

Procuraduría Federal de Protección al Ambiente

Contaminación Ambiental

Auditoría de Desempeño: 14-0-16E00-07-0132

DE-159

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 de los objetivos de prevenir y controlar la contaminación, y restaurar la calidad de aire, suelo y agua.

Alcance

Los alcances de la auditoría fueron determinados por el contenido temático de la revisión, en los que se analizaron los hilos conductores de prevención, control y restauración.

En la prevención se analizaron y evaluaron los resultados obtenidos mediante la cobertura de las acciones de inspección y vigilancia en las emisiones a la atmósfera por fuentes fijas, contaminación de suelos, manejo de residuos peligrosos, actividades altamente riesgosas, impacto ambiental y contaminación del agua, se verificaron las acciones realizadas para identificar e inspeccionar los sitios contaminados, así como la coordinación con la CONAGUA para prevenir el cumplimiento de la normativa ambiental.

Se analizó y evaluó el control mediante la verificación del cumplimiento de las medidas dictadas derivadas de las acciones de inspección y vigilancia a las fuentes de contaminación ambiental de competencia federal, la promoción y seguimiento de las denuncias iniciadas ante las autoridades jurisdiccionales con motivo de delitos ambientales.

Respecto a la restauración se analizó el cumplimiento de las medidas dictadas para la remediación de los sitios contaminados, así como opinión técnica para la valoración de los daños por obras y actividades objeto de evaluación del impacto ambiental que no contaron con autorización.

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 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 fiscalizador 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 orientados a prevenir y controlar la contaminación del aire, suelo y agua, y restauración de la calidad de esos recursos.

Antecedentes

En 1972, se dio la primera respuesta directa de organización administrativa del gobierno federal para enfrentar los problemas ambientales del desarrollo desde un enfoque eminentemente sanitario, al instituirse la Subsecretaría para el Mejoramiento del Ambiente en la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), la cual fungió como rectora en materia de prevención y control de la contaminación ambiental, atribución otorgada en la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental, que tuvo por objeto regir, prevenir y controlar la contaminación ambiental, y restaurar la calidad del aire, suelo y agua.

En el ámbito internacional, en ese mismo año, la Organización de las Naciones Unidas (ONU) creó el Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (PNUMA) del que México es parte y que, a la fecha, promueve actividades medio ambientales para crear conciencia en la población de la importancia de cuidar el medio ambiente. Además, ha realizado diversas acciones para abordar temas como el reciclaje, distribución, acceso, conservación de agua y gestión de cuencas.

En 1987, la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de las Naciones Unidas elaboró el Informe Brundtland, en el que se reconoció por vez primera el término “desarrollo sustentable”, que fue definido como modelo de crecimiento para satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades.^{1/}

En 1988, se promulgó la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente ^{2/} que, con base en la exposición de motivos, expresó la necesidad de una legislación para apoyar las acciones ecológicas, definió las responsabilidades del gobierno, y estableció las medidas preventivas, las evaluaciones de impacto ambiental y los mecanismos de participación social en esta materia.

La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente define al desarrollo sustentable como el proceso evaluable mediante criterios e indicadores de carácter ambiental, económico y social, orientado a mejorar la calidad de vida y la productividad de las personas, con base en medidas apropiadas de preservación del equilibrio ecológico, protección del ambiente y aprovechamiento y restauración de los recursos naturales, de manera que no se comprometa la satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras.^{3/}

En 1992, se constituyó la PROFEPA, encargada de vigilar la normatividad ambiental, mediante la inspección y vigilancia de las empresas de jurisdicción federal, a fin de determinar el grado de cumplimiento de las leyes y la normatividad ambiental y de los recursos naturales.

^{1/} El informe Brundtland es el resultado del análisis que entre 1983 y 1987 por encargo del Secretario General de las Naciones Unidas, el cual realizó la señora Gro Harlem Brundtland, en ese entonces primera ministra de Suecia. El análisis se centró en los contrastes de las condiciones de vida de gran parte de la población entre los países pobres y los ricos. Las principales sugerencias versaron en que la mayoría de las poblaciones alcancen un nivel de bienestar económico digno, por lo que se propone el desarrollo sustentable.

