto de modificaciones a la normativa aplicable en materia de impacto ambiental, a fin de que se especifiquen los casos en los que la Procuraduría deberá solicitar que el inspeccionado proporcione la información que sirva de base para resolver y dictaminar las medidas de restauración y urgente aplicación derivadas de las inspecciones de impacto ambiental en materia de recursos naturales.

**12-0-16E00-07-0342-07-008 Recomendación al Desempeño**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente elabore e implemente un manual de procedimientos para las acciones de inspección a obras y actividades con y sin autorización de impacto ambiental que lleva a cabo la Dirección General de Inspección de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre y por las delegaciones federales.

**12-0-16E00-07-0342-07-009 Recomendación al Desempeño**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente establezca los mecanismos de coordinación necesarios entre la Dirección de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre y las delegaciones federales a fin de asegurar la homogeneidad del proceso de dictaminación de los daños ocasionados por obras y actividades que no cuentan con autorización de Manifestación de Impacto Ambiental, identificadas mediante visitas de inspección de impacto ambiental en materia de recursos naturales.

**4. *Inspección y vigilancia de obras o actividades con y sin Autorización de impacto ambiental en materia industrial***

La Dirección General de Inspección de Fuentes de Contaminación no tiene la atribución expresa en el Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de emitir dictámenes técnicos ni determinar el grado de afectación provocado por las obras y actividades que no cuentan con autorización de impacto ambiental, por lo que se ajusta a lo establecido en 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, para realizar dicha función, pero no dispuso de evidencia documental de propuestas de modificación al reglamento interior que faculden a la Dirección General de Inspección de Fuentes de Contaminación para realizar la dictaminación de las afectaciones.

De un universo de 175 expedientes correspondientes a las visitas de inspección con emisión de resolutivo, mediante el método aleatorio simple, se seleccionó una muestra de 120 expedientes, con un nivel de confianza de 95% y margen de error 5.0%, encontrando que el 100.0% de los expedientes no contaron con dictámenes técnicos, del cual el 20% (24) correspondió a inspecciones a obras y actividades sin autorización de impacto ambiental ejecutadas por Delegaciones Federales y el 80% (96) a inspecciones de obras y actividades con autorización de impacto ambiental ejecutadas por Delegaciones Federales.

Además, se constató que en el 37.5% (9) de los 24 expedientes de obras y actividades que no tuvieron autorización de impacto ambiental y en el 34.4% (33) de los 96 expedientes de obras y actividades que tuvieron autorización de impacto ambiental, se substituyó el dictamen técnico por diversos instrumentos técnicos: Reporte Técnico, Consulta Técnica,

Informe Técnico, Ficha Técnica, y Reporte de Visita, los cuales son distintos en su contenido, debido a la falta de coordinación en el proceso de dictaminación de la afectación ambiental entre las direcciones generales de Inspección a Fuentes de Contaminación y de Asistencia Técnica Industrial y las Delegaciones Federales.

Se verificó que en el 4.7% (1) de los 24 expedientes revisados, la PROFEPA solicitó a los particulares realizar un peritaje para disponer de mayores elementos que permitan determinar el grado de afectación de las obras irregulares en materia industrial, sin que en 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” se especificara los criterios para solicitar dichos peritajes, lo que ocasionó un acto de discrecionalidad al momento de solicitar que la evaluación sea realizada por el particular, y en el restante 95.3% (23 casos), la PROFEPA no realizó la evaluación de las afectaciones que establecen dichos lineamientos.

Además, se constató que de los 96 expedientes revisados correspondientes a obras y actividades que contaron con autorización de impacto ambiental, en el 82.3% (79) se cumplió con las condicionantes establecidas en los resolutivos de las autorizaciones de impacto ambiental emitidas por la SEMARNAT.

#### **12-0-16E00-07-0342-07-010 Recomendación al Desempeño**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente establezca mecanismos de coordinación entre las direcciones generales de Inspección a Fuentes de Contaminación y de Asistencia Técnica Industrial y las delegaciones federales que permitan asegurar la homogeneidad del proceso de dictaminación de los daños ocasionados por obras y actividades que no cuentan con autorización de Manifestación de Impacto Ambiental, identificadas mediante visitas de inspección de impacto ambiental en materia industrial.

#### **12-0-16E00-07-0342-07-011 Recomendación al Desempeño**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente realice y presente ante la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales el proyecto de modificaciones a la normativa aplicable, a fin de que se especifiquen los casos en los que la Procuraduría deberá solicitar que el inspeccionado proporcione la información que sirva de base para resolver y dictaminar las medidas de restauración y urgente aplicación derivadas de las inspecciones de impacto ambiental en materia industrial.

#### **12-0-16E00-07-0342-07-012 Recomendación al Desempeño**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente establezca los mecanismos de control y supervisión necesarios para asegurar que en todos los casos se lleve a cabo la evaluación de las afectaciones al ambiente identificadas mediante las visitas de inspección de impacto ambiental en materia industrial.

### **5. Sanciones aplicadas por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) en la inspección y vigilancia en materia de impacto ambiental.**

En 2012, se realizaron 2,645 acciones de inspección y verificación, el 43.6% (1,153) fueron inspecciones, de las cuales el 74.9% (864) derivó de los programas de inspección, el 12.1% (140) de Denuncias populares, el 12.7% (146) derivó de vigilancias, y el 0.3% (3) de contingencias. Las verificaciones representaron el 56.4% (1,492) del total de las acciones de

inspección y verificación, el 79.3% (1,183) derivó de los Programas de Inspección, el 8.4% (125) de acciones de vigilancia, el 12.3% (183) derivó de denuncias populares, y el 0.1% (1) de contingencias, con lo que se acreditó que se realizaron actos de inspección y vigilancia,

Durante el periodo 2007-2012 se emitieron 8,069 sanciones, las cuales representaron el 41.1% del total de las visitas de inspección y vigilancia realizadas durante el periodo (19,629). Del total de las sanciones emitidas por la PROFEPA durante el periodo referido (8,069), el 79.8% (6,440) fueron multas, el 9.6% (771) correspondió a clausuras temporales, el 6.2% (502) fueron amonestaciones, el 2.1% (168) del tipo Otra, el 1.4% (117) correspondió a decomisos de otros bienes, el 0.4% (31) fueron clausuras parciales, el 0.3% (24) correspondió a decomisos de productos o subproductos, el 0.1% (10) a decomisos de vehículos, con lo que se acredita que la PROFEPA, derivado de las acciones de inspección y vigilancia, impuso o determinó las sanciones administrativas correspondientes.

Asimismo, se constató que no obstante que las acciones de inspección realizadas por la PROFEPA, en el periodo 2007-2012, se incrementaron en 2.7% en promedio cada año, y que las irregularidades detectadas aumentaron 1.6% en promedio anual, las sanciones impuestas por la Procuraduría disminuyeron en 3.3% en promedio cada año, debido a la disminución de las multas en 3.8%, en promedio cada año, de 712 en 2007 a 587 en 2012, así como de las amonestaciones, las clausuras parciales, el decomiso de productos y subproductos, los decomisos en embarcación, las revocaciones y la suspensión de permisos, que registraron una disminución promedio anual de entre 12.5% y 100.0%, no obstante que, de acuerdo con la PROFEPA, son el mecanismo que busca inhibir el incumplimiento de la normativa ambiental en materia de impacto ambiental a efecto de evitar que se sigan ocasionando afectaciones al ambiente, los ecosistemas o sus elementos, restablecer las condiciones de los recursos naturales que hubieren resultado afectados por obras o actividades; así como generar un efecto positivo, alternativo y equivalente a los efectos adversos en el ambiente.

Además, con la revisión de los registros del Sistema de Información Institucional de la PROFEPA (SIIP), no fue posible verificar el número de sanciones correspondiente a cada irregularidad registrada en el periodo 2007-2012, debido a que el Sistema de Información Institucional de la PROFEPA (SIIP) no genera la información para evaluar los criterios utilizados por la Procuraduría para la determinación de las sanciones, de acuerdo con las irregularidades detectadas.

#### **12-0-16E00-07-0342-07-013 Recomendación al Desempeño**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente realice un diagnóstico para determinar el impacto de las sanciones impuestas para inhibir el incumplimiento de la normativa en materia de impacto ambiental y, con los resultados obtenidos, implemente las acciones necesarias que coadyuven a evitar que se continúen ocasionando afectaciones al ambiente, los ecosistemas o sus elementos, restablecer las condiciones de los recursos naturales que hubieren resultado afectados por obras o actividades; así como generar un efecto positivo, alternativo y equivalente a los efectos adversos en el ambiente.

#### **12-0-16E00-07-0342-07-014 Recomendación al Desempeño**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente implemente un sistema de información útil, confiable y oportuna que permita verificar el número de sanciones

correspondiente a cada irregularidad registrada, con el objeto de evaluar el impacto de las sanciones en la disminución de las visitas de inspección con irregularidad.

#### **6. *Política integral de inspección y vigilancia***

En materia de industria, la Procuraduría no formuló la política de inspección de impacto ambiental, que permitiera evaluar la estrategia aplicada para la programación de las visitas, ni la cobertura de atención de dichas acciones.

Por lo que corresponde a la materia de recursos naturales, la ASF constató que si bien, la PROFEPA estableció el objetivo 7 del Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales y la Meta 48 del Programa Anual de Trabajo, orientados a promover el cumplimiento eficiente y expedito de la legislación y normatividad ambiental en las 50 regiones prioritarias mediante una política integral de inspección y vigilancia, no dispuso de indicadores que permitan evaluar el impacto de las acciones de inspección y vigilancia para contribuir a evitar y reducir al mínimo los efectos negativos al medio ambiente.

Asimismo, se obtuvo que en 2012, con las 864 acciones de inspección y vigilancia instrumentadas por la PROFEPA en impacto ambiental, atendió 88 sitios prioritarios, lo que significó una cobertura del 68.0% (66 sitios) de los 97 sitios prioritarios determinados.

De un total de 97 sitios determinados como prioritarios, 27.8% (27 sitios) concentraron el 84.8% (2,932) de las acciones de inspección y vigilancia realizadas de 2007 a 2012 (3,460 acciones), al lograr porcentajes de participación de entre 22.1% y 0.8%, lo que coloca a los restantes 70 sitios por debajo de estos niveles de participación respecto del total; en tanto que el 52.5% (51 sitios) alcanzó en conjunto una participación del 15.2% de las acciones totales del periodo analizado (518), mientras que el 19.6% (19 sitios) no tuvo participación. Situación que pone en un mayor estado de vulnerabilidad a los sitios prioritarios ante actividades irregulares.

