

Comisión Nacional del Agua

Preservación del Agua con Calidad

Auditoría de Desempeño: 14-0-16B00-07-0127

DE-136

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 2014, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar el cumplimiento del objetivo de preservar el agua con calidad.

Alcance

La auditoría comprendió la revisión de los resultados del manejo sustentable de los recursos hídricos en términos de la evaluación de la calidad de las aguas subterráneas mediante el indicador Sólidos Disueltos Totales (SDT); y de las aguas superficiales, por medio de los indicadores Sólidos Suspendidos Totales (SST), Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO), Demanda Química de Oxígeno (DQO) y Toxicidad Aguda (TA) para las aguas superficiales, así como las acciones implementadas para detener y revertir el deterioro de los recursos hídricos que presentaron esa condición.

En cuanto a la administración de los recursos hídricos, se verificaron los resultados del monitoreo de la calidad del agua de acuíferos y cuencas; la elaboración de los estudios de calidad del agua; el desarrollo de las declaratorias de clasificación de cuerpos de agua; la aplicación del principio “quien contamina, paga”; las visitas de inspección para verificar el cumplimiento de obligaciones; la aplicación de sanciones por su incumplimiento y la recaudación por las descargas de aguas residuales.

Se evaluaron el Sistema de Evaluación del Desempeño, la rendición de cuentas y el Sistema de Control Interno implementados por la CONAGUA para la preservación del agua con calidad.

Se analizó el ejercicio de los recursos presupuestarios asignados para la preservación del agua con calidad.

También se evaluó la competencia de los actores responsables de la preservación del agua con calidad.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública y se utilizó la metodología establecida en los Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Estos lineamientos son complementarios de la normativa institucional y congruentes con los Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño de la INTOSAI. Los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron, en lo general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar

los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de objetivos y metas de la política hídrica relativa a la preservación del agua con calidad.

Antecedentes

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) de 1917 se estableció que la propiedad de las aguas comprendidas dentro del territorio nacional corresponde a la Nación, quien puede transmitir su dominio a los particulares por medio del otorgamiento de permisos y de dictar las medidas necesarias para el uso y cuidado de las mismas.

Entre las instituciones que atendieron la política hídrica nacional destacan la Dirección de Aguas, Tierras y Colonización (1917); la Comisión Nacional de Irrigación (1926) y la Secretaría de Recursos Hidráulicos (1946), las cuales se dedicaron principalmente a la construcción de la infraestructura hidráulica requerida para el suministro de agua potable a la creciente población del país, así como para el desarrollo del riego en el sector agrícola.

Ante los crecientes índices de contaminación del agua ocasionados por el aumento de la población y el desarrollo de las actividades económicas, en 1972 se promulgó la Ley Federal de Aguas, que entre sus principales considerandos señaló la necesidad de promover un adecuado manejo de los recursos hídricos, establecer un sistema para el tratamiento de las aguas residuales y administrar eficientemente el recurso para su preservación con calidad.

Resultado de esa ley, en 1976 se creó la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH) que tenía a su cargo, entre otras funciones, la planeación, regulación y construcción de las obras del sistema hidráulico nacional. Entre sus principales atribuciones destacan las relativas al control de aguas residuales a efecto de evitar la contaminación del recurso.

A partir de ese año, la calidad de los recursos hídricos continuó deteriorándose y en el país se carecía de un control de los permisos otorgados para realizar las descargas de aguas residuales. A fin de atender esa problemática, el 16 de enero de 1989 el Ejecutivo Federal creó la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA) como órgano administrativo desconcentrado de la SARH, a efecto de mejorar la administración de los recursos hídricos y detener y revertir su deterioro.

Entre los considerandos que se mencionan en el decreto de creación destacan los siguientes:

- Como resultado del progresivo aumento demográfico se requiere procurar la distribución equilibrada del agua entre sus diferentes usos.
- La distribución adecuada significa que su uso permita atender las necesidades sociales, económicas y ecológicas de las generaciones presentes y futuras.
- Estos propósitos podrán lograrse si el cuidado de su calidad se concentra en un órgano administrativo.

A principios de los noventa, el deterioro de los recursos hídricos se agudizó en los acuíferos y cuencas, debido principalmente a la creciente actividad económica y a la explosión demográfica en el centro y norte del país.

A fin de atender esa problemática, en 1992 el Ejecutivo Federal presentó ante el Congreso de la Unión una iniciativa para expedir una nueva Ley de Aguas Nacionales, que otorgó mayores facultades a la CONAGUA, por lo que a partir de esa fecha se encargaría, entre otros asuntos,

de la preservación del agua con calidad mediante su manejo sustentable y la administración eficiente de los recursos hídricos. En dicha iniciativa, se expusieron los motivos siguientes:

- Es tarea impostergable y estratégica dar al recurso hídrico un nuevo enfoque económico, por lo que es fundamental su preservación con calidad.
- Un instrumento básico de la política hídrica es el sistema nacional de información de calidad del agua.
- La programación hídrica comprenderá la clasificación de los cuerpos de agua que registran altos niveles de contaminación para restringir las descargas de aguas residuales.

En 1994, dada la importancia del cuidado de los recursos naturales, entre ellos el agua, la CONAGUA fue reubicada del Sector Agricultura al de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, como un órgano desconcentrado.

En 2004, se modificó la Ley de Aguas Nacionales en la que se establecieron como principios rectores de la política hídrica nacional, entre otros, los siguientes:

- El agua es un bien de dominio público federal y finito, por lo que la política hídrica nacional se orientará a preservar el recurso en cantidad y con calidad, como prioridad del Estado y asunto de seguridad nacional.
- La administración del agua es fundamental para su preservación en cantidad y con calidad.
- La CONAGUA establecerá las medidas necesarias para la prevención y control de la contaminación de los recursos hídricos del país en los acuíferos y cuencas.

En el Programa Nacional Hídrico (PNH) 2014-2018 se señala que el agua es considerada en nuestra nación como un elemento estratégico y de seguridad nacional. Por ello, en ese documento sectorial se estableció como uno de sus objetivos la preservación del agua con calidad.

La CONAGUA es el organismo de la Administración Pública Federal que tiene a su cargo la aplicación de la política hídrica nacional. De acuerdo con el Reglamento Interior de la CONAGUA, este órgano desconcentrado cuenta, en el ámbito regional, con 13 organismos de cuenca y con 20 direcciones locales en las entidades federativas, las cuales tendrán el carácter de autoridades y ejercerán las atribuciones que les correspondan en términos de dicho ordenamiento.

Resultados

1. Calidad de las aguas subterráneas, indicador: Sólidos Disueltos Totales

De acuerdo con la Ley de Aguas Nacionales (LAN), las aguas nacionales son todas aquellas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, y considera a las aguas subterráneas (acuíferos) y superficiales (cuencas).

También se indica que el agua es un bien de dominio público federal, vital, vulnerable y finito, con valor social, económico y ambiental, cuya preservación en calidad es asunto de seguridad nacional.

En el documento “Escala de Clasificación de la Calidad del Agua” se señala que la evaluación de la calidad de las aguas subterráneas se realiza mediante el indicador Sólidos Disueltos Totales (SDT), que mide la presencia de salinidad en el agua.

En 2014, la Comisión evaluó la calidad de las aguas subterráneas de 288 (44.1%) de los 653 acuíferos del país, por medio del indicador Sólidos Disueltos Totales (SDT), de los cuales 261 (90.6%) presentaron agua con calidad, en tanto que 27 (9.4%) reportaron deterioro debido a la presencia de salinidad.

En ese año, la CONAGUA no determinó la calidad del recurso hídrico mediante el indicador SDT de 365 (55.9%) acuíferos del país.

De los 288 acuíferos evaluados por medio del indicador SDT, 27 (9.4%) registraron deterioro. Al respecto, la Comisión acreditó la implementación de acciones para detener esa condición en 1 (3.7%) acuífero, correspondiente al Nazas, en el estado de Durango, en el que se establecieron límites máximos permisibles para regular la infiltración de descargas contaminantes al subsuelo, en tanto que en los 26 (96.3%) acuíferos restantes, la CONAGUA no acreditó acciones para atender esa problemática.

Con el oficio número B00.1.00.01.-0464 del 4 de noviembre de 2015, la CONAGUA señaló que las razones por las que, en 2014, no se realizó el monitoreo de la calidad del agua de 365 acuíferos son dos. La primera es administrativa, dado que en 2012 la CONAGUA suscribió un contrato de servicios con terceros especializados, con vigencia a 2018, para realizar el monitoreo sistemático y permanente de la calidad de las aguas nacionales mediante 5,000 sitios de medición, razón por la que se elaboró el “Diagnóstico de Salinidad de las Aguas Subterráneas en México” en el que se estableció la referencia y características de los acuíferos por evaluar, considerando la cantidad de población alrededor de los cuerpos de agua y los usos del recurso hídrico, principalmente. Por lo anterior, señaló que en 2017, previo a terminar el contrato, actualizará dicho documento a efecto de precisar los acuíferos que faltan de monitoreo.

La otra razón es técnica, ya que para la toma de decisiones en materia hídrica es conveniente contar con información periódica de cuando menos cinco años para su interpretación, a fin de conocer la variabilidad, tendencia y asociación de la condición de los recursos hídricos en tiempo y espacio.