^{2/} **Diario Oficial**, 28 de enero de 1988.

^{3/} Tres sucesos internacionales han marcado la evolución del desarrollo sustentable durante las tres décadas recientes, a saber: la Conferencia de Estocolmo de 1972, la Conferencia de Río de 1992 y la Cumbre de Johannesburgo de 2002. Estos eventos constituyen la culminación de periodos de luchas ambientalistas en el entorno internacional, a la vez que marcan el inicio de nuevos periodos de la actividad en esta materia.

El 8 de febrero de 2012, se modificó el artículo 4º constitucional y se dispuso que “el daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley”.

En el 2013 se expidió la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental (LFRA), la cual tiene por objeto la protección, preservación y restauración del ambiente y el equilibrio ecológico, y garantiza los derechos humanos a un medio ambiente sano para el desarrollo y bienestar de las personas, así como la responsabilidad generada por el daño y el deterioro ambiental, al considerar al medio ambiente de orden público e interés social. Con esta ley se establece un nuevo procedimiento, el de responsabilidad ambiental, que es independiente de los procedimientos civiles, penales o administrativos.

Estos antecedentes muestran que, en México, a partir de 1992, existe una política para la atención de la contaminación ambiental que procura prevenirla y controlarla, así como evitar el deterioro de la calidad ambiental; sin embargo, éstas no guardan proporción con el aumento de las fuentes de contaminación de competencia federal ni con el número de sitios contaminados que se han identificado cada año.

La política de atención a la contaminación ambiental es formulada por la PROFEPA, de conformidad con la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, el Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Manual General de Organización General de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, al ser la autoridad del gobierno federal con atribuciones para prevenir, controlar y restaurar las causas y efectos de la contaminación ambiental, mediante la procuración del cumplimiento de la normativa ambiental por parte de las fuentes de contaminación de competencia federal, como se muestra en el cuadro siguiente:

OPERACIÓN DE LA POLÍTICA DE ATENCIÓN A LA CONTAMINACIÓN A CARGO DE LA PROFEPA

Componente	Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente	Reglamento Interior de la SEMARNAT	Manual de Organización General de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
Prevenición	<p>La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) en su artículo 1 establece que es reglamentaria de las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) que se refieren a la preservación y restauración del equilibrio ecológico, así como a la protección al ambiente, en el territorio nacional y las zonas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción. Sus disposiciones (...) tienen por objeto propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para:</p> <p>I. Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano para su desarrollo, salud y bienestar.</p> <p>VI. La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo.</p>	<p>El artículo 45, fracción I, establece al Procurador la facultad de programar, ordenar y realizar visitas u operativos de inspección, para vigilar y evaluar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a la (...) prevención y control de la contaminación de la atmósfera, suelos contaminados por materiales y residuos peligrosos, actividades altamente riesgosas, residuos peligrosos, impacto ambiental, emisión y transferencia de contaminantes, descargas de aguas residuales a cuerpos de aguas nacionales, ordenamiento ecológico y auditoría ambiental, de conformidad con las disposiciones aplicables; así como establecer políticas y lineamientos administrativos para tal efecto.</p> <p>El artículo 57, fracción II, define que la Dirección General de Inspección de Fuentes de Contaminación de la PROFEPA tiene la atribución de inspeccionar, vigilar y verificar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas, programas ambientales, medidas de prevención, control, mitigación (...) en las materias de prevención y control de la contaminación de la atmósfera (...).</p>	<p>El objetivo de la Subprocuraduría de Inspección Industrial se orienta a “Asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental con el fin de prevenir (...) la contaminación (...) mediante la inspección de las actividades altamente contaminantes, la identificación de infracciones, la notificación de las sanciones de mérito, el ordenamiento de las medidas correctivas con sus plazos de cumplimiento y la verificación de su acatamiento”.</p> <p>El objetivo de la Dirección General de Inspección de Fuentes de Contaminación se orienta a “Establecer e instrumentar estrategias, mecanismos y procedimientos orientados a verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental por parte de los establecimientos industriales, comerciales y de servicios de jurisdicción federal, de acuerdo a las políticas, criterios y lineamientos en materia de inspección industrial, a fin de prevenir (...) la contaminación ambiental”.</p>