#### **12-0-16E00-07-0342-07-015 Recomendación al Desempeño**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente formule e implemente una política de inspección de impacto ambiental en materia de industria con el fin de evaluar la estrategia aplicada para la programación de las visitas y la cobertura de atención de dichas acciones.

#### **12-0-16E00-07-0342-07-016 Recomendación al Desempeño**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente elabore indicadores que permitan evaluar el impacto de las acciones de inspección y vigilancia en materia de impacto ambiental, a fin de determinar su contribución a evitar y reducir al mínimo los efectos negativos al medio ambiente.

#### **12-0-16E00-07-0342-07-017 Recomendación al Desempeño**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente defina e instrumente criterios de categorización para establecer los sitios prioritarios que anualmente atenderá mediante acciones de inspección y vigilancia en materia de impacto ambiental, para contribuir a evitar o reducir al mínimo los efectos negativos al medio ambiente.

## **7. *Impacto de las medidas dictadas en la reparación de daños al ambiente***

En 2012, con la revisión del Registro de 9,191 visitas de verificación, no fue posible identificar la contribución del cumplimiento de las medidas dictadas en la reparación de los daños ocasionados por obras o actividades que debieron sujetarse a la evaluación del impacto ambiental para garantizar el estricto cumplimiento de los ordenamientos jurídicos ambientales mediante la reparación de los daños, como se establece en la Estrategia 6.4 del Plan Nacional de Desarrollo, toda vez que la PROFEPA no dispuso de objetivos, metas y estrategias para evaluar el cumplimiento de medidas dictadas, ni de sistemas de información diseñados e instrumentados bajo criterios de utilidad, confiabilidad y oportunidad.

A efecto de analizar el cumplimiento de las medidas dictadas por la PROFEPA orientadas a reparar los daños ambientales ocasionados por las obras o actividades sujetas a autorización de impacto ambiental, la ASF analizó los resultados obtenidos en las visitas de verificación realizadas, con lo que se obtuvo que en 2012, de las 1,364 visitas de verificación realizadas, en el 34.4% (469) se identificó el incumplimiento de las medidas, en tanto que en el 65.6% (895) la Procuraduría identificó que los promoventes habían cumplido con las medidas dictadas.

Asimismo, se verificó que en el periodo 2007-2012, de las 9,191 visitas de verificación realizadas, en el 36.0% (3,307) la PROFEPA constató el incumplimiento de las medidas dictadas, en tanto que en el 64.0% (5,884) de las visitas, la Procuraduría comprobó su cumplimiento.

### **12-0-16E00-07-0342-07-018 Recomendación al Desempeño**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente establezca objetivos, metas y estrategias que le permitan evaluar el cumplimiento de medidas dictadas, con el fin de identificar su contribución en la reparación de los daños ocasionados por obras o actividades que debieron sujetarse a la evaluación del impacto ambiental.

### **12-0-16E00-07-0342-07-019 Recomendación al Desempeño**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente incorpore en sus sistemas la información útil, confiable y oportuna que le permita identificar la contribución del cumplimiento de las medidas dictadas en la reparación de los daños ocasionados por obras o actividades que debieron sujetarse a la evaluación del impacto ambiental, a fin de garantizar el estricto cumplimiento de los ordenamientos jurídicos ambientales.

## **8. *Promoción y atención de los procedimientos civiles y penales derivados de los actos de inspección***

De 2007 al 2012, se presentaron 62 procedimientos penales, 50 corresponden a denuncias y 12 a querellas; 2012, fue el año con mayor número de procedimientos penales, 19 denuncias y 2 querellas; 90.5% de las denuncias se interpuso ante un órgano de autoridad diferente para que se apliquen las consecuencias jurídicas o sanciones previstas en la ley, y el 9.5% de las quejas se presentan ante un juez o tribunal competente para ejercer la acción penal contra quien resulte responsable, con lo que la PROFEPA acreditó que cumplió con su atribución de iniciar acciones ante autoridades competentes, cuando conozca de hechos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación administrativa y penal, conforme se muestra en el cuadro siguiente:

DENUNCIAS O QUERELLAS RELACIONADAS CON LA INSPECCIÓN  
Y VIGILANCIA EN MATERIA DE IMPACTO AMBIENTAL, 2007–2012

Procedimientos	2007		2008		2009		2010		2011		2012		Total		TMCA
	Abs.	Part. (%)	Abs.	Part. (%)	Abs.	Part. (%)	Abs.	Part. (%)	Abs.	Part. (%)	Abs.	Part. (%)	Abs.	Part. (%)	
Penales															
Tipo	1	100.0	1	100.0	13	100.0	18	100.0	8	100.0	21	100.0	62	100.0	85.6
Denuncia	1	100.0	0	0.0	11	84.6	14	82.4	5	62.5	19	90.5	50	81.3	82.1
Querrela	0	0.0	1	100.0	2	15.4	4	17.6	3	37.5	2	9.5	12	18.7	18.9

FUENTE: Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, información remitida mediante el oficio núm. PFFPA/6/10C.17.2/390/13 de fecha 28 de agosto de 2013.

Abs. Absolutos

Part. Participación porcentual.

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

Con la auditoría se verificó que, en el estatus de atención al 31 de diciembre de 2012, se registraron 62 denuncias acumuladas desde 2007, de las cuales 7 se concluyeron debido a que no se ejerció la acción penal; 45 estuvieron pendientes, 7 se reportaron en reserva y 38 en integración. De las 12 querellas acumuladas a partir del 2007 a 2012, 2 se concluyeron, en 1 se ejerció la acción penal y 1 fue consignada; 10 casos fueron registradas como pendientes, ya que se encontraban en integración.

Se determinó que para la oportunidad de atención de los procedimientos penales en el periodo 2007-2012, se registraron 15 denuncias y querellas con fecha de resolución, de las que 3 corresponden a 2009, 7 a 2010, 1 a 2011 y 4 a 2012; lo que significó que en el 24.2% de las 62 denuncias se dictó la resolución y en el 75.8% aún se desconoce la fecha de resolución del procedimiento penal, lo que limitó a la PROFEPA procurar el pleno acceso de la sociedad a la participación de una justicia ambiental pronta y expedita.

La PROFEPA, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, proporcionó el oficio núm. PFFPA/6/10C.17.2/0758/2013 del 18 de diciembre de 2013, con el que informó que “las denuncias y querellas así como el seguimiento de las mismas, éstas se circunscriben a las que derivan del ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental tiene esta Dependencia, y en su caso, a las relacionadas con el correspondiente procedimiento administrativo que se instaure y substancie; así como las que se desprenden de la atención de los requerimientos de aporte de personal para fungir como peritos y proporcionar elementos de prueba tales como informes y constancias documentales que el Ministerio Público de la Federación o el Órgano Jurisdiccional Federal requiere a esta Procuraduría, y las acciones de coadyuvancia que se realizan tendientes a la integración de la averiguación previa al aportar elemento de prueba para tal fin, dado que el Representante Social Federal es el único responsable de la integración del expediente, la persecución del delito, y en su caso, del correspondiente ejercicio de la acción penal”.

No obstante lo señalado, la procuraduría no dispuso de evidencia documental de las acciones realizadas para el seguimiento de las denuncias y querellas penales presentadas ante las instancias competentes.

12-0-16E00-07-0342-07-020 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente realice un diagnóstico para determinar las causas del rezago en la atención de los procedimientos penales y, con base en los resultados obtenidos, realice las acciones necesarias que permitan incrementar la oportunidad de su atención, a fin de procurar el pleno acceso de la sociedad a la participación de una justicia ambiental pronta y expedita.

**9. Impacto de las multas aplicadas en el cumplimiento de la normativa de impacto ambiental**

En 2012, la PROFEPA impuso 823 multas por infringir la normativa en materia de impacto ambiental, lo que representó un monto de 74,237.2 miles de pesos, del cual 89.3% (66,267.9) fue impuesto por la Dirección de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre y el 10.7% lo estableció la Subprocuraduría de Inspección Industrial.

Asimismo, de los registros de información, se constató que en el periodo 2007-2012, las multas impuestas por la PROFEPA a los infractores de la normativa en materia de impacto ambiental, decrecieron en 1.3% anualmente, al pasar en 2007 de 879 multas a 823 multas en 2012; en cuanto a los montos correspondientes, crecieron a una tasa de 0.9% en promedio anual, al pasar en 2007 de 71,108.5 miles de pesos a 74,237.2 miles de pesos, como lo muestra el cuadro siguiente:

MULTAS IMPUESTAS POR LA PROCURADURÍA FEDERAL DE PROTECCIÓN AL AMBIENTE, 2007-2012  
(Miles de pesos)

Concepto	2007	2008	2009	2010	2011	2012	TMCA
<b>Total</b>							
Multas	879	1,025	1,206	1,262	1,258	823	(1.3)
Montos	71,108.5	149,415.7	81,894.5	73,888.6	91,119.7	74,237.2	0.9
<b>Recursos Naturales</b>							
Multas	645	737	906	944	1003	617	(0.9)
Montos	65,828.7	139,436.6	69,062.4	57,840.6	63,563.3	66,267.9	0.1
<b>Industria</b>							
Multas	234	288	300	318	255	206	(2.5)
Montos	5,279.8	9,979.1	12,832.1	16,047.9	27,556.4	7,969.3	8.6

FUENTE: Información proporcionada por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, mediante Oficio No. PFPA/6/10C.17.2/390/13 del 28 de agosto de 2013/2012.

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

Con el análisis de la tendencia de las multas aplicadas en el periodo 2007-2012, se constató que si bien la Procuraduría aplicó las multas, no estableció objetivos y metas que permitieran evaluar si dichas multas inhiben el incumplimiento de la normativa de impacto ambiental.

Asimismo, se constató que la Dirección General de Inspección a Fuentes de Contaminación dispuso de un tabulador para determinar las multas por las infracciones, que considera diversos aspectos, como el tamaño de la empresa, la intencionalidad, el beneficio

económico obtenido, la reincidencia, ente otras; en tanto que la Dirección de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre, no cuenta con un catálogo de medidas correctivas correspondientes a las infracciones de las disposiciones jurídicas ni de un tabulador para la determinación de multas derivadas de las visitas de inspección en materia de impacto ambiental, toda vez que no dispone de atribuciones para su elaboración, lo que limita analizar la adecuada aplicación de los criterios para la determinación de las sanciones.