En cuanto a las acciones para atender el deterioro del vital líquido en las aguas subterráneas, la Comisión acreditó la elaboración de la estrategia interinstitucional denominada “Protocolo de Actuación Ante una Emergencia de Contaminación de Fuentes de Abastecimiento de Agua Potable”, que incluye las acciones a realizar cuando se detecte un contaminante peligroso en el agua y por tanto represente un riesgo para la salud humana. En ese documento se señalan los responsables, las acciones por realizar y los tiempos en que se deben atender los problemas asociados al deterioro de la calidad del recurso hídrico; no obstante, dicha estrategia entrará en vigor en enero de 2016, por lo que aún no es posible constatar sus efectos, debido a lo anterior la observación persiste.

14-0-16B00-07-0127-07-001 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Comisión Nacional del Agua analice las causas por las cuales no se implementaron acciones para detener y revertir el deterioro de los recursos hídricos en 26 de los 27 acuíferos identificados con esa condición debido a la presencia de salinidad en el agua; y con base en

los resultados, implemente los programas necesarios para mejorar la calidad del agua en esos cuerpos hídricos, a fin de atender lo que establece el objetivo 5 del Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018, e informe a la ASF de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2. Calidad de las aguas superficiales, indicadores: Sólidos Suspendidos Totales (SST); Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO); Demanda Química de Oxígeno (DQO) y Toxicidad Aguda (TA)

De acuerdo con la LAN, las aguas nacionales son todas aquellas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, y considera a las aguas subterráneas (acuíferos) y superficiales (cuencas).

También se indica que el agua es un bien de dominio público federal, vital, vulnerable y finito, con valor social, económico y ambiental, cuya preservación en calidad es asunto de seguridad nacional.

En el documento “Escala de Clasificación de la Calidad del Agua” se indica que la evaluación de la calidad de las aguas superficiales se realizará mediante los indicadores: Sólidos Suspendidos Totales (SST), que mide la presencia de partículas sólidas o inorgánicas no disueltas como sedimento de arena, tierra y roca; Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO), que mide la presencia de materia orgánica biodegradable como desechos orgánicos, lostridios ^{1/} y estreptococos fecales; Demanda Química de Oxígeno (DQO), que mide la presencia de materia orgánica biodegradable y no biodegradable como cloro, sulfato, nitrato, fósforo, fluoruro, carbonato, sodio, potasio, calcio, magnesio y gases disueltos; y Toxicidad Aguda (TA), que mide la presencia de toxicidad, radiación y metales tóxicos.

En 2014, la Comisión determinó la calidad de las aguas superficiales de 481 (65.8%) de las 731 cuencas del país por medio de los indicadores: SST; DBO; DQO; y TA, en tanto que en 250 (34.2%) de esos cuerpos hídricos no evaluó la calidad del agua mediante dichos indicadores.

En ese año, de las 481 cuencas evaluadas por medio de los indicadores SST, DBO, DQO y TA, 290 (60.3%) registraron agua con calidad y 191 (39.7%) agua con deterioro.

De las 191 cuencas con deterioro, 9 (4.7%) estuvieron afectadas por la presencia de partículas sólidas o inorgánicas no disueltas como sedimento de arena, tierra y roca (SST); 14 (7.3%) por materia orgánica biodegradable como desechos orgánicos, lostridios y estreptococos fecales (DBO); 144 (75.4%) por materia orgánica biodegradable y no biodegradable como cloro, sulfato, nitrato, fósforo, fluoruro, carbonato, sodio, potasio, calcio, magnesio y gases disueltos (DQO); y 24 (12.6%) por toxicidad, radiación y metales tóxicos (TA).

Al respecto, la CONAGUA implementó acciones para atender el deterioro del recurso hídrico en 109 (57.1%) de las 191 cuencas identificadas con ese problema, que correspondieron a la elaboración de estudios de calidad del agua, la publicación de declaratorias de clasificación de cuerpos de agua y el establecimiento de condiciones particulares de descargas a fin de detener la contaminación del vital líquido, y la operación de plantas de tratamiento para revertir esa condición, en tanto que de 82 (42.9%) cuencas no acreditó acciones para atender esa problemática.

^{1/} Es una bacteria anaerobia que se encuentra en sedimentos acuáticos, y bajo condiciones óptimas contamina verduras, carnes y pescado.

Con el oficio número B00.1.00.01.-0464 del 4 de noviembre de 2015, la CONAGUA señaló que son dos las razones por las que, en 2014, no se realizó el monitoreo de la calidad del agua de 250 cuencas del país. La primera es administrativa, dado que en 2012 la Comisión suscribió un contrato de servicios con terceros especializados, con vigencia a 2018, para realizar el monitoreo sistemático y permanente de la calidad de las aguas nacionales mediante 5,000 sitios de medición, para lo cual elaboró el documento “Ubicación de Sitios para la Medición de la Calidad del Agua de Propiedad Nacional” en el que se establecieron la referencia y características de las cuencas por evaluar, considerando la población alrededor de los cuerpos de agua y los usos que se dan al recurso hídrico, principalmente. Debido a lo anterior, en 2017, antes de terminar la contratación de los terceros especializados, se actualizará ese documento a efecto de precisar los cuerpos hídricos que faltan de monitoreo.

La otra razón es técnica, ya que para la toma de decisiones en materia hídrica es conveniente contar con información periódica de cuando menos cinco años, a fin de conocer la variabilidad, tendencia y asociación de la condición de los recursos hídricos en tiempo y espacio.

En cuanto a las acciones para atender el deterioro del vital líquido en las aguas superficiales, la Comisión acreditó la elaboración de la estrategia interinstitucional denominada “Protocolo de Actuación Ante una Emergencia de Contaminación de Fuentes de Abastecimiento de Agua Potable”, que incluye las acciones por realizar cuando se detecte un contaminante peligroso en el agua y por tanto represente un riesgo para la salud humana. En ese documento se señalan los responsables, las acciones por realizar y los tiempos en que se deben atender los problemas asociados al deterioro de la calidad del recurso hídrico; no obstante, dicha estrategia entrará en vigor 2016, por lo que aún no es posible constatar sus efectos, debido a lo anterior la observación persiste.

14-0-16B00-07-0127-07-002 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Comisión Nacional del Agua analice las causas por las cuales no se implementaron acciones para detener y revertir el deterioro de los recursos hídricos en 82 de las 191 cuencas identificadas con deterioro; y con base en los resultados, instrumente los programas necesarios para mejorar la calidad del agua en esos cuerpos hídricos, a fin de atender lo que se establece en el objetivo 5 del Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018, e informe a la ASF de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

3. Monitoreo de la calidad del agua de acuíferos y cuencas

De acuerdo con la LAN, las aguas nacionales son todas aquellas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, y considera a las aguas subterráneas (acuíferos) y superficiales (cuencas).

La ASF identificó que los documentos denominados “Diagnóstico para seleccionar los acuíferos en los que se debe realizar el monitoreo de la calidad del agua subterránea” y “Ubicación de sitios para la medición de la calidad de agua en cuerpos de agua de propiedad nacional superficiales”, empleados por la CONAGUA para determinar los acuíferos y cuencas que se deberán monitorear para conocer la calidad del recurso hídrico, no se señala la frecuencia con la que se debe realizar su actualización, lo cual impidió identificar con precisión cuáles debieron ser los cuerpos hídricos monitoreados en 2014.

En 2014, la CONAGUA monitoreó la calidad del agua de 288 (44.1%) de los 653 acuíferos y de 481 (65.8%) de las 731 cuencas del país; lo cual implicó que 1 de cada 2 cuerpos hídricos no se monitorearon, por lo que la Comisión no dispuso de la información oportuna, plena y fidedigna acerca de las aguas nacionales para su administración y preservación con calidad.

La ASF considera que no es posible identificar si los 288 acuíferos y 481 cuencas monitoreados se correspondieron con las necesidades de monitoreo para 2014, en razón de que la calidad del agua puede variar por causas antropogénicas o naturales, por lo cual es necesario que la CONAGUA defina la periodicidad con la que se deben actualizar los diagnósticos para el monitoreo de la calidad del agua de acuíferos y cuencas.

Con el oficio número B00.1.00.01.-0464 del 4 de noviembre de 2015, la CONAGUA señaló que la red de medición de la calidad de las aguas nacionales se ha incrementado paulatinamente, a fin de recabar información estadística para la toma de decisiones en materia hídrica, por lo cual la cobertura de monitoreo pasó de 118 acuíferos y 269 cuencas monitoreadas en 2010 a 288 y 481 en 2014, respectivamente, en razón de los recursos presupuestarios y la capacidad técnica y operativa disponible cada año. Al respecto, la Comisión proporcionó evidencia documental del contrato CNA-GRM/034 establecido con terceros especializados para el monitoreo de la calidad de los recursos hídricos del país, que permitirá incrementar gradualmente el número de acuíferos y cuencas con evaluación de la calidad de sus aguas.

En cuanto a la actualización de los documentos “Diagnóstico de Salinidad de las Aguas Subterráneas en México” y “Ubicación de sitios para la medición de la calidad de agua en cuerpos de agua de propiedad nacional superficiales,” la Comisión acreditó que dichos documentos fueron elaborados a efecto de servir de referencia para la determinación de los acuíferos y cuencas que deben ser monitoreados progresivamente y que, en 2017, previo a terminar la vigencia del contrato, se actualizarán dichos documentos, por lo cual la observación queda solventada.