Componente	Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente	Reglamento Interior de la SEMARNAT	Manual de Organización General de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
Control	El artículo 3, fracción IX, define al control como la aplicación de las medidas necesarias para el cumplimiento de las disposiciones establecidas en este ordenamiento.	El artículo 45, fracción I, establece al Procurador la facultad de programar, ordenar y realizar visitas u operativos de inspección, para vigilar y evaluar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a la (...) prevención y control de la contaminación de la atmósfera, suelos contaminados por materiales y residuos peligrosos, actividades altamente riesgosas, residuos peligrosos, impacto ambiental, emisión y transferencia de contaminantes, descargas de aguas residuales a cuerpos de aguas nacionales, ordenamiento ecológico y auditoría ambiental, de conformidad con las disposiciones aplicables; así como establecer políticas y lineamientos administrativos para tal efecto. En el artículo 57, fracción II, define que la Dirección General de Inspección de Fuentes de Contaminación de la PROFEPA tiene la atribución de inspeccionar, vigilar y verificar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas, programas ambientales, medidas de prevención, control, mitigación (...) en las materias de prevención y control de la contaminación de la atmósfera (...).	El objetivo de la Subprocuraduría de Inspección Industrial se orienta a "Asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental con el fin de (...) controlar la contaminación (...) mediante la inspección de las actividades altamente contaminantes, la identificación de infracciones, la notificación de las sanciones de mérito, el ordenamiento de las medidas correctivas con sus plazos de cumplimiento y la verificación de su acatamiento". El objetivo de la Dirección General de Inspección de Fuentes de Contaminación se orienta a "Establecer e instrumentar estrategias, mecanismos y procedimientos orientados a verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental por parte de los establecimientos industriales, comerciales y de servicios de jurisdicción federal, de acuerdo a las políticas, criterios y lineamientos en materia de inspección industrial, a fin de (...) controlar la contaminación ambiental".
Restauración	En su artículo 78, se establece que "en aquellas áreas que presenten procesos de degradación o desertificación, o graves desequilibrios ecológicos, la Secretaría deberá formular y ejecutar programas de restauración ecológica, con el propósito de que se lleven a cabo las acciones necesarias para la recuperación y restablecimiento de las condiciones que propicien la continuidad de los procesos naturales que en ella se desarrollaban". El artículo 203 señala que (...) que toda persona que contamine (...) el ambiente o afecte recursos naturales (...) será responsable y estará obligada a reparar los daños causados.	El artículo 50, fracción X, establece a la Subprocuraduría de Inspección Industrial la atribución de aprobar la suscripción de los convenios que pretenda celebrar la Dirección General de Inspección de Fuentes de Contaminación para la realización de las acciones de restauración o compensación de daños, previa dictaminación y validación de la Subprocuraduría Jurídica.	El objetivo de la Subprocuraduría de Inspección Industrial se orienta a "Asegurar el cumplimiento de la legislación ambiental con el fin de (...) restaurar el medio ambiente mediante la inspección de las actividades altamente contaminantes, la identificación de infracciones, la notificación de las sanciones de mérito, el ordenamiento de las medidas correctivas con sus plazos de cumplimiento y la verificación de su acatamiento".

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, el Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Manual de Organización General de la Procuraduría General de Protección al Ambiente.

Resultados

1. Cobertura de las acciones de inspección y vigilancia en materia industrial

La ASF no encontró evidencia de que la PROFEPA hubiera establecido objetivos y metas para realizar los actos de inspección.

En 2014, la PROFEPA acreditó disponer de una estrategia para realizar actos de inspección a la industria, orientada a verificar el cumplimiento de la normativa ambiental en las industrias con mayores niveles de contaminantes en las materias de prevención y control de la contaminación de la atmósfera, suelos contaminados por materiales y residuos peligrosos, actividades altamente riesgosas, residuos peligrosos, impacto ambiental, emisión y transferencia de contaminantes, descargas de aguas residuales a cuerpos de aguas nacionales, pero al no proporcionar el padrón de fuentes contaminantes de jurisdicción federal al que le aplicó los criterios para su selección no acreditó en qué medida sus acciones incidieron en la prevención y el control de la contaminación del agua, aire y suelo.