La ASF, con base en el coeficiente de correlación por año del periodo 2007-2012, determinó que la relación existente entre las multas emitidas y las visitas con irregularidades no fue representativa (0.5524), lo que significó que aunque crecieron las multas no necesariamente crecieron las visitas con irregularidades, lo que explica que mientras las multas impuestas por la PROFEPA decrecieron durante el periodo 2007-2012 en 1.3% anualmente, las irregularidades detectadas tuvieron un crecimiento del 1.6% anual.

**12-0-16E00-07-0342-07-021 Recomendación al Desempeño**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente establezca objetivos, metas y estrategias para evaluar la contribución de las multas aplicadas en la disminución de ilícitos por el incumplimiento de la normativa de impacto ambiental.

**12-0-16E00-07-0342-07-022 Recomendación al Desempeño**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente elabore un diagnóstico para determinar la viabilidad de presentar ante su coordinadora de sector una propuesta de modificación al Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, a fin de que la Dirección de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre disponga de atribuciones que le permitan la elaboración de un catálogo de medidas correctivas correspondientes a las infracciones de las disposiciones jurídicas, así como de un tabulador para la determinación de multas derivadas de las visitas de inspección en materia de impacto ambiental, a fin de asegurar la adecuada aplicación de los criterios para la determinación de las sanciones.

**10. *Tendencia de los recursos destinados a las acciones de inspección y vigilancia del impacto ambiental***

En 2012, la Procuraduría no programó los recursos presupuestarios estimando los costos para alcanzar los resultados cuantitativos y cualitativos previstos en las metas, lo que limitó identificar el presupuesto original, modificado y ejercido en las acciones de inspección y vigilancia en materia de impacto ambiental, las cuales están contenidas en los programas presupuestarios M001 "Actividades de Apoyo Administrativo" y G005 "Inspección y Vigilancia en Materia de Medio Ambiente y Recursos Naturales".

Con los trabajos de auditoría se constató que la PROFEPA erogó 992,396.9 miles de pesos en las acciones de inspección y vigilancia en materia de impacto ambiental, que en comparación con el presupuesto aprobado fue superior en 0.2% (2,246.2 miles de pesos) y representó el 99.9% del presupuesto modificado. En el periodo 2007-2012, el presupuesto ejercido por la PROFEPA en dichas acciones se incrementó, en promedio, 0.1% cada año, al pasar de 985,343.4 miles de pesos en 2007 a 992,396.9 miles de pesos en 2012.

La ASF examinó el comportamiento de la ejecución de acciones de inspección y vigilancia, asociados con el número del personal inspector y el presupuesto ejercido en cada año para procurar el cumplimiento de la normativa en materia de impacto ambiental. El análisis

reveló que de 2007 a 2012, el número de acciones de inspección y vigilancia decreció en 1.1%, en promedio anual, en tanto que la productividad disminuyó en 3.8%, que pasó de 2.7 visitas por inspector en 2007 a 1.9 visitas por inspector en 2012; mientras que el recurso presupuestario ejercido en la ejecución de las acciones de inspección y vigilancia en materia de impacto ambiental tuvo un incremento de 0.1% en promedio anual.

#### 12-0-16E00-07-0342-07-023 Recomendación al Desempeño

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente determine la alineación de los programas presupuestarios a cada una de las acciones de las materias de inspección y vigilancia que realiza, entre las que se encuentra la de impacto ambiental, y los someta a la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a fin de que sea posible identificar los recursos presupuestarios asignados a cada uno de las acciones y estimar los costos para alcanzar los resultados cuantitativos y cualitativos previstos en las metas.

#### 11. Cumplimiento de las características técnicas del personal inspector de las autorizaciones de IA

De un universo de 637 servidores públicos, se seleccionó una muestra aleatoria simple de 234 expedientes, con un nivel de confianza de 95.0% y un margen de error del 5.0%; encontrando que 1 expediente de Subdelegado y 1 de Dictaminador B estuvieron duplicados en el registro proporcionado por la Procuraduría, por lo que se evaluó a 232 servidores públicos, de los cuales el 62.9% (146) cumplió con los cuatro atributos establecidos en el perfil de puestos: Escolaridad, Grado de Avance, Área de Conocimiento y Años de Experiencia, en tanto que el 37.1% (86) incumplió al menos uno de estos cuatro atributos, como se muestra en el cuadro siguiente:

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

Adscripción	Total		Escolaridad		Grado de Avance		Áreas del Conocimiento		Años de experiencia		Total p
	P		P	%	P	%	P	%	P	%	
	(a)	(b)	c=(b/a)*100	(d)	e=(d/a)*100	(f)	g=(f/a)*100	(h)	i=(h/a)*100		
Total <sup>1/</sup>	232	212	91.4	196	84.5	169	72.8	208	89.7	146	
Mandos Superiores	26	26	100.0	21	80.8	26	100.0	25	96.2	21	
Director General	1	1	100.0	1	100.0	1	100.0	1	100.0	1	
Subdelegados	25	25	100.0	20	80.0	25	100.0	24	96.0	20	
Mandos Medios	11	11	100.0	7	63.6	5	45.5	10	90.9	3	
Subdirector	3	3	100.0	3	100.0	3	100.0	2	66.7	2	
Jefe de Departamento	8	8	100.0	4	50.0	2	25.0	8	100.0	1	
Operativos	195	175	89.7	168	86.2	128	65.6	173	88.7	122	
Coordinador de inspectores "A y D"	15	15	100.0	14	93.3	14	93.3	14	93.3	13	
Dictaminador "A, B y C"	30	28	93.3	28	93.3	26	86.7	23	76.7	21	
Analista administrativo "B y C"	4	2	50.0	2	50.0	0	0.0	4	100.0	0	
Especialista en legislación	4	4	100.0	4	100.0	2	50.0	4	100.0	2	
Inspector Federal	140	124	88.6	118	84.3	94	67.1	126	90.0	84	
Representante de PROFEPA	2	2	100.0	2	100.0	2	100.0	2	100.0	2	

Fuente: Elaborado por la ASF con base en la revisión de expedientes de la Dirección General de Desarrollo Humano y Organización de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

1/ De la revisión de los expedientes, se constató que un expediente de Subdelegado y uno de Dictaminador B se encontraban duplicados en la plantilla proporcionada por la procuraduría, por lo que la revisión fue de 232 expedientes.

P: Personal.

De 86 servidores públicos, 63 no deben cumplir totalmente con el perfil de puestos, porque comenzaron a laborar antes del 2006, año en que se publicó la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, en tanto que de los restantes 23 que sí les aplica totalmente el perfil de puestos, por haber ingresado después de ese año, la Procuraduría no acreditó las razones o justificaciones que explicaran el incumplimiento de los perfiles de puesto o las justificaciones del por qué los servidores continúan desempeñándose en su puesto.

En cuanto a la escolaridad establecida en el perfil de puesto, se constató que de los 232<sup>5/</sup> servidores públicos que su expediente contó con la documentación referente a su escolaridad, grado de avance, área y experiencia, el 0.9% (2) tuvo el nivel de posgrado, el 53.8% (120) licenciatura, el 37.2% (83) fue pasante, 1.8% (4) tuvo carrera trunca, 0.9% (2) tuvo carrera técnica, 1.3% (3) educación secundaria y 4.0% (9) preparatoria.

Por lo que respecta a las Evaluaciones del Desempeño, de los 232 servidores públicos, 25 servidores públicos de mandos superiores no estaban obligados a realizar dichas evaluaciones por la naturaleza de su cargo, por lo que se evaluaron 207 servidores públicos de carrera que realizaron funciones de inspección y vigilancia de impacto ambiental, de los cuales el 100% acreditó las Evaluaciones del Desempeño.

#### 12-0-16E00-07-0342-07-024 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente establezca mecanismos de control y supervisión que aseguren que los servidores públicos responsables de las acciones de inspección y vigilancia en materia de impacto ambiental cumplan con los atributos establecidos en los perfiles de puestos.

#### **12. Quejas y denuncias en contra de servidores públicos**

En 2012, se iniciaron 5 investigaciones en contra del personal que realiza la inspección y vigilancia de las manifestaciones de impacto ambiental, 3 denuncias y 2 quejas, lo que significó el 0.8% de los 594 servidores públicos encargados de la inspección y vigilancia de las manifestaciones de impacto ambiental, de las cuales 4 fueron improcedentes y una está en etapa de investigación.

Asimismo, con la revisión de la Matriz de Administración de Riesgos Institucional de la PROFEPA, la ASF verificó que la Procuraduría no incorporó a dicha Matriz las 3 denuncias y 2 quejas que recibió el OIC en contra del personal responsable de la inspección y vigilancia de las manifestaciones de impacto ambiental con las que se abrió investigación a 2 servidores públicos con el nivel de delegado, 2 con nivel subdelegado y 1 coordinador de inspectores.

Respecto del periodo 2007-2012, se verificó que el OIC de la PROFEPA recibió 16 denuncias y 6 quejas, por las cuales se realizaron 22 procedimientos de investigación a servidores públicos encargados de la inspección y vigilancia de las manifestaciones de impacto ambiental. Asimismo en dicho periodo, las quejas contra el personal de inspección y vigilancia tuvieron un incremento del 14.9% en promedio anual, en tanto que las denuncias disminuyeron en 5.6% en promedio anual.

---

<sup>5/</sup> Nueve expedientes no tuvieron documentación que informara y respaldara la escolaridad, el grado de avance y la carrera de los servidores públicos por lo que el número de 232 expedientes pasó a 223.

La PROFEPA informó que “de las 5 quejas, ninguna ha derivado en un procedimiento de responsabilidad administrativa y de 4 resueltas el OIC determinó solo una en investigación”, por lo que las quejas y denuncias no se consideraron como riesgo prioritario; además la Procuraduría proporcionó la evidencia documental con la que acreditó que mediante el Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI) se da seguimiento a las quejas y denuncias que reporta el Órgano Interno de Control, por lo que no se incluyen en la Matriz de Riesgo.

### ***Consecuencias Sociales***

La PROFEPA realizó la evaluación de los daños al ambiente, sin que la SEMARNAT participara en dicha evaluación como autoridad competente en la materia, situación que limitó contribuir a reducir los desequilibrios ecológicos que generan las obras o actividades que deben sujetarse al proceso de evaluación.

En 2012, se identificó que en ninguno de los 250 expedientes de vistas de inspección en materia de impacto ambiental revisados se contó con el dictamen técnico en el que se deben establecer las medidas correctivas, de seguridad o de urgente aplicación con base en la evaluación de los daños provocados por las obras y/o actividades ejecutadas con y sin autorización de impacto ambiental, lo que pone en riesgo la contribución de las acciones de inspección y vigilancia realizadas por la PROFEPA en la reparación de los daños ocasionados al ambiente por obras o actividades que no contaron o no cumplieron con la autorización de impacto ambiental.