4. Estudios de calidad del agua

En el “Procedimiento para la realización de estudios de calidad del agua” se indica que los estudios se realizarán considerando los resultados de los indicadores de calidad del recurso hídrico, y tendrán por objeto contribuir a incrementar el conocimiento y control de la calidad de los cuerpos de agua.

La ASF identificó que ese documento no ha sido actualizado a fin de que se corresponda con los objetivos y prioridades en materia hídrica vigentes, dado que dicho procedimiento aún se encuentra vinculado con los objetivos establecidos en el Programa Nacional Hídrico (PNH) 2007-2012, en términos de privilegiar el desarrollo de una cultura contributiva y de cumplimiento a la Ley de Aguas Nacionales, en tanto que en el PNH 2014-2018 se estableció como prioridad fortalecer la capacidad de administración de los recursos hídricos de la CONAGUA para su preservación en cantidad y con calidad para las generaciones presentes y futuras.

De acuerdo con los resultados de los indicadores de calidad del agua, a 2014, 191 (39.7%) cuerpos hídricos requerían de un estudio debido al deterioro de sus aguas, de los cuales la Comisión realizó los correspondientes a 28 (14.7%) cuerpos, en tanto que 163 (85.3%) no contaron con el documento correspondiente para conocer y controlar la calidad del vital líquido.

Al respecto, la Comisión indicó que los estudios de calidad del agua son instrumentos complejos y costosos para poder formular y realizar uno por cada cuerpo hídrico con deterioro, por lo que se planteó la necesidad de reformar la Ley de Aguas Nacionales, a efecto de que en un solo estudio se consideren más cuerpos de agua y se establezcan en dichos documentos nuevas condiciones particulares de descarga de aguas residuales, a fin de regular las cargas contaminantes arrojadas en los cuerpos hídricos.

Con el oficio número B00.1.00.01.-0464 del 4 de noviembre de 2015, la CONAGUA proporcionó el “Procedimiento para la realización de estudios de calidad del agua,” del cual se identificó su correspondencia con los objetivos y metas institucionales establecidos en la planeación nacional y sectorial vigente en materia hídrica.

En cuanto a incrementar los estudios de calidad del agua para mejorar la calidad de los recursos, la Comisión informó que debido a la reducción de personal especializado en las áreas técnicas, ha disminuido su capacidad para realizar dichos estudios, a pesar de que se ha solicitado y expuesto al área de recursos humanos la necesidad de incorporar el personal requerido para esas acciones. La entidad fiscalizada proporcionó evidencia documental de las solicitudes realizadas con objeto de incrementar el número de técnicos especializados para la elaboración de los estudios de calidad del agua.

Asimismo, indicó que cuenta con un Fondo Sectorial con el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) para realizar, por medio de instituciones de educación superior, dichos documentos; sin embargo, debido a la falta del equipo necesario y el personal con la experiencia suficiente en ese tipo de investigaciones, los productos desarrollados no son de la calidad requerida.

La ASF considera que, debido a que los estudios de calidad del agua tienen por objeto contribuir a incrementar el conocimiento sobre los recursos hídricos y son la base para la toma de decisiones, es necesario incrementar dichos estudios como lo establece el Programa Nacional Hídrico (PNH) 2014-2018, por lo cual la observación persiste.

14-0-16B00-07-0127-07-003 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Comisión Nacional del Agua analice los recursos con que cuenta para el desarrollo de los estudios de calidad del agua; y con base en los resultados, implemente las medidas que correspondan para programar la elaboración de dichos documentos, en razón de los recursos de que dispone, que le permitan conocer y controlar la calidad de los cuerpos hídricos con deterioro, a fin de atender lo que se establece en el artículo 86, fracción II, de la Ley de Aguas Nacionales y la línea de acción 1.4.2 del Programa Nacional Hídrico (PNH) 2014-2018, e informe a la ASF de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

5. Declaratorias de clasificación de cuerpos de agua

Las declaratorias de clasificación de cuerpos de agua integran la base técnico-jurídica de la CONAGUA para proteger los cuerpos hídricos que requieren de un mayor control de la calidad de sus aguas, particularmente de aquellos que son empleados en la dotación de agua para consumo humano.

De acuerdo con el “Procedimiento para la realización de anteproyectos de declaratorias de clasificación de cuerpos de agua”, las declaratorias son producto de un estudio de calidad del

agua y tienen como propósito ser un instrumento técnico-jurídico para abatir las fuentes de contaminación y mejorar la calidad de los cuerpos hídricos.

Los anteproyectos son la base técnica que fundamenta el establecimiento de la declaratoria de clasificación para la protección de los recursos hídricos.

La ASF identificó que el “Procedimiento para la realización de anteproyectos de declaratorias de clasificación de cuerpos de agua” no ha sido actualizado a efecto de que se corresponda con los objetivos y prioridades en materia hídrica vigentes, dado que dicho documento aún se encuentra vinculado con los objetivos establecidos en el Programa Nacional Hídrico (PNH) 2007-2012, en términos de privilegiar el desarrollo de una cultura contributiva y de cumplimiento a la Ley de Aguas Nacionales, en tanto que en el PNH 2014-2018 se estableció como prioridad fortalecer la capacidad de administración de los recursos hídricos de la CONAGUA para su preservación en cantidad y con calidad para las generaciones presentes y futuras.

A 2014, de 44 cuerpos hídricos que por su deterioro requerían del establecimiento de una declaratoria de clasificación de cuerpos de agua, 8 (18.2%) disponían del documento correspondiente, en tanto que 36 (81.8%) no contaron con ese instrumento técnico-jurídico para regular las fuentes de contaminación y mejorar la calidad de sus aguas.

De los 44 cuerpos de agua que requerían de una declaratoria, la Comisión estableció las bases técnicas para 21 (47.7%) de ellos, al desarrollar los anteproyectos de declaratoria correspondientes, en tanto que 23 (52.3%) de esos cuerpos hídricos no contaron con el anteproyecto respectivo.

Se identificó que de los 21 anteproyectos desarrollados, 12 (57.1%) fueron elaborados a partir de un estudio de calidad del agua, en tanto que 9 (42.9%) no se desarrollaron a partir de dicho documento.

La Comisión señaló que el número de declaratorias no se incrementó, debido a que son instrumentos que se derivan de un estudio de calidad del agua costoso y exhaustivo, y a que el anteproyecto de declaratoria se presenta ante el Consejo de Cuenca respectivo, un cuerpo colegiado integrado por la autoridad en materia hídrica y los sectores usuarios del agua, por lo que el proceso de regulación se subordina a su decisión; asimismo, el documento es enviado para su validación a la Subdirección General Jurídica de la CONAGUA y remitido a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) quien, a su vez, lo envía a la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER) para elaborar un dictamen de la Manifestación de Impacto Regulatorio, y una vez validada por la COFEMER y la SEMARNAT se publica la declaratoria en el Diario Oficial de la Federación.

Con el oficio número B00.1.00.01.-0464 del 4 de noviembre de 2015, la CONAGUA proporcionó el “Procedimiento para la realización de las declaratorias de clasificación de los cuerpos,” en el cual se identificó su correspondencia con los objetivos y metas institucionales establecidos en la planeación nacional y sectorial vigente en materia hídrica.

En lo relativo a incrementar las declaratorias de clasificación de cuerpos de agua, la Comisión informó que debido a la reducción de personal especializado en las áreas técnicas, ha disminuido su capacidad para realizar los anteproyectos de declaratorias, a pesar de que se ha solicitado y expuesto al área de recursos humanos la necesidad de incorporar el personal requerido para esas acciones. La entidad fiscalizada proporcionó evidencia documental de las

solicitudes realizadas a fin de incrementar el número de técnicos especializados para la elaboración de los anteproyectos de declaratoria.

Asimismo, indicó que el desarrollo de dichos documentos se vincula directamente con el desarrollo de los estudios de calidad del agua, debido a que éstos son la base técnica para el establecimiento de las declaratorias de clasificación de cuerpos de agua.

La ASF considera que, debido a que las declaratorias de clasificación de cuerpos de agua integran la base técnico-jurídica de la CONAGUA para proteger los cuerpos hídricos que requieren de un mayor control de la calidad de sus aguas, particularmente de aquellos que son empleados en la dotación de agua para consumo humano, es necesario incrementar las declaratorias como lo establece el PNH 2014-2018, por lo cual la observación persiste.

14-0-16B00-07-0127-07-004 Recomendación al Desempeño

Para que la Comisión Nacional del Agua analice los recursos con que cuenta para el desarrollo de las declaratorias de clasificación de cuerpos de agua; y con base en los resultados, implemente las medidas que correspondan para programar la elaboración de dichos documentos, en razón de los recursos de que dispone, que le permitan contribuir a controlar la calidad de los cuerpos hídricos con deterioro, con objeto de atender lo que se establece en la línea de acción 1.4.2 del Programa Nacional Hídrico (PNH) 2014-2018, e informe a la ASF de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

14-0-16B00-07-0127-07-005 Recomendación al Desempeño

Para que la Comisión Nacional del Agua analice las causas por las que no ha avanzado en el establecimiento de las bases técnicas para la expedición de las declaratorias de clasificación de los cuerpos de agua; y con base en los resultados, implemente las acciones necesarias para el establecimiento de esos documentos a partir de los estudios de calidad del agua, con objeto de atender lo que se establece en el artículo 52, fracción V, inciso b, del Reglamento Interior de la CONAGUA, e informe a la ASF de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

6. Aplicación del principio “quien contamina, paga”

En 2014, la CONAGUA inició el desarrollo del Sistema de Registro de Análisis de Laboratorio (SIRALAB) para registrar las cargas contaminantes que vierten las personas físicas o morales sobre los cuerpos hídricos y con ello poder identificar si deterioraron el vital líquido.