Como resultado de la Reunión de Presentación de Resultados y Observaciones Preliminares realizada el 2 de octubre de 2015, la Dirección de Programación y Presupuesto de la PROFEPA,

mediante oficio núm. PFFA/3/10C.3/493 del 13 de octubre de 2015, informó que la Subprocuraduría de Inspección Industrial “sí estableció metas y objetivos nacionales, estos objetivos se encuentran en diversos instrumentos, por ejemplo en el Programa de Procuración de Justicia Ambiental 2014–2018, que contempla el Subprograma de Inspección y Vigilancia de las Obligaciones Ambientales, como objetivo general y de manera particular el programa de Inspección y Verificación de las Fuentes de Contaminación de Jurisdicción Federal, para el cual se define su estrategia y líneas de acción, que marcan las directrices para orientar el quehacer cotidiano que a nivel nacional permiten atender y dirigir los esfuerzos para impulsar un mayor cumplimiento de la regulación ambiental en materia industrial”.

Con base en la información proporcionada por la PROFEPA, respecto a las metas y objetivos nacionales en materia de inspección industrial, la ASF constató que el Programa de Procuración de Justicia Ambiental 2014-2018 en su apartado de Inspección y Verificación de las Fuentes de Contaminación de Jurisdicción Federal contiene una estrategia orientada a “Vigilar el cumplimiento de la legislación ambiental en las actividades industriales y en el movimiento transfronterizo de mercancías”, en la cual se definió una línea de acción para “Establecer, operar, supervisar y evaluar los programas de inspección a las fuentes de contaminación de jurisdicción federal de alto impacto, en coordinación geográfica y operativa con otras subprocuradurías”.

En relación a la estrategia utilizada para seleccionar las fuentes de contaminación que la PROFEPA inspeccionaría en materia industrial, la procuraduría no acreditó que la elaboración del Programa Operativo Anual estuviera alineado a los criterios que refieren como parte de su estrategia, debido a que no se demostró cuáles y cuántas son las empresas objetivo, ni que las propuestas a las delegaciones federales, por parte de la Subprocuraduría, cumplen con los criterios referidos por lo que no dispuso de objetivos ni metas alineadas a los criterios definidos en su estrategia de inspección industrial.

Asimismo, con la revisión del Programa Operativo Anual (POA) se constató que las inspecciones propuestas suman en su conjunto 1,886 inspecciones, que representan el 39.4% de las ejecutadas en 2014 (4,787 inspecciones en materia industrial), por lo que de ser la meta anual se identifica un sobre cumplimiento, que revela deficiencias en su cálculo, por lo tanto la observación orientada a la falta de metas en materia de inspección industrial prevalece.

La ASF revisó el padrón de empresas emisoras de contaminantes registradas por la PROFEPA, y verificó que en 2014 se integró de 91,340 empresas, de las cuales el 4.5% (4,070 empresas) fue inspeccionado mediante 4,787 visitas de inspección realizadas por 192 inspectores asignados a las delegaciones federales de la procuraduría, así como 9 inspectores de oficinas centrales los que en promedio ejecutaron 25 actos de inspección por cada inspector durante el año; sin embargo, en seis delegaciones federales de la procuraduría se llevaron a cabo el 30.6% (1,466) visitas de inspección respecto del total, las cuales fueron realizadas por 20 inspectores; con estas cifras se identifica la capacidad operativa que dispone para vigilar el cumplimiento de la normativa ambiental por parte de las fuentes de contaminación ambiental de competencia federal, por lo tanto las acciones de inspección que ejecutó la procuraduría resultan de un impacto reducido ante el número de obligados, toda vez que se realizaron en promedio 1.2 visitas de inspección a cada empresa.

Respecto al cumplimiento de la normativa ambiental identificada por la PROFEPA con las inspecciones realizadas en 2014, se constató que de las 4,787 actos de inspección en materia

de industria, el 35.4% (1,696 visitas) no mostraron irregularidades, mientras que en el 64.6% se detectó irregularidad.