### ***Resumen de Observaciones y Acciones***

Se determinó(aron) 11 observación(es) la(s) cual(es) generó(aron): 24 Recomendación(es) al Desempeño.

### ***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 Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) mediante sus acciones de inspección, vigilancia y verificación del cumplimiento de las medidas establecidas en las manifestaciones de impacto ambiental, no contribuyó a evitar y reducir al mínimo los efectos negativos al medio ambiente, como se precisan en los resultados que se presentan en el apartado correspondiente a este informe y que se refieren principalmente a:

En cuanto a la regulación, se constató que la Procuraduría no dispuso de evidencia documental de las gestiones realizadas para proponer las modificaciones necesarias a fin de que las áreas de la PROFEPA que tienen la función de programar, ordenar y realizar visitas de inspección en materia de impacto ambiental, tengan las atribuciones que les permitan asegurar el adecuado ejercicio del procedimiento de inspección, dictaminación y resolución de medidas a obras y actividades con y sin autorización de impacto ambiental.

En cuanto a la coordinación, se determinó que de 2007 a 2012, la PROFEPA identificó 92 obras o actividades sin autorización de impacto ambiental, de las que realizó la evaluación del daño ambiental ocasionado, sin la participación de la SEMARNAT, debido a la falta de un instrumento jurídico que estableciera los términos en que debían coordinarse para establecer las medidas preventivas y de mitigación necesarias, a fin de evitar o reducir al mínimo los efectos negativos al medio ambiente.

Por lo que hace a la inspección en materia de Recursos Naturales e Industria, de un universo de 369 expedientes correspondientes a las visitas de inspección con emisión de resolutive, se seleccionó una muestra de 253 expedientes de delegaciones federales, mediante el método aleatorio simple, con un nivel de confianza de 95.0% y un margen de error del 5.0%, con lo que se comprobó que en el 100.0% de las visitas de inspección no se elaboraron los dictámenes técnicos, lo que ocasionó que las medidas correctivas, de seguridad o de urgente aplicación que emitieron, no contaran con el adecuado sustento técnico.

En cuanto a las medidas dictadas, de 9,191 visitas de verificación no fue posible identificar la contribución del cumplimiento de las medidas dictadas en la reparación de los daños ocasionados para garantizar el estricto cumplimiento de los ordenamientos jurídicos ambientales mediante acciones de inspección y reparación de daños que debieron sujetarse a la evaluación del impacto ambiental.

En lo referente a la imposición de sanciones, se constató que la PROFEPA no contó con un sistema que permita verificar el número de sanciones correspondiente a cada irregularidad registrada, sin que estableciera objetivos y metas que permitieran evaluar el impacto de las multas en la disminución del incumplimiento de la normativa en materia de impacto ambiental.

## **Apéndices**

### *Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Analizar la normativa aplicable que regula el proceso de inspección en materia de impacto ambiental.
2. Revisar los mecanismos de coordinación entre PROFEPA y SEMARNAT para evaluar los daños al medio ambiente en obras y actividades que no contaron con Manifestación de Impacto Ambiental en 2012.
3. 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 obras y actividades sin autorización de Manifestación de Impacto Ambiental en 2012; así como los documentos técnicos con medidas correctivas que fueron retomados en los resolutivos.
4. 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 obras y actividades con autorización de Manifestación de Impacto Ambiental en 2012; así como los documentos técnicos con medidas correctivas que fueron retomados en los resolutivos.
5. Evaluar que las sanciones aplicadas por la PROFEPA durante los actos de inspección en materia de impacto ambiental y vigilancia evitaron seguir ocasionando afectaciones al ambiente, los ecosistemas o sus elementos.

6. Evaluar la cobertura de las acciones de inspección y vigilancia en materia de impacto ambiental.
7. Evaluar las medidas dictadas para la reparación de los daños al medio ambiente ocasionados por obras o actividades sujetas a evaluación de impacto ambiental.
8. Verificar que la PROFEPA inició los procedimientos civiles y penales por los daños ocasionados al medio ambiente por obras y actividades en términos de la normativa aplicable.
9. Verificar que la PROFEPA evaluó el impacto de las multas aplicadas en cumplimiento de la normativa de impacto ambiental.
10. Evaluar la tendencia de los recursos ejercidos en las acciones de inspección y vigilancia en materia de impacto ambiental.
11. 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.
12. Revisar los expedientes de los servidores públicos en relación con la acreditación de los requisitos establecidos en la norma.
13. 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 Zona Federal Marítimo Terrestre; de Programación y Presupuesto; de Recursos Humanos, y de Inspección Industrial; así como las Delegaciones Federales de la PROFEPA.

#### *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 Orgánica de la Administración Pública Federal: Art. 9
2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Art. 25, fracción VI, párrafo segundo
3. Ley de Planeación: Art. 3, párrafo segundo
4. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, Art. 14, Frac. V; Art. 27, Frac. VII y XVII; Art. 120, Frac. XI; Art. 126, Frac. I; Art. 127, Frac. IV; Art. 133, Frac. V; Art. 136, Fracs. I; 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, Apartado II; Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en materia de Impacto Ambiental, Art. 58; Art. 173, fracciones I, II, III, IV y V; 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, Art. TERCERO, numeral 14, Frac. I, Cuarta Norma Informar y Comunicar, incisos a), c) y numeral II.3 OPERATIVO; Manual de Organización General de la Procuraduría Federal de Protección

al Ambiente, numeral VIII, Descripción de Áreas; Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en las Materias de Recursos Humanos y del Servicio Profesional de Carrera, así como el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Recursos Humanos y Organización y, el Manual del Servicio Profesional de Carrera, Arts. 17 y 19, fracciones I, II y III; Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2007-2012, objetivo 7 Promover el cumplimiento eficiente y expedito de la legislación y normatividad ambiental.

*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.

Comentarios de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente:



Procuraduría Federal de Protección al Ambiente  
Dirección General de Administración  
Dirección General Adjunta de Administración

OFICIO No. PFFPA/6/10C.17.2 / 0004 /2014  
EXP.: PFFPA/6/10C.17.2/00001-14

**LIC. ROBERTO SALCEDO AQUINO**  
**AUDITOR ESPECIAL DE DESEMPEÑO DE LA**  
**AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN**  
**P R E S E N T E**

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN  
**RECIBIDO**  
08 ENE 2014  
17:35  
OFICIALÍA DE PARTES  
EDIFICIO VALENZUELA  
México D.F., a 07 de enero de 2014

En alcance al oficio no. PFFPA/6/10C.17.2/0758/2014 de fecha 18 de diciembre, y en relación al Anexo del Acta Administrativa de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares (Confronta) de la Auditoría 342 denominada "Inspección y Vigilancia del Impacto Ambiental" con motivo de la revisión de la Cuenta Pública 2012. Al respecto se adjunta el oficio PFFPA/4.1/8C.17.3/003/2014 de la Subprocuraduría de Recursos Naturales de fecha 07 de enero de 2014 y su anexo que contiene cédula con los comentarios y aclaraciones a los: *Resultado Núm. 1* "Marco normativo de inspección en materia de impacto ambiental", *Resultado Núm. 2* "Coordinación para la valoración de daños o afectaciones ambientales por obras y actividades sin MIA", *Resultado Núm. 3* "Inspección Vigilancia de obras de actividades sin autorización de impacto ambiental" y *Resultado Núm. 4* "Inspección y Vigilancia de obras o actividades con Autorización de impacto ambiental".

Asimismo en complementación a la información remitida a través del oficio PFFPA/6/10C.17.2/758/2013 de fecha 18 de diciembre de 2013, se anexa Oficio No. PFFPA/5.1/10C.17.2/00022/2014 de fecha 07 de enero de 2014 emitido por la Dirección General de Delitos Federales contra el Ambiente y Litigio en el que realiza algunas precisiones *Resultado núm. 8* "Promoción y atención de los procedimientos civiles y penales derivados de actos de inspección".

De igual forma, se anexa formato de cédula por parte de la Dirección General de Control de Procedimientos Administrativos y Consulta, para el *Resultado Núm. 9* "Marco normativo de inspección en materia de impacto ambiental" y el *Resultado Núm. 9* "Impacto de las multas aplicadas en el cumplimiento de la normativa de impacto ambiental".

Finalmente se adjunta atenta nota para *Resultado Núm. 11* "Cumplimiento de las características técnicas del personal inspector de las Autorizaciones de IA" anexando 2 Discos Compactos.

Es de señalar que la información aquí vertida fue preparada con la participación de los Titulares de cada una de las áreas involucradas en los temas, por lo que se entrega con firmas autógrafas.



Procuraduría Federal de Protección al Ambiente  
Dirección General de Administración  
Dirección General Adjunta de Administración

OFICIO No. PFFPA/6/10C.17.2 / 0004 /2014  
EXP.: PFFPA/6/10C.17.2/00001-14

Sin otro particular y en espera de que la información cumpla con su cometido, se reitera nuestra distinguida consideración.

**A T E N T A M E N T E**

**EL DIRECTOR GENERAL ADJUNTO Y  
ENLACE ANTE INSTANCIAS FISCALIZADORAS**

**C.P. BULMARO RAMOS LARA**

RG/adj

- Cop.
- Lic. Alejandro Del Mazo Maza.- Subprocurador de Recursos Naturales de la PROFEPA.- Para su conocimiento.
  - Ing. Arturo Rodríguez Abilla.- Subprocurador de Inspección Industrial de la PROFEPA.- Para su conocimiento.
  - Lic. Manuel Mercado Béjar.- Subprocurador Jurídico de la PROFEPA.- Para su conocimiento.
  - Lic. Rubén Medina Estrada.- Director General de Auditoría de Desempeño a Gobierno y Finanzas de la ASF.- Para su conocimiento.
  - C.P. Alfonso Grey Méndez.- Titular del Órgano Interno de Control en la SEMARNAT.- Para su conocimiento.
  - Mtro. Fernando Reina Iglesias.- Director General de Coordinación de Delegaciones.- Para su conocimiento.
  - C. P. Vicente A. Mercado Zúñiga.- Director General de Administración de la PROFEPA.- Para su conocimiento.