Con la auditoría, se verificó que la entidad fiscalizada aún no ha consolidado los mecanismos que permitan identificar a quienes contaminaron los recursos hídricos y de éstos cuántos realizaron el pago y restauraron la calidad del agua.

Se observó que el SIRALAB aún está en revisión y actualización, por lo que no constituye un sistema que permita el registro y generación de información clara, confiable, oportuna y suficiente, con acceso ágil y sencillo sobre las personas físicas o morales que contaminaron los recursos hídricos y de éstas cuántas realizaron el pago de derechos, y con ello conocer en qué medida se está cumpliendo el principio “quien contamina, paga.”

Asimismo, la ASF considera que debido a que la CONAGUA no tiene identificados a quienes vierten aguas residuales o cualquier otro desecho sobre los cuerpos hídricos, no ha sido posible determinar el efecto que tienen las cargas contaminantes que se arrojan en la

clandestinidad, por lo que se requiere de una mayor coordinación entre las áreas de la Comisión para establecer acciones que permitan reducir esas afectaciones.

Dicho principio se estableció en la Ley de Aguas Nacionales en 2004 y durante diez años no se han logrado avances sustantivos para hacer cumplir esa política pública.

Con el oficio núm. B00.9.00.00.05.512/11/15 del 4 de noviembre de 2015, la CONAGUA señaló que el Sistema de Registro de Análisis de Laboratorio (SIRALAB) comenzó a operar el 1 de enero de 2015, con el propósito de registrar los resultados de los análisis de laboratorio de las descargas de aguas residuales y constatar que los permisionarios atendieron las disposiciones de la Ley Federal de Derechos, las normas oficiales mexicanas núms. NOM-001-SEMARNAT-1996, NOM-003-SEMARNAT-1997 y NOM-127-SSA1-1994, así como las condiciones particulares de descarga.

La Comisión indicó que dicho sistema fue desarrollado con el propósito de registrar las cargas contaminantes de las descargas autorizadas a fin de realizar el cobro correspondiente por ese derecho; no obstante, su funcionalidad también permite detectar a los usuarios del agua que exceden los límites máximos permitidos, por lo que constituye un sistema que contribuye a identificar a quienes contaminaron el recurso hídrico y que por tanto deben realizar el pago correspondiente y restaurar la calidad del vital líquido, por lo cual la observación queda solventada.

La ASF considera que es importante establecer acciones coordinadas entre las distintas unidades administrativas de la CONAGUA, a efecto de identificar a quienes vierten desechos o cualquier otro contaminante en cuerpos de propiedad nacional sin contar con el permiso correspondiente y la vigilancia necesaria, a efecto de que sean sancionados y reparen el daño ocasionado sobre la calidad del vital líquido, lo cual representa un área de oportunidad para mejorar la gestión de los recursos hídricos.

7. Visitas de inspección para verificar el cumplimiento de obligaciones

En 2014, de 16,561 permisos de descarga de aguas residuales susceptibles de revisión la CONAGUA programó 1,646 visitas de inspección para verificar el cumplimiento de obligaciones por parte de los permisionarios, de las cuales realizó 1,544 (93.8%).

Se identificó que las visitas realizadas representaron una cobertura de 9.3% respecto de los permisos susceptibles de revisión en ese año (16,561).

Con la auditoría se identificó que la CONAGUA no dispone de un número estimado sobre quienes vierten aguas residuales o cualquier otro desecho que deteriore la calidad de los recursos hídricos de manera clandestina porque considera que es un cálculo difícil de precisar, ya que no es posible determinar todos los puntos y las cargas contaminantes que se arrojan en los cuerpos de agua, por lo que aún no se han fortalecido las acciones de inspección en materia de vertidos.

Con el oficio número B00.1.00.01.-0464 del 4 de noviembre de 2015, la CONAGUA informó que a fin de fortalecer las acciones de inspección en materia de vertidos actualizó su “Manual para realizar visitas de inspección” lo que permitirá optimizar el tiempo utilizado para realizar las visitas e incrementar su número y cobertura; actualizó el fundamento legal para efectuar las inspecciones considerando la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y las reformas al reglamento de la Ley de Aguas Nacionales; realizó adecuaciones para comparar los datos obtenidos en campo con la información contenida en el Registro Público de Derechos del

Agua (REPDAs); intensificó los trabajos de inspección en cuencas prioritarias con base en el monitoreo de la Red Nacional de Calidad del Agua; mejoró la capacitación de los inspectores; y realizó una propuesta para formular, de manera conjunta, un programa de inspección y vigilancia con la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, a fin de intercambiar información para la toma de decisiones en materia de vertidos.

Asimismo, indicó que para la revisión de los aprovechamientos de aguas nacionales, sitios de ocupación federal, puntos de extracción de materiales pétreos, así como las descargas de aguas residuales cuenta con 180 funcionarios acreditados para la inspección, por lo que se requiere incrementar la fuerza laboral y equipamiento en 3.9 veces para disponer de 705 inspectores, a efecto de generar una mayor presencia de la autoridad del agua y por ende un mayor cumplimiento de la Ley de Aguas Nacionales, con lo que se revisarían cada año alrededor de 6,022 usuarios y permisionarios del agua.

Al respecto, la ASF considera que si bien se han registrado avances en materia de vertidos para hacer cumplir la LAN, aún no se han consolidado los mecanismos para identificar a quienes vierten aguas residuales o cualquier otro desecho que deteriore la calidad de los recursos hídricos, por lo que no es posible precisar el efecto de las acciones mencionadas sobre la preservación del vital líquido, por lo cual la observación persiste.

La recomendación se orientará a que la Comisión analice los recursos de que dispone para realizar las visitas de inspección e implemente las acciones necesarias para establecer un programa de mediano plazo que le permita fortalecer sus acciones, particularmente en los casos en que aún no se han identificado a los responsables de deteriorar la calidad de los recursos hídricos.

14-0-16B00-07-0127-07-006 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Comisión Nacional del Agua analice los recursos de que dispone para realizar las visitas de inspección a fin de verificar el cumplimiento por parte de los permisionarios que vierten aguas residuales; y con base en los resultados, implemente las acciones necesarias para establecer un programa de mediano plazo que le permita fortalecer las acciones de inspección en materia de vertidos, con objeto de atender lo que se establece en la línea de acción 1.6.4 del Programa Nacional Hídrico 2014-2018, e informe a la ASF de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

8. Aplicación de sanciones por el incumplimiento de obligaciones

A 2014, la CONAGUA tenía acumulado el despacho de 9,345 actas derivadas de las visitas de inspección, debido a que no disponía del personal para realizar la calificación de dichos documentos, por lo cual, en ese año, contrató personal para atender el rezago, el cual calificó 7,391 (79.1%) actas, y quedaron pendientes 1,954 (20.9%).

Respecto de las 1,954 actas pendientes de calificar, la Comisión no proporcionó evidencia documental sobre su estatus.

De las 7,391 actas calificadas en 5,527 (74.8%) la CONAGUA no identificó incumplimientos, en tanto que en 1,864 (25.2%) se detectaron incumplimientos, por lo que en esos casos la Comisión inició el procedimiento administrativo correspondiente para imponer sanciones.

En ese año, de las 1,864 actas en que detectaron incumplimientos y se inició el procedimiento administrativo respectivo, en 1,616 (86.7%) los permisionarios atendieron las irregularidades,

en términos de instalar los medidores para medir las descargas de aguas residuales, revisar las cargas contaminantes vertidas y mejorar el tratamiento de los vertidos, en tanto que en 248 (13.3%) se determinó la imposición de sanciones.

De las 248 actas en las que se resolvió aplicar una sanción; 204 (182.3%) fueron acreedoras a sanción económica y 44 (17.7%) a sanción no económica. No obstante, la entidad fiscalizada no remitió la información documental para acreditar la aplicación de las sanciones correspondientes, relativas a los montos recaudados y las clausuras efectuadas a los permisionarios que infringieron sus responsabilidades.

Con el oficio número B00.1.00.01.-0464 del 4 de noviembre de 2015, la CONAGUA proporcionó el registro de calificación de las 1,954 actas pendientes de ese proceso durante 2014. Dicha información se corresponde con el Sistema de Procedimientos Administrativos (SIPA) en el que se registra y da seguimiento a los actos administrativos de los 13 Organismos de Cuenca y 20 Direcciones Locales. La Comisión señaló que la falta de calificación de dichas actas se debió a que los permisionarios revisados tienen derecho a formular observaciones y presentar pruebas en los días siguientes a la visita de inspección y levantamiento del acta, a efecto de aclarar los presuntos incumplimientos, de acuerdo con lo que se establece en el artículo 60 de la Ley Federal de Procedimientos Administrativos.

En cuanto a las 248 actas en las que se determinó sanción, la entidad fiscalizada proporcionó la evidencia documental de las 204 multas económicas y de las 44 no económicas impuestas, desagregadas por Organismo de Cuenca y Dirección Local, por lo cual la observación queda solventada.