RECEBIDO  
DIRECCIÓN GENERAL ADJUNTA DE ADMINISTRACIÓN  
17 DE JUNIO DE 2014



Subprocuraduría de Recursos Naturales  
Dirección General de Impacto Ambiental y  
Zona Federal Marítimo Terrestre

**OFICIO:** PFFPA/4.1/8C.17.3/003/2014.

**ASUNTO:** Atención de resultados y  
observaciones preliminares de auditoría.

México, D.F. a 7 de enero de 2014.

**C.P. BULMARO RAMOS LARA  
DIRECTOR GENERAL ADJUNTO DE LA DIRECCIÓN  
GENERAL DE ADMINISTRACIÓN Y ENLACE ANTE  
INSTANCIAS FISCALIZADORAS  
P R E S E N T E.**

Me refiero al oficio **DGADGF/599/2013**, de fecha 11 de diciembre de 2013, mediante el cual, el Director General de Auditoría de Desempeño a Gobierno y Finanzas de la **Auditoría Superior de la Federación** solicitó reunión de trabajo para la presentación de resultados finales y observaciones preliminares (**CONFRONTA**) de la auditoría número **342**, denominada **"Inspección y Vigilancia de Impacto Ambiental"**.

Sobre el particular, y a efecto de que las siguientes consideraciones sean tomadas en cuenta en el informe final de la auditoría que nos ocupa, me permito anexar las consideraciones de esta Dirección General de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre.

Sin otro particular por el momento, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

**A T E N T A M E N T E**



**LUIS EDUARDO GÓMEZ GARCÍA  
DIRECTOR GENERAL DE IMPACTO AMBIENTAL Y  
ZONA FEDERAL MARÍTIMO TERRESTRE**

C.c.p.- Mtro. Juan José Guerra Abud.- Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales.- Para su superior conocimiento.-Presente.  
Dr. Guillermo J. Haro Bélchez.- Procurador Federal de Protección al Ambiente.- Para su superior conocimiento.-Presente.  
Lle. Alejandro del Mazo Maza.- Subprocurador de Recursos Naturales en la PROFEPA.- Para su superior conocimiento.  
C.P. Alfonso Grey Méndez.- Titular del Órgano Interno de Control en la SEMARNAT.- Para su conocimiento.

RPO/MBM  


Carretera Pachuca-Aguascalententes, Col. Jardines de la Manzanilla, C.P. 40200, del Tlalpam, México, D.F.  
Tel. (55) 5439-6300 [www.profepa.gob.mx](http://www.profepa.gob.mx)

Procuraduría Federal de Protección al Ambiente  
 Subprocuraduría de Recursos Naturales  
 Dirección General de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre  
 Anexo del oficio Núm. PFPA/4.1/8C.17.3/003/2014



Atención al "ANEXO DEL ACTA ADMINISTRATIVA DE LA REUNIÓN DE PRESENTACIÓN DE RESULTADOS FINALES Y OBSERVACIONES PRELIMINARES (CONFRONTA)", con motivo de la auditoría 342 "Inspección y Vigilancia al Impacto Ambiental", mediante oficio número OAED/DGADGF/599/2013 del 11 de diciembre de 2013.

Resultados Preliminares		Comentarios / Respuestas
<p><b>Capítulo 1 Eficiencia</b>                      Inspección y Vigilancia                      Resultado Núm. 1 Con Observación. Marco normativo de inspección en materia de impacto ambiental</p> <p><b>Reunión Preconfronta</b>                      Páginas 1 a 09 de 103</p> <p>La Procuraduría no dispuso de evidencia documental de las gestiones realizadas para proponer al Subprocurador Jurídico, las modificaciones necesarias a instrumentos jurídicos internos (Reglamento Interior de la SEMARNAT y Lineamientos), conforme a lo señalado en el artículo 133 fracción V del Reglamento Interior de la SEMARNAT. Que permitan asegurar el adecuado ejercicio de los actos de inspección por parte de las áreas de la PROFEPA que tienen la función de programar, ordenar y realizar visitas (...) de inspección para vigilar y evaluar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a la restauración de los recursos naturales (...) impacto ambiental, a efecto, como se indica en el artículo 45 fracción I del mismo ordenamiento. (sic)</p>	<p><b>Reunión Confronta</b>                      Páginas 1 a 11 de 115</p>	<p><b>SRN</b>                      Se considerará realizar las gestiones necesarias para proponer modificaciones al Reglamento Interior de la SEMARNAT, toda vez que en términos de lo dispuesto por el artículo 64 fracción V de este Reglamento (antes 133 fracción V), dicha atribución es ajena a la Dirección General de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre. No obstante lo anterior, se gestionará la participación de esta Dirección General en los grupos de Trabajo que para tal efecto se implementen.</p>
<p>Se constató que la PROFEPA no dispone de manuales de procedimientos para la ejecución de las visitas de inspección en materia de impacto ambiental, para obras y actividades que cuentan y no cuentan con autorización de impacto ambiental emitida por la SEMARNAT, conforme lo establece el artículo 120, fracción XI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (sic)</p>	<p>Opinión de la ASF:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Respecto del comentario correspondiente a que "no es necesario emitir manuales de procedimientos para la ejecución de las visitas de inspección en materia de impacto ambiental", y que "no existe obligación legal para elaborar manuales de procedimientos para la atención de visitas de inspección", se realizaron las precisiones en el texto del resultado, en donde se incluyó el sustento jurídico aplicable, referente al numeral 11.3 OPERATIVO, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación</li> </ul>	<p><b>SRN</b>                      A través del oficio Núm. PFAP/6/10C.17.2/283/13, de fecha 27 de mayo de 2013, recibido en oficialía de partes de la ASF en la misma fecha, se informó la Auditoría Superior de la Federación (ASF) que con relación al requerimiento numeral 5 "Manual de procedimientos utilizados para inspeccionar, vigilar y verificar las obras y actividades que requieren de autorización de impacto ambiental, autorizados y vigentes 2012", no se contaba con un Manual de Procedimientos autorizado y vigente en 2012, para inspeccionar, vigilar y verificar las obras y actividades que requieren de autorización de impacto ambiental. Si bien es cierto lo antes referido, también lo es que a finales de 2005, las Subprocuradurías de</p>

**Procuraduría Federal de Protección al Ambiente  
Subprocuraduría de Recursos Naturales  
Dirección General de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre  
Anexo del oficio Núm. PFFPA/4.1/8C.17.3/003/2014**



**Atención al "ANEXO DEL ACTA ADMINISTRATIVA DE LA REUNIÓN DE PRESENTACIÓN DE RESULTADOS FINALES Y OBSERVACIONES PRELIMINARES (CONFRONTA)", con motivo de la auditoría 342 "Inspección y Vigilancia al Impacto Ambiental", mediante oficio número OAED/DGADGF/599/2013 del 11 de diciembre de 2013.**

Resultados Preliminares	Comentarios / Respuestas
<p>General en Materia de Control Interno, que señala que "El propósito de las acciones y tareas requeridas en los distintos procesos se ejecuten de manera efectiva, por lo que en éste se debe asegurar el cumplimiento de los elementos de Control Interno siguientes: b) Las operaciones se realicen conforme a los manuales de procedimientos autorizados y publicados". Por lo anterior, prevalece la observación correspondiente.</p>	<p>Recursos Naturales, de Inspección Industria y Jurídico, trabajaron conjuntamente en la instrucción de trabajo denominada "Procedimiento General de Inspección por parte de la Procuraduría Federal de Protección" (PFFPA-SRN-SII-51-152-P/01), cuyo objeto fue contar con una herramienta de carácter operativo que detallará paso a paso el procedimiento de inspección, respetando los derechos del inspeccionado al realizar el acto de molestia, con estricto apego a la legislación aplicable, mismo que aplicaba para las áreas de la Procuraduría con atribuciones de inspección en las diferentes materias incluida Impacto Ambiental.</p> <p>Esta instrucción de trabajo contaba con el certificado otorgado por el Organismo Internacional de Certificación de Sistemas de Calidad QUALITY SOLUTION REGISTER, por el cumplimiento de los requisitos de la norma ISO 9001:2000, dentro de sus procesos en los que se contempla el de inspección y vigilancia de industrias de competencia federal y de recursos naturales, cuya vigencia fue del 9 de diciembre de 2005 al 8 de diciembre de 2008. A finales de 2008, por decisiones superiores y cuestiones de operatividad, la instrucción de trabajo dejó de estar vigente; no obstante lo anterior, las acciones de inspección en materia de impacto ambiental se continuaron y se continúan hasta hoy día realizando cumplimiento estrictamente con lo establecido en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, su Reglamento en materia de Evaluación del Impacto Ambiental y en el Reglamento Interior de la SEMARNAT, por lo que no se ha emitido un manual de procedimiento para la ejecución de las visitas de inspección en materia de impacto ambiental para obras y actividades que cuenten y no cuentan con autorización de impacto ambiental.</p> <p>No obstante lo anterior, en este contexto y de acuerdo a</p>



Procuraduría Federal de Protección al Ambiente  
 Subprocuraduría de Recursos Naturales  
 Dirección General de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre  
 Anexo del oficio Núm. PFFPA/4.1/8C.17.3/003/2014

Atención al "ANEXO DEL ACTA ADMINISTRATIVA DE LA REUNIÓN DE PRESENTACIÓN DE RESULTADOS FINALES Y OBSERVACIONES PRELIMINARES (CONFRONTA)", con motivo de la auditoría 342 "Inspección y Vigilancia al Impacto Ambiental", mediante oficio número OAED/DGADGF/599/2013 del 11 de diciembre de 2013.

Resultados Preliminares		Comentarios / Respuestas
		<p>lo establecido en el artículo 58 fracción I del Reglamento Interior de la SEMARNAT vigente (antes 127 fracción I del Reglamento Interior de la SEMARNAT abrogado con la publicación del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de noviembre de 2012 ) que refiere que la Dirección General de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre tiene entre sus atribuciones la de formular y conducir la política de inspección, vigilancia y verificación del cumplimiento de las disposiciones jurídicas y programas ambientales de competencia federal, se prevé actualizar el Manual de Procedimiento de Inspección en materia de Impacto Ambiental Una vez elaborada la propuesta de la actualización del manual, se pondrá a consideración del Subprocurador de Recursos Naturales y su posterior envío a la Subprocuraduría Jurídica de conformidad con el artículo 52 fracción I del Reglamento Interior de la SEMARNAT.</p>
<p><b>Resultado Núm. 2 Con Observación. Coordinación para la valoración de daños o afectaciones ambientales por obras y actividades sin MIA</b></p>		
<p><b>Reunión Preconfronta</b>                      Páginas 9 al a 19 de 103</p> <p>Se concluye que, de 2007 a 2012, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente identificó 92 obras o actividades sin autorización de impacto ambiental, en cumplimiento del artículo 45 fracción I del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de las que realizó la evaluación del daño o afectación ambiental ocasionado, <b>sin que la SEMARNAT participara en dicha evaluación, debido a la falta de un instrumento claro y preciso que establezca los términos en que la PROFEPA y la SEMARNAT deberán coordinarse para establecer medidas preventivas, de mitigación y de las demás necesarias para evitar o reducir al</b></p>	<p><b>Reunión Confronta</b>                      Páginas 12 a 23 de 115</p> <p>Opinión de la ASF:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>En cuanto a la información presentada por la PROFEPA respecto de la coordinación entre las Unidades Administrativas de la SEMARNAT y la PROFEPA para la evaluación de los daños o afectaciones, está se establece en los Lineamientos aplicables, la cual consiste en solicitar al particular como medida correctiva que indique el estado que prevalece en el ecosistema derivado de los impactos, y presentar la MIA de las obras sin autorización ante SEMARNAT para que en ese momento, la secretaría evalúe las condiciones del ecosistema; la PROFEPA no proporcionó la evidencia documental que acreditara la coordinación de</li> </ul>	<p><b>SRN</b></p> <p>Se prevé la elaboración de una propuesta de criterios y procedimiento a seguir, en los casos en los que la PROFEPA considere solicitar a la DGIRA una opinión técnica sobre la evaluación del daño ambiental de las obras y actividades que no cumplan con el procedimiento de evaluación de impacto ambiental. Dicha propuesta se someterá a consideración del Subprocurador de Recursos Naturales y posterior envío a la Subprocuraduría Jurídica para su revisión y aprobación para su expedición en términos del artículo 52 fracción I, del Reglamento</p>

Procuraduría Federal de Protección al Ambiente  
 Subprocuraduría de Recursos Naturales  
 Dirección General de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre  
 Anexo del oficio Núm. PFFPA/4.1/8C.17.3/003/2014



**Atención al "ANEXO DEL ACTA ADMINISTRATIVA DE LA REUNIÓN DE PRESENTACIÓN DE RESULTADOS FINALES Y OBSERVACIONES PRELIMINARES (CONFRONTA)", con motivo de la auditoría 342 "Inspección y Vigilancia al Impacto Ambiental", mediante oficio número OAED/DGADGF/599/2013 del 11 de diciembre de 2013.**

Resultados Preliminares		Comentarios / Respuestas
<p><b>mínimo los efectos sobre el ambiente y los recursos naturales, causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones jurídicas aplicables para la protección al ambiente y restauración de los ecosistemas. (sic)</b></p> <p>La PROFEPA 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 y actividades que no cumplieron con el procedimiento de evaluación de impacto ambiental.</p>	<p>acciones con la secretaría, ni las solicitudes que realizó a la SEMARNAT para participar en dichas evaluaciones, como establece el artículo 28, fracción XV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Además, no proporcionó el mecanismo de coordinación que debe realizar con la SEMARNAT en los casos en que derivado del acta de inspección se desprendan elementos suficientes para su dictaminación y la PROFEPA realice directamente la valoración de las afectaciones y su dictaminación correspondiente; por lo que prevalece la observación.</p>	<p>Interior de la SEMARNAT vigente.</p>
<p>La ASF determinó que a pesar de la modificación al Reglamento Interior de la SEMARNAT, prevalece la inconsistencia en la conceptualización de "daño ambiental" establecida en el artículo 28 fracción XV del citado Reglamento Interior de la SEMARNAT y el de "afectación al ambiente" que se señala tanto en el Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Evaluación del Impacto Ambiental como los "Lineamientos de 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". (sic)</p>	<p>Opinión de la ASF:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>En cuanto a la respuesta referente a que el concepto de "Daño al Ambiente" que se establece en el artículo 2º fracción III, de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de junio de 2013 y que entró el vigor el 7 de julio de 2013, permite unificarlo con el concepto de afectación ambiental, dado que semánticamente significan lo mismo; la PROFEPA no proporcionó la evidencia documental del concepto de "afectación" proporcionado y con el cual, como resultado de una interpretación, concluye que semánticamente los dos conceptos tienen un mismo significado; no obstante que el concepto de daño a que hace referencia señala que es la "pérdida, cambio, deterioro, menoscabo, afectación o modificación adversos y mesurables del hábitat (...)", de lo que se desprende que el concepto de daño es más amplio que el de afectación; razón por la cual prevalece la observación.</li> </ul>	<p><b>SRN</b></p> <p>Se propone realizar las gestiones necesarias para modificar el Reglamento Interior de la SEMARNAT y unificar los conceptos, así como el establecimiento de los mismos en el Manual correspondiente, toda vez que en términos de lo establecido en el artículo 14 fracción XXIII del Reglamento Interior de la SEMARNAT, por lo que la Dirección General de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre podrá participar a solicitud de la unidad administrativa competente.</p>

**Capítulo II Eficacia**



Procuraduría Federal de Protección al Ambiente  
 Subprocuraduría de Recursos Naturales  
 Dirección General de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre  
 Anexo del oficio Núm. PFPA/4.1/8C.17.3/003/2014

Atención al "ANEXO DEL ACTA ADMINISTRATIVA DE LA REUNIÓN DE PRESENTACIÓN DE RESULTADOS FINALES Y OBSERVACIONES PRELIMINARES (CONFRONTA)", con motivo de la auditoría 342 "Inspección y Vigilancia al Impacto Ambiental", mediante oficio número OAED/DGADGF/599/2013 del 11 de diciembre de 2013.

Resultados Preliminares		Comentarios / Respuestas
<p><b>Inspección y Vigilancia</b>                      Resultado Núm. 3 Con Observación. Inspección Vigilancia de obras de actividades sin autorización de impacto ambiental</p>		
<p><b>Reunión Preconfronta</b>                      Páginas 20 a 31 de 103</p> <p>Se concluye que de los 89 expedientes de obras y actividades que no tuvieron autorización de MIA, se identificaron 53 expedientes con resolutivos que dictaron medidas correctivas sin que se identificaran los documentos técnicos donde se propusieran medidas correctivas con base en una evaluación de los daños provocados por obras y actividades que no tuvieron autorización de MIA, en incumplimiento del artículo 127, fracción VII del RISEMARNAT. (sic)</p>	<p><b>Reunión confronta</b>                      Páginas 24 a 38 de 115</p> <p>Opinión de la ASF:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>En cuanto a la respuesta de la PROFEPA referente a que la elaboración del dictamen técnico no es necesario en todos los casos, y que las facultades son una potestad de actuar cuando se estime conveniente, por lo que no puede generalizarse que no se elaboran los dictámenes, ya que en algunos expedientes, éstos no son indispensables; la ASF identificó que el artículo 127, fracción VII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales establece como función de la Dirección General de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre, sin carácter de potestad, "elaborar dictámenes técnicos y evaluaciones que sirvan de base para establecer las medidas correctivas, de seguridad o de urgente aplicación, en las materias competencia"; sin que en ese y en ningún otro instrumento normativo se indiquen como facultad potestativa, por lo que prevalece la observación.</li> <li>En relación a la respuesta referente a que la Dirección General de Coordinación de Delegaciones no tiene participación alguna en el procedimiento administrativo de inspección; la ASF realizó las adecuaciones al resultado a efecto de precisar que "en el 46.6% (62) de los 133 expedientes revisados correspondientes a visitas de inspección de recursos naturales en materia de impacto ambiental, se sustituyó el dictamen técnico por diversos instrumentos técnicos: Reporte Técnico, Consulta</li> </ul>	<p><b>SRN</b></p> <p>A fin de homologar los criterios en la dictaminación respecto de la valoración de daños ambientales, se gestionará la elaboración de un Manual de Procedimiento de Dictaminación en materia de Impacto Ambiental en recursos naturales, en el que se incluyan criterios para determinar el grado de afectación ocasionado por las obras y actividades que no se someten al procedimiento de evaluación de impacto ambiental o, que contando con la autorización correspondiente lleven a cabo obras y actividades no contempladas en ella, así como la propuesta de medidas correctivas a imponer.</p>

Procuraduría Federal de Protección al Ambiente  
 Subprocuraduría de Recursos Naturales  
 Dirección General de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre  
 Anexo del oficio Núm. PFPA/4.1/8C.17.3/003/2014



Atención al "ANEXO DEL ACTA ADMINISTRATIVA DE LA REUNIÓN DE PRESENTACIÓN DE RESULTADOS FINALES Y OBSERVACIONES PRELIMINARES (CONFRONTA)", con motivo de la auditoría 342 "Inspección y Vigilancia al Impacto Ambiental", mediante oficio número OAEY/DGADGF/599/2013 del 11 de diciembre de 2013.

Resultados Preliminares		Comentarios / Respuestas
<p>Técnica, Informe Técnico, Ficha Técnica, y Reporte de Visita, los cuales son distintos en su contenido, lo que evidenció la falta de coordinación en el proceso de dictaminación entre la Dirección General de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre, y las delegaciones federales, en los términos que establece el artículo 136, fracción I, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.</p>		
<p><b>Resultado Núm. 4 Con Observación. Inspección y Vigilancia de obras o actividades con Autorización de impacto ambiental</b></p> <p><b>Reunión Preconfronta</b>  <b>Páginas 31 a la 40 de 103</b></p> <p>Asimismo, de los 44 expedientes con autorización en materia de recursos naturales, se verificó que en el 18.6% (8) se cumplió con las condicionantes establecidas en el resolutorio otorgado por la SEMARNAT; en el 58.1% (25) se presentaron reportes técnicos; 16.3% (7) contó con medidas correctivas en los reportes técnicos, y que sirvieron de base para la determinación de las medidas correctivas, de seguridad o de urgente aplicación que se establecen en los resolutorios; por lo que 16 resolutorios no contaron con la evidencia de la base técnica utilizada para la emisión de las medidas, que establece el artículo 127, fracciones IV y VII del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (sic)</p>	<p><b>Reunión Confronta</b>  <b>Páginas 38 a 50 de 115</b></p> <p>Opinión de la ASF:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>En cuanto a la respuesta de la PROFEPA referente a que la elaboración del dictamen técnico no es necesario en todos los casos, y que las facultades son una potestad de actuar cuando se estime conveniente, por lo que no puede generalizarse que no se elaboran los dictámenes, ya que en algunos expedientes, éstos no son indispensables; la ASF identificó que el artículo 127, fracción VII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales establece como función de la Dirección General de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre, sin carácter de potestad, "elaborar dictámenes técnicos y evaluaciones que sirvan de base para establecer las medidas correctivas, de seguridad o de urgente aplicación, en las materias competencia"; sin que en ese y en ningún otro instrumento normativo se indiquen como facultad potestativa, por lo que prevalece la observación.</li> <li>En relación a la respuesta referente a que la Dirección General de Coordinación de Delegaciones no tiene participación alguna en el procedimiento</li> </ul>	
		<p><b>SRN</b></p> <p>A fin de homologar los criterios en la dictaminación respecto de la valoración de daños ambientales, se gestionará la elaboración de un Manual de Procedimiento de Dictaminación en materia de Impacto Ambiental en recursos naturales, en el que se incluyan criterios para determinar el grado de afectación ocasionado por las obras y actividades no contempladas en la autorización de impacto ambiental correspondiente, así como la propuesta de medidas correctivas a imponer.</p>