9. Recaudación por las descargas de aguas residuales

En 2014, de un total de 16,561 permisionarios obligados 3,584 (21.6%) realizaron el pago correspondiente por las descargas de aguas residuales. Al respecto, la Comisión indicó que esto se debe a que no se han consolidado los mecanismos para perfeccionar los sistemas informáticos a distancia que permitan el registro de datos sobre las descargas de aguas residuales; a la falta de fortalecimiento de los actos de autoridad para sancionar a los permisionarios que incumplen con sus obligaciones y a la baja cobertura de visitas de inspección para verificar las descargas realizadas.

En ese año, la CONAGUA recaudó 649,700.0 (270.8%) miles de pesos (mdp) más por las descargas de aguas residuales respecto de un monto por recaudar de 239,900.0 mdp. Con la auditoría se identificó que esto se debe a la implementación de una mecánica de cobro que permitió incrementar la recaudación, así como al cobro de adeudos y recargos, lo cual implicó que la Comisión no programó adecuadamente la recaudación, dado que desconocía el efecto que la mecánica podría tener sobre las contribuciones.

Con el oficio núm. B00.9.00.00.05.512/11/15 del 4 de noviembre de 2015, la Comisión señaló que la cifra de los 16,561 permisionarios por las descarga de aguas residuales que identificó la ASF es incorrecta, porque en la base de datos del Registro Público de Derechos de Agua (REPDA) se presentan errores ortográficos, además no se incluye el Registro Federal de Contribuyentes (RFC) de los permisionarios o existen permisos de descarga vencidos; situación que dificulta constatar el número total de permisionarios y, de éstos, los que están obligados al pago del derecho.

Al respecto, la entidad fiscalizada calculó el número de permisionarios obligados al pago de derechos causado por las descargas de aguas residuales a cuerpos receptores, como se muestra a continuación:

PERMISIONARIOS CON Y SIN LA OBLIGACIÓN DEL PAGO DE DERECHOS POR
DESCARGAR AGUAS RESIDUALES, 2014

Contribuyentes	Total
Obligados al pago de derechos	3,967
Sin la obligación del pago de derechos	12
Sin certeza del status de sus descargas	5,057
Total	9,036

Con la información proporcionada, se observó que los 3,967 permisionarios obligados a cubrir el pago de derechos por las descargas de aguas residuales que la CONAGUA identificó no se corresponden con los que acreditó la Subdirección General de Administración del Agua (SGAA) del Registro Público de Derechos del Agua, ya que existe una diferencia de 12,594 usuarios.

Asimismo, la Comisión señaló que de 5,057 permisionarios se desconoce su estatus de descarga, por lo que es conveniente que exista información clara, confiable, oportuna y común entre las unidades administrativas de la CONAGUA, a fin de mejorar la administración de los recursos hídricos en términos de las visitas de inspección, la calificación de infracciones, así como la recaudación y fiscalización, principalmente. Por lo tanto, la observación persiste.

14-0-16B00-07-0127-07-007 Recomendación al Desempeño

Para que la Comisión Nacional del Agua analice las causas por las cuales 12,977 de los permisionarios que descargan aguas residuales en cuerpos receptores no realizaron los pagos por ese derecho; y con base en los resultados, establezca los programas y medidas necesarias a efecto de que todos los permisionarios obligados realicen los pagos correspondientes, con objeto de atender lo que se establece en el artículo 14 Bis 6, fracción IV, de la Ley de Aguas Nacionales y en el artículo 60, fracción I, del Reglamento Interior de la CONAGUA, e informe a la ASF de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

14-0-16B00-07-0127-07-008 Recomendación al Desempeño

Para que la Comisión Nacional del Agua analice las causas por las que no existe un adecuado control sobre la información de los permisionarios obligados a pagar por las descargas de aguas residuales; y con base en los resultados, establezca las acciones necesarias para disponer de una base común de información entre las áreas administrativas de la CONAGUA, a efecto de contar con registros claros, confiables y oportunos para identificar a los sujetos obligados a realizar los pagos correspondientes, con objeto de atender lo que señala el numeral 14, inciso a) Normas Generales de Control Interno, Norma Cuarta. Información y Comunicación, Capítulo II. Estructura del Modelo, Título Segundo. Modelo Estándar del Control Interno, Artículo Tercero, 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, e informe a la ASF de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

10. Análisis de la lógica vertical y horizontal

Se identificaron cinco Programas Presupuestarios (PP) vinculados con la preservación del agua con calidad: E006 “Manejo Integral del Sistema Hidrológico”; G001 “Administración Sustentable del Agua”; G010 “Programa de Gestión Hídrica”; G024 “Inspección, medición y calificación de Infracciones”, y G025 “Recaudación y fiscalización”, del ejercicio fiscal 2014, a cargo de la CONAGUA.

En términos generales, la lógica vertical de los PP E006, G001, G024 y G025 es adecuada, dado que el E006 define su contribución al logro del objetivo estratégico del PND relativo a lograr un adecuado manejo y preservación del agua en cuencas y acuíferos, mediante el monitoreo de la calidad del agua y el desarrollo de estudios de calidad y declaratorias de clasificación; el G001 se asocia a la administración de los recursos hídricos y la aplicación de los instrumentos normativos en esa materia, como la incorporación de la información referente a los permisionarios que vierten aguas residuales; el G024 se vincula con las acciones para la preservación de la calidad del recurso hídrico, como las visitas de inspección y calificación de infracciones por el incumplimiento de la Ley de Aguas Nacionales, y el G025 se refiere a incrementar la recaudación para lograr la autogestión financiera del sector hídrico mediante el cobro por el derecho de verter aguas residuales.

En cuanto a la lógica horizontal, los indicadores del PP E006 permiten evaluar el avance en el logro del objetivo de lograr el manejo sustentable del agua, por medio de la cobertura de sitios de monitoreo de la calidad del agua. Los correspondientes al G001 permiten la evaluación de las actividades de administración del agua. Respecto del G024, sus indicadores son útiles para medir el cumplimiento de los deberes y obligaciones que estipula la Ley de Aguas Nacionales por parte de los permisionarios del agua como revisar las descargas de aguas residuales y la instalación de medidores de agua. En relación con los indicadores del G025, éstos se asocian con la eficiencia recaudatoria en materia de aguas nacionales.

Respecto de la MIR del PP G010, la CONAGUA solicitó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), mediante el oficio B00.07.02.-0170 del 31 de marzo de 2014, la exención de elaboración de dicha MIR. La SHCP, por medio del oficio 419-A-14-0458 del 22 de abril del 2014 y con base en los Lineamientos para el registro, revisión, actualización, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programas Presupuestarios, exentó a la Comisión de elaborar la MIR de dicho programa, ya que argumentó que es un programa puente y su presupuesto es distribuido para cumplir las actividades administrativas de otros programas que cuentan con MIR.

11. Evaluación de la rendición de cuentas

Con la revisión de la Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2014 se identificó que el mandato de la CONAGUA se estableció en términos de procurar el manejo sustentable de los recursos hídricos, a fin de asegurar el vital líquido con calidad; realizar el monitoreo integral del ciclo hidrológico para observar el comportamiento de la calidad natural del agua, y realizar visitas de inspección para verificar que los usuarios del agua cumplieron con lo establecido en sus permisos.

Derivado del análisis de la CP 2014 se verificó que no se reportaron resultados en materia de preservación del agua con calidad. Al respecto, la CONAGUA no proporcionó las causas por la

cuales no se reportó información para la rendición de cuentas respecto de lo establecido en la PPEF y el PEF 2014.

En 2014, la CONAGUA rindió cuentas en el Segundo Informe de Gobierno; Segundo Informe de Ejecución del PND; Segundo Informe de Labores de la SEMARNAT, y Logros 2014 del Programa Nacional Hídrico sobre los resultados del monitoreo de la calidad de los recursos hídricos de acuíferos y cuencas; Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO); la aplicación del principio “quien contamina, paga”; la adecuación de los permisos de descarga de aguas residuales; las visitas de inspección para verificar el cumplimiento de obligaciones; la aplicación de sanciones por el incumplimiento de obligaciones, y la recaudación por las descargas de aguas residuales.

En ese año la Comisión no informó sobre los resultados referentes a los indicadores de la calidad de las aguas subterráneas: Sólidos Disueltos Totales (SDT) y de las aguas superficiales: Demanda Química de Oxígeno (DQO); Sólidos Suspendidos Totales (SST) y Toxicidad Aguda (TA); los estudios de calidad del agua y las declaratorias de clasificación de cuerpos de agua.

Con el oficio número B00.1.00.01.-0464 del 4 de noviembre de 2015, la CONAGUA indicó que en el portal aplicativo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) es posible identificar los reportes de resultados relativos al monitoreo de la calidad del agua; no obstante, la entidad no remitió la evidencia documental correspondiente para acreditar su argumento.

En lo relativo a los indicadores de calidad del agua, la Comisión señaló que debido a que el espacio proporcionado en los diferentes documentos de rendición de cuentas es limitado, no es posible integrar la información de todos los indicadores por lo que, en 2014, solo se reportó el relativo a la Demanda Bioquímica de Oxígeno al ser uno de los más representativos sobre la calidad del agua. La entidad fiscalizada indicó que los resultados de los indicadores de calidad pueden ser observados en las Estadísticas de Calidad del Agua.

Con la revisión de la información proporcionada por la Comisión no se identificaron los elementos correspondientes al reporte de resultados en materia de preservación del agua con calidad conforme a lo establecido en la PPEF y el PEF 2014, por lo cual la observación persiste.