Procuraduría Federal de Protección al Ambiente  
 Subprocuraduría de Recursos Naturales  
 Dirección General de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre  
 Anexo del oficio Núm. PFPA/4.1/8C.17.3/003/2014

**Atención al "ANEXO DEL ACTA ADMINISTRATIVA DE LA REUNIÓN DE PRESENTACIÓN DE RESULTADOS FINALES Y OBSERVACIONES PRELIMINARES (CONFRONTA)", con motivo de la auditoría 342 "Inspección y Vigilancia al Impacto Ambiental", mediante oficio número OAED/DGADGF/599/2013 del 11 de diciembre de 2013.**

Resultados Preliminares	Comentarios / Respuestas
	<p>administrativo de Inspección; la ASF realizó las adecuaciones al resultado a efecto de precisar que "en el 46.6% (62) de los 133 expedientes revisados correspondientes a visitas de inspección de recursos naturales en materia de impacto ambiental, se substituyó el dictamen técnico por diversos instrumentos técnicos: Reporte Técnico, Consulta Técnica, Informe Técnico, Ficha Técnica, y Reporte de Visita, los cuales son distintos en su contenido, lo que evidenció la falta de coordinación en el proceso de dictaminación entre la Dirección General de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre, y las delegaciones federales, en los términos que establece el artículo 136, fracción I, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.</p>

201400007



Procuraduría Federal de Protección al Ambiente  
Subprocuraduría Jurídica  
Dirección General de Delitos Federales Contra el Ambiente y Litigio

Oficio No. PFFPA/5.1/10C.17.2/ 00022 /2014

EXPEDIENTE: PFFPA/5.1/10C.17.2/00001-13

ASUNTO: SE REMITE INFORMACIÓN RELACIONADA CON LAS ACTIVIDADES EFECTUADAS POR ESTA PROCURADURÍA CON RELACIÓN A LOS EXPEDIENTES NÚMEROS PFFPA/11.5/2C.22.1/00001-07 Y PFFPA/11.5/2C.22.1/00008-08.

México, D. F. a 07 ENE 2014  
"2013, Año de la Lealtad Institucional y Centenario del Ejército Mexicano"

C.P. BULMARO RAMOS LARA  
DIRECTOR GENERAL ADJUNTO DE ADMINISTRACIÓN  
ENLACE CON LA AUDITORIA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN  
P R E S E N T E

Por este conducto, me permito hacer referencia a la auditoría número 342 que efectuó por la Auditoría Superior de la Federación a esta Procuraduría, denominada "Inspección y Vigilancia del Impacto Ambiental", con la finalidad de fiscalizar la inspección, la vigilancia y la verificación del cumplimiento de las medidas establecidas en las manifestaciones de impacto ambiental, a fin de evaluar el cumplimiento de objetivos y metas; por lo que respecta a la observación relacionada con las actuaciones de esta Procuraduría realizó con relación a los expedientes de denuncia penal números PFFPA/11.5/2C.22.1/00001-07 y PFFPA/11.5/2C.22.1/00008-08, correspondientes a los años 2007 y 2008.

Sobre el particular, en complementación a la información remitida anteriormente a ese Enlace con la Auditoría Superior de la Federación, me permito manifestarle que dichos expedientes derivan de la denuncia y querrela formulada por la Delegación de este Órgano Desconcentrado en el Estado de Campeche, derivado de procedimientos administrativos en materia de impacto ambiental instaurados en esa Unidad Administrativa.

En ese orden, es oportuno manifestarle que por lo que se refiere a las actuaciones de esta Institución con relación a la formulación de denuncias y querrelas, así como de seguimiento de las mismas, éstas se circunscriben a las que derivan el ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental tiene esta Dependencia (en materia de impacto ambiental), y en su caso, a las relacionadas con el correspondiente procedimiento administrativo que se instaure y substancie; así como las que se desprenden de la atención de los requerimientos de aporte de personal para fungir como peritos y el proporcionar elementos de prueba tales como informes y constancias documentales que el Ministerio Público de la Federación o el Órgano Jurisdiccional Federal requiere a esta Procuraduría, y las acciones de coadyuvancia que se realizan tendientes a la integración de la averiguación previa al aportar elementos de prueba para tal fin, dado que el Representante Social Federal es el único responsable de la integración del expediente, la persecución del delito, y en su caso, del correspondiente ejercicio de la acción penal, de conformidad con los artículos 21 y 102 apartado "A" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En ese sentido, y por lo que respecta a los expedientes de denuncia penal números PFFPA/11.5/2C.22.1/00001-07 y PFFPA/11.5/2C.22.1/00008-08, correspondientes a los años 2007 y 2008, la Delegación de esta Procuraduría aportó personal para fungir como peritos en ambos casos.

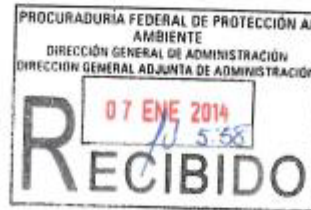
Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

ATENTAMENTE  
EL DIRECTOR GENERAL DE DELITOS  
FEDERALES CONTRA EL AMBIENTE Y  
LITIGIO.

*[Handwritten signature of Lic. Carlos Eliseo González Silva]*

LIC. CARLOS ELISEO GONZALEZ SILVA

C.P.P. Lic. Manuel Mercado Bajar - Subprocurador Jurídico - Para su superior conocimiento - Presente.  
Lic. Gilberto Miranda Gama - Director de Delitos Federales contra el Ambiente - Para su conocimiento - Presente.  
GMS/ABTAR



Carretera Picacho-Ajusco 209. Cof. Jardines en la Montaña, Del. Tlalpan, México, D. F. 14210  
tel: (55) 5449-6300 [www.profepa.gob.mx](http://www.profepa.gob.mx)



Procuraduría Federal de Protección al Ambiente  
 Subprocuraduría Jurídica  
 Subprocuraduría Administrativa y Consulta  
 Dirección General de Control de Procedimientos Administrativos y Consulta  
**Atención a "ANEXO DEL ACTA ADMINISTRATIVA DE LA REUNIÓN DE PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS Y LAS OBSERVACIONES PRELIMINARES" (Confronta) con motivo de la auditoría 342 "Inspección y Vigilancia al Impacto Ambiental", mediante Oficio número DGADGF/599/2013 del 11 de diciembre de 2013**



**Capítulo I Eficiencia**

**Inspección y Vigilancia**

**Resultado Núm. 1 Con Observación**

**Marco Normativo de inspección en materia de impacto ambiental**

**Páginas 1 a la 9 de 103**

En relación a que la PROFEPA no dispone de manuales de procedimientos para la ejecución de las visitas de inspección en materia de impacto ambiental para otros que cuenten o no con la autorización.

Como se precisó en el oficio número PPA/62/10C.17.2/0721/2013, el procedimiento de inspección en materia de impacto ambiental, que no así el "proceso" como es conocido en las observaciones, no está compuesto por tres etapas genéricas (visita, coordinación técnica y medidas), sino por una serie de etapas previstas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEPA), dentro de las que cabe destacar emisión de orden, elaboración de acta, emplazamiento o inicio de procedimiento, traslado, comparecencia, prescripción y desahogo de pruebas, alegatos y resolución (previstos en los artículos 160 a 175 de la LGEPA).

**Capítulo III Economía**

**Resultado Núm. 9 Con Observación**

**Impacto de las multas aplicadas en el cumplimiento de la normativa de impacto ambiental**

**Páginas 72 a la 79 de 103**

La ASF concluye que la observación derivada, ya que la PROFEPA no posee el mecanismo de cómo verifica que las multas aplicadas a los sujetos amparados en el artículo 171 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEPA), resultan suficientes para el cumplimiento de la normativa, por lo que la colección de la Procuraduría no se actualiza.

Como ya fue manifestado en el oficio número PPA/62/10C.17.2/0721/2013, no existe atribución legal de parte de la PROFEPA de proporcionar evidencia de cómo verifica que las multas aplicadas a los sujetos amparados, esto es, no existen indicios que nos permitan acreditar dicha observación, pues como se ha señalado la imposición de la multa reviste un carácter discrecional, dentro de un marco y máximo, individualizado en las leyes administrativas previstas en el artículo 173 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, que como ya fue precisado son cinco elementos a saber: la gravedad de la infracción; las condiciones económicas del infractor; la naturaleza, en caso de existir, el carácter intencional o negligente de la acción u omisión; y el beneficio directamente obtenido. En las relaciones consideramos a la autoridad sancionadora que no tiene que haberse cometido previamente a que la autoridad imponga una sanción, esta situación es considerada como atenuante de la infracción cometida. En el caso de que no se cumpla en las plazos contemplados por la autoridad sancionadora y de conformidad con el artículo 171 de la Ley General del Equilibrio

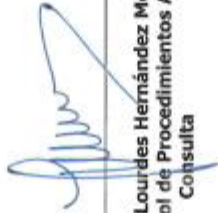
*Handwritten mark*

*Handwritten mark*

Procuraduría Federal de Protección al Ambiente  
Subprocuraduría Jurídica  
Dirección General de Control de Procedimientos Administrativos y Consulta  
Atención a "ANEXO DEL ACTA ADMINISTRATIVA DE LA REUNIÓN DE PRESENTACIÓN DE LOS  
RESULTADOS Y LAS OBSERVACIONES PRELIMINARES" (Confronta) con motivo de la auditoría 342  
"Inspección y Vigilancia al Impacto Ambiental", mediante Oficio número DGADGF/599/2013 del 11 de  
diciembre de 2013



Resultado	Comentarios / Respuestas
	se pueden imponer multas por cada día que transcurra sin obedecer el mandato, sin que el total de las multas exceda del monto máximo permitido, o en el caso de reincidencia, el monto de la multa podrá ser hasta por dos veces el monto originalmente impuesto, sin exceder del doble del máximo permitido.

  
Lic. María de Lourdes Hernández Meza  
Directora General de Control de Procedimientos Administrativos y  
Consulta



Procuraduría Federal de Protección al Ambiente  
Dirección General de Administración  
Dirección General Adjunta de Administración

OFICIO No. PFFPA/6/10C.17.2 / 0758 /2013  
EXP.: PFFPA/6/10C.17.2/00001-13

**LIC. ROBERTO SALCEDO AQUINO**  
**AUDITOR ESPECIAL DE DESEMPEÑO DE LA**  
**AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN**  
**P R E S E N T E**

*"2013, Año de la Lealtad Institucional y Centenario del Ejército Mexicano".*

México D.F., a 18 de diciembre de 2013.

En atención a su oficio DGADGF/599/2013 de fecha 11 de diciembre de 2013, con relación al Anexo del Acta Administrativa de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares (Confronta) de la Auditoría 342 denominada "Inspección y Vigilancia del Impacto Ambiental" con motivo de la revisión de la Cuenta Pública 2012. Al respecto se adjunta el anexo que contiene cédula con los comentarios y aclaraciones correspondientes a los resultados núm. 8 "Promoción y atención de los procedimientos civiles y penales derivados de los actos de inspección" y resultado núm. 12 "Quejas y Denuncias en contra de Servidores Públicos".

Sin otro particular y en espera de que la información cumpla con su cometido, se reitera nuestra distinguida consideración.

**A T E N T A M E N T E**  
**EL DIRECTOR GENERAL ADJUNTO Y**  
**ENLACE ANTE INSTANCIAS FISCALIZADORAS**

**C.P. BULMÁRO RAMOS LARA**  
RSN/ADJ/dac



C.c.p. Lic. Manuel Mercado Béjar.- Subprocurador Jurídico.- Para su conocimiento.  
Lic. Carlos E. González Silva.- Director General de Delitos Federales contra al Ambiente y Litigio.- Para su conocimiento  
Ma. Guadalupe Armiinda García Coronel.- Director de Denuncias Ambientales en materia de Recursos Naturales.- Para su conocimiento.

Procuraduría Federal de Protección al Ambiente  
 Dirección General de Administración  
 Dirección General Adjunta de Administración  
 Anexo del Oficio número PPPA/6/10C.17.2/ 0758 /2013



Atención a "ANEXO DEL ACTA ADMINISTRATIVA DE LA REUNIÓN DE PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS FINALES Y OBSERVACIONES PRELIMINARES (CONFRONTA)" con motivo de la auditoría 342 "Inspección y Vigilancia al Impacto Ambiental", mediante Oficio número DGADGF/599/2013 del 11 de diciembre de 2013.

Resultando	Comentarios / Respuestas
<p><b>Resultado Núm. 8 Con Observación</b>                      Promoción y atención de los procedimientos civiles y penales derivados de los actos de inspección                      Páginas 76 a la 82 de 115</p> <p>En conclusión ASF determinó que de 2007 al 2012, se presentaron 64 procedimientos penales, 52 corresponden a denuncias y 12 querrelas; 2012, fue el año con mayor número de procedimientos penales, 20 denuncias y 2 querrelas; 90.9% de las denuncias es interpuesta ante un órgano de autoridad diferente para que se apliquen las consecuencias jurídicas o sanciones previstas en la ley, y el 9.1% de las quejas se presentan ante un juez o tribunal competente para ejercer la acción penal contra quien resulte responsable, con lo que la PROFEPA acreditó que cumplió con su atribución de iniciar acciones ante autoridades competentes, cuando conozca de hechos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación administrativa y penal, como establece el artículo 202, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente respecto de iniciar las acciones que proceden ante autoridades competentes, cuando conozca de actos, hechos u omisiones que constituyan violaciones a la legislación penal.</p> <p>Con la auditoría, se verificó que en el estado de atención al 31 de diciembre de 2012, se registraron 52 denuncias acumuladas desde 2007, de las cuales 7 se concluyeron debido a que no se ejerció la acción penal; 45 pendientes, 7 se reportaron en reserva y 38 en integración. De las 12 querrelas acumuladas a partir del 2007 a 2012, 2 se concluyeron, en 1 se ejerció la acción penal y en 1 fue consignada; 10 casos fueron registradas como pendientes, ya que estaban en integración, en cumplimiento con lo establecido en el artículo 14 del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno, la CUARTA NORMA de la fracción I, respecto de que se disponga de sistemas de información integral y permanentemente automatizado que, de manera oportuna, suficiente y confiable resuelva las necesidades de seguimiento y toma de decisiones.</p> <p>Con los trabajos de fiscalización, se determinó que para la oportunidad de atención de los procedimientos penales en el periodo 2007-2012, se registraron 6 denuncias con fecha de resolución, 4 corresponden a 2009 y 2 a 2010; lo que significó que el 11.5% (6) de las 52 denuncias se dictó la resolución y en el 90.4% (46) aún se desconoce la situación que limitó a la PROFEPA cumplir con lo dispuesto en el numeral VIII, "Descripción de áreas" del Manual de Organización General de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. En 2012, de las 20 denuncias y 2 querrelas aún no se tiene fecha de resolución del procedimiento penal.</p>	<p>Por lo que respecta a la observación relacionada con la falta de rubros "TIPO DE RESOLUCIÓN" y "FECHA DE RESOLUCIÓN", en el Listado de Denuncias y Querrelas Presentadas por Delitos Relacionados con la Inspección y Vigilancia del Cumplimiento de la Normatividad ambiental en Materia de Impacto Ambiental de los Años 2007 al 2012.</p> <p>Sobre el particular, en complementación a la información remitida anteriormente a ese Enlace con la Auditoría Superior de la Federación, mediante los similares números PPPA/5.1/09505 y PPPA/5.1/10C.17.2/13488/2013 de fechas de 21 de agosto y 30 de diciembre de 2013, respectivamente, y en atención a la citada observación, me permito anexar al presente el Listado de Denuncias y Querrelas Presentadas por Delitos Relacionados con la Inspección y Vigilancia del Cumplimiento de la Normatividad Ambiental en Materia de Impacto Ambiental de los Años 2007 al 2012, con la captura de información relacionada con los rubros "TIPO DE RESOLUCIÓN" y "FECHA DE RESOLUCIÓN".</p> <p>Se anexa documento original:                      Oficio PPPA/5.1/10C.17.2/13949/2013. (consista de 9 foljas)</p>
<p><b>Resultado Núm. 12 Con Observación</b>                      Quejas y Denuncias en contra de servidores públicos                      Páginas 108 a la de 115</p>	<p>Conforme a lo establecido en la fracción I del artículo 79 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, corresponde a los Titulares de</p>

Procuraduría Federal de Protección al Ambiente  
 Dirección General de Administración  
 Dirección General Adjunta de Administración  
 Anexo del Oficio número PPPA/6/10C.17.2/ 0758 /2013

Atención a "ANEXO DEL ACTA ADMINISTRATIVA DE LA REUNIÓN DE PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS FINALES Y OBSERVACIONES PRELIMINARES (CONFRONTA)" con motivo de la auditoría 342 "Inspección y Vigilancia al Impacto Ambiental", mediante Oficio número DGADGF/599/2013 del 11 de diciembre de 2013.



Resultado	Comentarios / Respuestas
<p>los 594 servidores públicos encargados de la inspección y vigilancia de las manifestaciones de impacto ambiental, de las cuales 4 fueron improcedentes y una está en etapa de investigación, conforme a lo que establece el artículo 37, fracción XVII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.</p> <p>Asimismo, con la revisión de la Matriz de Administración de Riesgos Institucional de la PROFEPA, la ASF verificó que la Procuraduría no incorporó a dicha Matriz las 3 denuncias y 2 quejas que recibió el OIC en contra del personal responsable de la inspección y vigilancia de las manifestaciones de impacto ambiental con las que se abrió investigación a 2 servidores públicos con el nivel de delegado, 2 con nivel subdelegado y 1 coordinador de inspectores, en los términos que señala el artículo 3, Título III, Capítulo II, numeral 38, del 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.</p> <p>Respecto al periodo 2007-2012, se verificó que el OIC de la PROFEPA recibió 16 denuncias y 6 quejas, por las cuales se realizaron 22 procedimientos de investigación a servidores públicos encargados de la inspección y vigilancia de las manifestaciones de impacto ambiental, en términos de lo establecido en el apartado VII, Descripción de Funciones, de la Unidad Administrativa 113, del Manual de Organización de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT). Asimismo en dicho periodo, las quejas contra el personal de inspección y vigilancia tuvieron un incremento del 14.9% en promedio anual, en tanto que las denuncias disminuyeron en 5.6% en promedio anual.</p>	<p>los Organos Internos de Control en el ámbito de la dependencia, órganos desconcentrados o entidad de la Administración Pública Federal en las que sean designados, "Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento: investigar y finilar las responsabilidades a que haya lugar e imponer las sanciones respectivas...", en este orden de ideas, es el Organo Interno de Control en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (OIC), la unidad administrativa que cuenta con el registro total de quejas que son substanciadas haciendo partícipe a la Procuraduría de su atención y resolución, en las sesiones del Comité de Control y Desempeño Institucional (COCCO01).</p> <p>Como evidencia documental del seguimiento periódico que se realiza a las Quejas y Denuncias, anexo al presente se envían los informes presentados por el OIC ante el COCCO01, mismos que comprenden del 1er Trimestre de 2007 al 4º Trimestre de 2012, cabe destacar que la información se encuentra registrada en el Sistema Informático denominado "Comités de Control y Desempeño Institucional", que administra la Secretaría de la Función Pública (SFP) y al cual se ingresa mediante claves asignadas por la SFP en la dirección electrónica: <a href="https://sfp/hom01.funzionpublica.gob.mx/coccoi">https://sfp/hom01.funzionpublica.gob.mx/coccoi</a>.</p> <p>Adicionalmente, se reitera que de las 5 quejas citadas en la observación, ninguna ha derivado en un procedimiento de responsabilidad administrativa, por el contrario, de cuatro resueltas, el OIC determinó la no procedencia encontrándose sólo una en investigación.</p> <p>Se anexa documento original:                  Oficio PPPA/5.3/8C.17.2/13961/2013. (consta de 40 fojas)</p>

C.P. Bulmaro Ramos Lara

Director General Adjunto de Administración y Enlace ante Instancias Fiscalizadoras en la PROFEPA