14-0-16B00-07-0127-07-009 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Comisión Nacional del Agua analice las causas por las cuales en la Cuenta Pública 2014 no se rindió cuentas sobre el mandato establecido en la Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2014 y Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2014 respecto de procurar el manejo sustentable de los recursos hídricos, a fin de asegurar el vital líquido con calidad; realizar el monitoreo integral del ciclo hidrológico para observar el comportamiento de la calidad natural del agua, y mediante visitas de inspección verificar que los usuarios del agua cumplieron con lo establecido en los permisos; y con base en los resultados, establezca las medidas necesarias para incorporar sus resultados en la Cuenta Pública del año que corresponda, con objeto de atender lo que establece el artículo 111, párrafo tercero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la ASF de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

12. A 2014, la CONAGUA implementó 12 (60.0%) de los 20 elementos de las 5 Normas Generales de Control Interno, en tanto que de 8 (40.0%) reportó un avance parcial. Los

elementos que se implementaron parcialmente se refieren a la difusión y comprensión de la misión, visión, objetivos y metas institucionales; la actualización y difusión de las políticas de operación; la implementación de tecnología de la información y comunicación; y los sistemas integrales de información para la toma de decisiones, de la norma de Ambiente de Control; reducir los riesgos de corrupción, correspondiente a la norma de Administración de Riesgos; el establecimiento de mecanismos para medir el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales, y la instrumentación de mecanismos para identificar la causa raíz de las observaciones de las instancias de fiscalización, de la norma de Actividades de Control; la supervisión de las actividades de control de la norma referente a la Supervisión y Mejora Continua.

Dado que los elementos de control interno no se implementaron en su totalidad no es posible asegurar, en forma razonable, el logro del objetivo de preservar el agua con calidad, en razón de que no se garantiza que el personal de la CONAGUA conozca y comprenda la misión, visión, objetivos y metas institucionales; asimismo, que la operación de los sistemas informáticos no permitió contar con información oportuna, suficiente y confiable para la toma de decisiones en materia hídrica. Los elementos no implementados constituyen mecanismos cuyo propósito es medir los avances y resultados del cumplimiento de los objetivos y metas institucionales, los cuales permitirían identificar el grado de atención del problema público asociado a la calidad de los recursos hídricos. La supervisión permanente y continua de las actividades asociadas a ese objetivo es necesaria; no obstante, la Comisión no identificó ni jerarquizó los riesgos que la falta de implementación de los elementos de control interno podrían ocasionar para asegurar en forma razonable el logro del objetivo de preservar los recursos hídricos con calidad.

Con el oficio número B00.1.00.01.-0464 del 4 de noviembre de 2015, la Comisión proporcionó evidencia documental para acreditar la implementación de los elementos de control interno que durante la auditoría registraron un avance parcial, referentes a la difusión y comprensión de la misión, visión, objetivos y metas institucionales; la actualización y difusión de las políticas de operación; la implementación de tecnología de la información y comunicación; y los sistemas integrales de información para la toma de decisiones, de la norma de Ambiente de Control; reducir los riesgos de corrupción, correspondiente a la norma de Administración de Riesgos; el establecimiento de mecanismos para medir el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales, y la instrumentación de mecanismos para identificar la causa raíz de las observaciones de las instancias de fiscalización, de la norma de Actividades de Control; la supervisión de las actividades de control de la norma referente a la Supervisión y Mejora Continua.

Dado que los elementos de control interno se implementaron en su totalidad es posible asegurar, en forma razonable, el logro del objetivo de preservar el agua con calidad, en razón de que se garantiza que el personal de la CONAGUA conoce y comprende la misión, visión, objetivos y metas institucionales; que la operación de los sistemas informáticos permite contar con información oportuna, suficiente y confiable para la toma de decisiones en materia hídrica, dado que los elementos implementados constituyen mecanismos cuyo propósito es medir los avances y resultados del cumplimiento de los objetivos y metas institucionales, los cuales permitirían identificar el grado de atención del problema público asociado a la calidad de los recursos hídricos, por lo cual la observación queda solventada.

13. Ejercicio de los recursos presupuestarios asignados para la preservación del agua con calidad

En 2014, la CONAGUA ejerció 6,909,297.4 miles de pesos (mdp) en los Programas Presupuestarios (PP): E006 “Manejo Integral del Sistema Hidrológico”; G001 “Administración Sustentable del Agua”; G010 “Programa de Gestión Hídrica”; G024 “Inspección, Medición y Calificación de Infracciones”, y G025 “Recaudación y Fiscalización”, relacionados con la preservación del agua con calidad, monto superior en 267,478.2 mdp (4.0%) respecto de los 6,641,819.2 mdp presupuestados.

Con el oficio núm. B00.1.00.01.-0464 del 4 de noviembre de 2014, la Comisión remitió los folios de 23 adecuaciones presupuestarias que representaron un ejercicio de 5,711,711.6 mdp (82.7%) de los 6,909,297.5 mdp erogados en los PP E006, G001, G010, G024 y G025.

Asimismo, la Comisión documentó las causas de la diferencia entre el presupuesto original y ejercido en los programas asociados a la preservación del agua con calidad. Respecto del PP E006 se identificó que las causas de la diferencia se debieron a la necesidad de contratación de servicios generales para que se atendiera el pago de productos alimenticios del personal empleado para actividades extraordinarias como la contratación de personal eventual para la calificación de visitas de actas de inspección.

En relación con el PP G001 el incremento se debió al desarrollo de proyectos de tecnologías de la información como el Sistema Integral de Administración del Agua (SIAA) y el Sistema de Registro de Análisis de Laboratorio (SIRALAB).

En cuanto al PP G010 la variación obedeció a la contratación de obra pública y al pago de pasivos correspondientes al ejercicio fiscal 2013, ya que dicho programa se considera puente y sirve de apoyo para el fortalecimiento de las acciones de otros programas de la CONAGUA.

En el PP G024 se identificó que el incremento se debió a la contratación de obra pública, materiales y suministros, así como para el pago de diversos compromisos de gasto devengados al 31 de diciembre de 2014, los cuales correspondieron al fortalecimiento de las actividades de verificación del cumplimiento de las obligaciones establecidas en la Ley de Aguas Nacionales por parte de los concesionarios y permisionarios de los recursos hídricos.

Respecto del PP G025 la diferencia obedeció a las necesidades del pago del sueldo base del personal eventual contratado en ese año para calificar las actas derivadas de las visitas de inspección y al incremento de las visitas de verificación y actos de fiscalización. Por lo tanto la observación queda solventada durante la auditoría.

14. Evaluación de la competencia de los actores asignados a la preservación del agua con calidad

En 2014, la CONAGUA dispuso de 365 personas adscritas a las áreas vinculadas con la preservación del agua con calidad, de las cuales 148 (40.6%) fueron mandos medios y superiores responsables de la conducción de la política hídrica para la preservación del agua con calidad, los cuales fueron evaluados en este resultado; las restantes 145 (39.7%) desempeñaron las funciones de jefaturas y enlaces cuyas labores son operativas, logísticas, técnicas, administrativas y de control documental, por lo que no fueron parte de la evaluación; 72 (19.7%) correspondieron a personal de base, que tienen por labor apoyar en tareas técnico-operativas, con un horario laboral de medio tiempo y cuya selección no está sujeta a un perfil de puesto, por lo que tampoco formaron parte de la evaluación.

De las 148 personas asociados a las actividades de preservación del agua con calidad, 133 (90.5%) cubrieron el requisito para el desarrollo de sus funciones, en términos de contar con una de las carreras asociadas al sector hídrico, como ingeniería, biología, ecología, química, tecnologías, geografía, administración y derecho; 134 (90.5%) cumplieron con el grado académico solicitado para su puesto; y 128 (86.5%) acreditaron la experiencia laboral requerida de entre 3 y 8 años en el sector hídrico para su cargo.

En ese año, de los 148 servidores públicos de la CONAGUA asociados al cumplimiento del objetivo de preservar el agua con calidad, 108 (73.0%) estuvieron obligados a recibir capacitación, en tanto que 40 (27.0%) estuvieron exentos de la capacitación debido a que se trató de los titulares de las unidades administrativas revisadas (8) y servidores públicos eventuales (32).

De los 108 servidores obligados a recibir capacitación, 94 (87.0%) atendieron los cursos impartidos, en tanto que 14 (13.0%) no participaron en los cursos impartidos en 2014.

En 2014, la CONAGUA impartió cinco cursos al personal de las unidades administrativas asociadas a la preservación del agua con calidad, de los cuales cuatro fueron obligatorios y uno optativo.

Se identificó que los cursos impartidos por la Comisión, en 2014, al personal de las unidades administrativas revisadas no se relacionaron con el objetivo de preservar el agua con calidad, dado que se refieren al desarrollo de habilidades de enfoque sistémico y estratégico en la administración organizacional, así como de formación directiva, y no al desarrollo de los conocimientos y competencias necesarios para el desempeño de las funciones asociadas a la preservación de los recursos hídricos con calidad.

Con el oficio número B00.1.00.01.-0492, del 23 de noviembre de 2015, la entidad fiscalizada proporcionó información documental relativa a los cursos técnicos impartidos al personal de las áreas asociadas a la preservación del agua con calidad, en la que se identificó la vinculación con los deberes inherentes a cada unidad administrativa como se describe a continuación:

Al personal de la Subdirección General de Administración del Agua le fueron impartidos los cursos: Diplomado de seguridad de la información; Formalidades y efectos de la inscripción de títulos de concesión, Asignación, permisos, actos y contratos en el Registro Público de Derechos de Agua; Diplomado en Derecho Administrativo.

Respecto del personal de la Subdirección General de Agua Potable Drenaje y Saneamiento recibió los cursos: Taller del Programa Nacional Hídrico 2014-2018 derivado del Plan Nacional del Desarrollo; Taller de Políticas Pública relacionadas con el agua; Agua y saneamiento en el valle de México y las grandes metrópolis; Atención de Emergencias, y Ley de Aguas Nacionales y las expectativas de actualización.

En cuanto al personal de la Coordinación General de Recaudación y Fiscalización recibió capacitación en: Actos fiscales en materia de agua nacionales nivel básico e intermedio.

Una vez analizada la información proporcionada se identificó que los cursos impartidos al personal de las áreas asociadas a la preservación del agua con calidad, se vincularon con las atribuciones inherentes a cada una de las áreas administrativas de la CONAGUA revisadas, por lo que la observación queda solventada.

Consecuencias Sociales

Las deficiencias en la administración de los recursos hídricos por parte de la CONAGUA, no permiten garantizar el agua con calidad dado que, en 2014, de las 731 cuencas del país 191 (26.1%) presentaron deterioro, debido a la presencia de contaminantes como cloro, sulfato, nitrato, fósforo, fluoruro, carbonato, sodio, potasio, calcio, magnesio, gases disueltos, radiación y metales tóxicos; aunado a que la disponibilidad natural media per cápita del vital líquido en México está disminuyendo, en 1950 era de 18,035 m³/hab/año y en 2013 pasó a 3,982 m³/hab/año, cifra calificada como baja por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ocasionada, entre otras causas, al deterioro de la calidad del vital líquido. Lo anterior implica un riesgo para asegurar y garantizar la disponibilidad del recurso hídrico para los 112.3 millones de personas que habitan el país, así como para las generaciones futuras.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 13 observación(es), de la(s) cual(es) 6 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 7 restante(s) generó(aron): 9 Recomendación(es) al Desempeño.

Dictamen

El presente se emite el 20 de noviembre de 2015, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada a efecto de fiscalizar el cumplimiento del objetivo de preservar el agua con calidad; y se aplicaron los procedimientos y las pruebas selectivas que se consideraron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar, con base en los resultados, el presente dictamen.

En la planeación nacional y sectorial se señala que el problema público asociado a los recursos hídricos es el deterioro de su calidad, lo que pone en riesgo su preservación en forma aceptable y suficiente para las generaciones presentes y futuras. Entre las causas del problema se señalan las actividades productivas cuyas aguas residuales son vertidas sin el tratamiento adecuado en los cuerpos hídricos, así como un número indeterminado de usuarios del agua que arrojan desechos en el agua de manera clandestina y sin la supervisión de los agentes contaminantes, lo cual dificulta la posibilidad de sancionar a quienes deterioran el vital líquido.

A efecto de atender esa problemática, el Gobierno Federal, por conducto de la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), lleva a cabo la administración de los recursos hídricos, a efecto de lograr su manejo sustentable, en términos de preservar las aguas nacionales con calidad. La H. Cámara de Diputados aprobó un presupuesto original de 6,641,819.2 miles de pesos (mdp) en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2014 para la ejecución de cinco Programas Presupuestarios (PP) asociados al objetivo de preservar el agua con calidad: E006 "Manejo Integral del Sistema Hidrológico"; G001 "Administración Sustentable del Agua"; G010 "Programa de Gestión Hídrica"; G024 "Inspección, Medición y Calificación de Infracciones", y G025 "Recaudación y Fiscalización."

La administración de los recursos hídricos consiste, principalmente, en el monitoreo de la calidad del agua de acuíferos y cuencas; la elaboración de estudios de calidad del agua; el desarrollo de declaratorias de clasificación de cuerpos de agua; la aplicación del principio

“quien contamina, paga”; las visitas de inspección para verificar el cumplimiento de obligaciones; la aplicación de sanciones por su incumplimiento y la recaudación por las descargas de aguas residuales. En tanto que mediante la evaluación de los indicadores de calidad del agua se observa su manejo sustentable, a fin de que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de agua de las generaciones presentes y futuras.

La fiscalización reveló que, en 2014, el personal de las áreas de la CONAGUA asociadas a la preservación del agua con calidad acreditaron contar con una de las carreras afines con la gestión del agua como: ingeniería, biología, ecología, química, tecnologías, geografía, administración y derecho; el grado académico requerido para el puesto y la experiencia laboral, con un rango entre 3 y 8 años en el sector hídrico.

En ese año, de 16,561 permisos de descarga de aguas residuales la CONAGUA programó 1,646 visitas para verificar el cumplimiento de obligaciones por parte de los permisionarios, de las cuales realizó 1,544 (93.8%). Las visitas realizadas representaron una cobertura de 9.3% respecto de los permisos vigentes en ese año. Sin embargo, la CONAGUA no tiene identificados a quiénes vierten aguas residuales o cualquier otro desecho sobre los cuerpos hídricos que deterioran la calidad del vital líquido, por lo que no ha sido posible determinar el efecto que tienen las cargas contaminantes que se arrojan en la clandestinidad. Lo anterior implica que aún no se han logrado fortalecer las acciones de inspección en materia de vertidos.

A 2014, la CONAGUA tenía acumulado el despacho de 9,345 actas derivadas de las visitas de inspección, por lo que contrató personal para atender el rezago y calificaron 7,391 (79.1%) actas, y quedaron pendientes 1,954 (20.9%).

En materia de recaudación, en 2014, de los 16,561 permisionarios registrados por la Comisión 3,584 (21.6%) realizaron el pago por descargar aguas residuales, debido a que no se han perfeccionado los sistemas informáticos que permitan el registro oportuno del pago por las descargas; así como a la falta del fortalecimiento de los actos de autoridad para sancionar a quienes incumplen con sus obligaciones y la baja cobertura de visitas de inspección para verificar los vertidos.

A 10 años de haberse establecido en la Ley de Aguas Nacionales el principio “quien contamina, paga” no se han consolidado los mecanismos que permitan identificar a quiénes contaminaron los recursos hídricos y de estos cuántos realizaron el pago y restauraron la calidad del vital líquido, por lo que sigue sin cumplirse.

La fiscalización permitió identificar que, en ese año, de 44 cuerpos hídricos requerían del establecimiento de una declaratoria de clasificación de cuerpos de agua debido al deterioro de la calidad de sus aguas, de los cuales 8 (18.2%) disponían del documento correspondiente, en tanto que 36 (81.8%) no contaron con el instrumento técnico-jurídico para regular las fuentes de contaminación.

En lo relativo a los estudios de calidad del agua, cuyo propósito es mejorar el conocimiento sobre la calidad de los cuerpos de agua, 191 requerían de un estudio debido al deterioro de la calidad de sus aguas, de los cuales la Comisión realizó los correspondientes a 28 (14.7%), en tanto que 163 (85.3%) no contaron con ese documento.

En ese año, de las 731 cuencas del país, 481 (65.8%) fueron evaluadas por medio de los indicadores de calidad del agua, de los cuales 290 (60.3%) registraron agua con calidad y 191

(39.7%) con deterioro, debido a la presencia de contaminantes como cloro, sulfato, nitrato, fósforo, fluoruro, carbonato, sodio, potasio, calcio, magnesio, gases disueltos, radiación y metales tóxicos.

Al respecto, la CONAGUA implementó acciones para atender el deterioro del recurso hídrico en 109 (57.1%) de las 191 cuencas identificadas con ese problema, que consistieron en la elaboración de estudios de calidad del agua, declaratorias de clasificación de cuerpos de agua, el establecimiento de condiciones particulares de descargas para detener la contaminación del recurso, y la operación de plantas de tratamiento para revertir esa condición; sin embargo, en 82 (42.9%) cuerpos de agua la Comisión no acreditó las acciones para atender esa situación.

En opinión de la ASF, la administración de los recursos hídricos por parte de la CONAGUA no ha logrado alcanzar estándares de calidad para el manejo sustentable del vital líquido, debido a una incompleta implementación de la política pública para preservar los recursos hídricos con calidad, lo cual implica un riesgo para asegurar la disponibilidad del vital líquido con calidad y, por tanto, en cantidad para los 112.3 millones de personas que habitan el país, así como para las generaciones futuras, toda vez que la preservación del vital líquido es un asunto de seguridad nacional.

Las acciones emitidas por la ASF se orientan a que la CONAGUA identifique su capacidad técnica, operativa y financiera para atender la problemática asociada al deterioro de la calidad de los recursos hídricos, a efecto de que se reestructuren y refuercen las áreas responsables de su atención.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar los resultados de la calidad de las aguas subterráneas por medio del indicador Sólidos Disueltos Totales (SDT) y las acciones implementadas por la CONAGUA para detener y revertir el deterioro de los recursos hídricos afectados por la presencia de salinidad.
2. Evaluar los resultados de la calidad de las aguas superficiales por medio de los indicadores: Sólidos Suspendidos Totales (SST); Demanda Bioquímica de Oxígeno (DBO); Demanda Química de Oxígeno (DQO); y Toxicidad Aguda (TA), así como las acciones implementadas por la CONAGUA para detener y revertir el deterioro de los recursos hídricos afectados por la presencia de partículas sedimentarias de arena, tierra y roca; materia orgánica biodegradable como desechos orgánicos, lostridios y estreptococos fecales; cloro, sulfato, nitrato, fósforo, fluoruro, carbonato, potasio, magnesio y gases disueltos, así como toxicidad, radiación y metales tóxicos.
3. Revisar los resultados de la CONAGUA en el monitoreo de la calidad de las aguas subterráneas y superficiales.
4. Analizar los resultados de la CONAGUA en la elaboración de los estudios de calidad del agua de los cuerpos hídricos que por el deterioro de sus aguas requirieron de esos documentos.
5. Verificar los resultados de la CONAGUA en la elaboración de los estudios técnicos justificativos para el establecimiento de las declaratorias de clasificación de cuerpos de agua.

6. Evaluar los resultados de la CONAGUA en la aplicación del principio de la política hídrica relativo a "quien contamina, paga".
7. Revisar los resultados de la CONAGUA en la ejecución de las visitas de inspección para verificar el cumplimiento de obligaciones por parte de los permisionarios.
8. Analizar los resultados de la CONAGUA en la aplicación de sanciones por el incumplimiento de obligaciones por parte de los permisionarios.
9. Verificar los resultados de la CONAGUA en la recaudación por las descargas de aguas residuales.
10. Evaluar que la lógica vertical y horizontal de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2014 de los Programas Presupuestarios (PP): E006, G001, G010, G024 y G025 se elaboró de acuerdo con la Metodología de Marco Lógico.
11. Revisar la rendición de cuentas de los resultados vinculados con la preservación de los recursos hídricos con calidad en la Cuenta Pública 2014.
12. Analizar los resultados de la CONAGUA en la implementación de los 20 elementos de las 5 normas generales de control interno relacionados con la preservación del agua con calidad.
13. Verificar la aplicación de los recursos presupuestarios por parte de la CONAGUA en los programas vinculados con la preservación del agua con calidad.
14. Evaluar la competencia de los actores de la CONAGUA responsables de la preservación del agua con calidad.

Áreas Revisadas

Las subdirecciones generales de: Administración del Agua (SGAA); Agua Potable, Drenaje y Saneamiento (SGAPDS); Técnica (SGT), y la Coordinación General de Recaudación y Fiscalización (CGRF).

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

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

1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Art. 111 par. tercero.
2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal art. 47; Ley de Aguas Nacionales art. 14 Bis 6 frac. IV, art. 86 frac. II; Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018, objetivo 5; Programa Nacional Hídrico 2014-2018 línea de acción 1.4.2, 1.6.4; Reglamento Interior de la CONAGUA art. 52 frac. V inc. b, art. 60 frac. I; 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 numeral 14 inc. a Normas Generales de Control Interno Norma Cuarta Información y Comunicación cap. II Estructura del Modelo Título Segundo Modelo Estándar del Control Interno art. Tercero.

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.

En relación con los resultados de auditoría números 1, 2, 4, 5, 7 y 9 la CONAGUA realizó los comentarios siguientes:

En cuanto al resultado 1, referente a la calidad de las aguas subterráneas, indicador de SDT, indicó que: “Se ha detectado la presencia de agua salobre en algunos pozos de acuíferos costeros del norte del estado de Baja California y en un acuífero de Baja California Sur, producto de la intrusión marina existente.

En estados interiores como Coahuila, Durango, Nuevo León, Tamaulipas, San Luis Potosí y Zacatecas, es frecuente la existencia de algunos pozos en las porciones bajas de cuencas cerradas con aguas salobres asociadas a la intensa evaporación y a la disolución de los minerales de las rocas sedimentarias presentes en esas zonas.

No es correcto ni conveniente clasificar la calidad del agua de un acuífero con solo uno o algunos pozos que exceden los límites propuestos, puesto que en cada acuífero se pueden presentar diversas clasificaciones.

Por lo anterior, al ser condiciones naturales las que provocan que el contenido de SDT sea alto, no es necesario establecer acciones para cambiar esa situación en los 26 acuíferos mencionados por la ASF”

Respecto del resultado 2, concerniente a la calidad de las aguas superficiales, indicadores SST, DBO, DQO y TA, la entidad fiscalizada señaló que: “Cuando en un sitio de medición presenta una condición de fuertemente contaminada pero no están presentes descargas de aguas residuales, no es necesario establecer acciones para atender el deterioro de la calidad del agua, debido a que la contaminación es producto de la contaminación difusa y la CONAGUA no tiene atribuciones para intervenir en afectaciones al uso y vocación del agua, mal uso de plaguicidas, entre otras.

Cuando se presentan sitios aislados con calificación de fuertemente contaminados con una o muy pocas descargas, tampoco necesariamente se establecen acciones las cuales dependerán de un diagnóstico de la situación y en su caso la Subdirección General de Administración deben realizar las visitas de inspección que correspondan, así como aplicar los actos administrativos para el cumplimiento de la NOM-001-SEMARNAT-1996.”

En relación con el resultado 4, referente a los estudios de calidad del agua, la Comisión comentó que: “La CONAGUA analizará los recursos para el desarrollo de estudios, en toda

actividad de gobierno es necesario priorizarlos, se solicitarán recursos para elaborarlos y otros serán definidos mediante un diagnóstico en campo que demuestre realizarlos.”

Del resultado 5, asociado a las declaratorias de clasificación de cuerpos de agua, indicó que: “Existen dificultades técnicas para su implantación: Además de la carencia de personal, falta de capacidad técnica de las áreas involucradas para entender y aplicar la declaratoria y su implementación hasta los permisos de descarga; falta difusión y capacitación en la materia; no existe en la CONAGUA capacidad técnica para el diseño de plantas de tratamiento avanzadas y existen pocas empresas privadas que lo pueden hacer; el enfoque debería ser no solamente plantas de tratamiento sino la remoción de contaminantes en los procesos productivos antes del tratamiento. Este enfoque no está desarrollado ni establecido como política pública obligatoria.

Considerando toda esta situación es evidente que ni en veinte años tendríamos las declaratorias de los cuerpos de aguas nacionales más importante y la afectación por la contaminación sería aún más grave.

Ante lo indicado la SGT consideró que la alternativa más viable para fortalecer la gestión integrada y sustentable del agua enfocada a mejorar la calidad del agua, mediante el control de las fuentes de contaminación puntuales será la modificación de la norma oficial mexicana NOM-001-SEMARNAT-1996 que establece los límites máximos permisibles de contaminantes en las descargas de aguas residuales en aguas y bienes nacionales.”

Del resultado 7, relativo a las visitas de inspección para verificar el cumplimiento de obligaciones señaló que: “Respecto de implementar un programa de mediano plazo que permita fortalecer sus acciones, particularmente en los casos en los que no se han identificado a los responsables de deteriorar la calidad de los recursos hídricos, señaló que una vez realizado el análisis de los recursos de que dispone la CONAGUA para realizar las visitas de inspección en materia de descargas de aguas residuales a cuerpos de agua, las acciones que se realicen para identificar de una manera más precisa a los responsables del deterioro de la calidad de los recursos hídricos y así mejorar el impacto en la ejecución de las visitas de inspección son las siguientes:

a) Elaboración de metodologías para la programación de visitas de inspección

1) Identificación de tramos críticos de cuerpos de agua.

2) Ubicación de descargas en tramos críticos.

3) Clasificación de descargas.

4) Identificación de usuarios con actividades prioritarias.

5) Realización de visitas de inspección.

6) Coordinación con las áreas para que privilegien la construcción y la operación de plantas de tratamiento garantizando los recursos económicos requeridos para tal fin.

b) Realización de visitas de verificación.

c) Coordinación con otras instituciones de Gobierno Federal.

d) Ampliación de la capacidad de acciones de inspección con instancias externas.”

En cuanto al resultado 9, referente a la recaudación por las descargas de aguas residuales indicó que: “Se sostuvo reunión de trabajo con personal de esta subdirección, de la Gerencia de Tecnología de la Información y Comunicaciones y de la Coordinación General de Recaudación y Fiscalización, respectivamente y se acordó que al plan de trabajo que tiene por objetivo la interoperabilidad SIAA-PUUC, mismo que se presentó el pasado mes de marzo de 2015, para la solventación de la recomendación al desempeño: 13-0-16B00-07-0144-07-010 de la auditoría 144 Preservación del Agua en Cantidad, se le incorporaría el concepto de descargas de aguas residuales y se procedió a recalendarizar el citado plan, en sus etapas de diseño, desarrollo, pruebas, y puesta en operación, con objeto de contar con una base común de información que contribuirá a mejorar la administración del recurso hídrico.”

“La cifra de los 16,561 permisionarios por las descargas de aguas residuales que identificó la ASF es incorrecta, debido a que esta corresponde a un número de permisos de descarga y no al número de contribuyentes; es preciso señalar que la Coordinación General de Recaudación y Fiscalización considera un permisionario como un contribuyente.

En este sentido la comparación de la cifra señala con respecto al número de contribuyentes con la obligación de pago, que asciende a 3,584, resulta errónea, ya que deben contrastarse aquellos contribuyentes que descargan aguas residuales, y que por ende están obligados al pago, con respecto al universo de contribuyentes del concepto de pago en cuestión.”