En las inspecciones realizadas en 2014, se identificó que en materia de descargas de aguas residuales se presentó el mayor número de irregularidades, ya que de 534 visitas en el 50.2% (268) se identificó incumplimiento de la normativa ambiental, mientras que en materia de contaminación de suelos se presentaron menos irregularidades, toda vez que de 624 visitas en el 14.3% (89) se detectó incumplimiento de la normativa ambiental.

En el periodo 2007 a 2014, el número de inspecciones disminuyó en 0.6%, al pasar de 4,983 en 2007 a 4,787 en 2014; en contraste, el padrón de empresas ha aumentado 5.9% anual mientras que las inspecciones se han mantenido desde el 2011 por debajo del promedio de las 4,579 inspecciones. La ASF determinó que durante el periodo referido el número de irregularidades disminuyó, con las acciones de inspección únicamente se procuró reducir la contaminación del agua, aire y suelo, aunado a que la PROFEPA dispone de una estrategia que permita orientar sus acciones a fin de verificar el cumplimiento de la normativa ambiental en las industrias con mayores niveles de contaminantes, pero no acreditó la aplicación de los criterios para seleccionar la fuentes de contaminación ambiental en materia industrial y con ello integrar su padrón.

14-0-16E00-07-0132-07-001 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente evalúe la pertinencia de analizar las causas por las cuales en 2014 no definió objetivos, ni metas alineados a los criterios definidos en su estrategia de inspección industrial, para realizar acciones en materia de inspección y vigilancia industrial y, con base en ello implemente las acciones necesarias, a fin de que se establezcan objetivos y metas para realizar la inspección del cumplimiento de la normativa ambiental en materia de industria de acuerdo con su estrategia definida, conforme al artículo 45, primer párrafo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y el artículo 57, fracciones I y III del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia determinada.

14-0-16E00-07-0132-07-002 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente evalúe la pertinencia de analizar el efecto de la cobertura de sus acciones de inspección industrial en el cumplimiento de la normativa ambiental y, con base en ello, establezca acciones orientadas a definir e identificar empresas de competencia federal que, prioritariamente deben ser inspeccionadas, incrementar el efecto en la procuración de justicia en materia industrial, conforme al artículo 45, primer párrafo, de la Ley Federal de Presupuesto y responsabilidad Hacendaria y el artículo 57, fracciones I y III del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia determinada.

2. *Inspección de los sitios contaminados identificados por la PROFEPA*

En 2014 la procuraduría realizó 624 visitas de inspección a 809 sitios contaminados mediante 192 inspectores, los cuales ejecutaron en promedio 3 inspecciones a estos sitios, lo que significó que realizó un promedio de 0.8 visitas de inspección por sitio contaminado.

La PROFEPA indicó que la estrategia de atención de los sitios contaminados es “una prioridad dentro del trabajo que realiza la PROFEPA, toda vez que se atienden hasta la remediación total por parte de los responsables”, y que en relación a las fuentes que utiliza para identificarlos son “las emergencias ambientales ocurridas, las denuncias que presenta la sociedad y las identificadas durante las visitas de inspección que realiza la PROFEPA”; en tanto que la priorización se realiza considerando “(...) la magnitud del daño ambiental causado o el potencial impacto o su repercusión social”.

Asimismo, señaló que “las visitas de inspección de sitios contaminados, se realiza una vez que se tiene conocimiento del accidente que lo ocasiona, por lo que en ningún sentido la inspección de sitios contaminados puede prevenir la ocurrencia de eventos que contaminan el suelo, ya que el número de sitios contaminados depende directamente de las emergencias que ocurren cuando existen derrames por accidente o por tomas clandestinas, infiltraciones, descargas o vertidos accidentales de materiales peligrosos o residuos peligrosos que excedan o no de un metro cúbico.

Que “Los derrames, infiltraciones, descargas o vertidos de materiales peligrosos o residuos peligrosos, durante el año 2014, en su mayoría ocurrieron en instalaciones de Petróleos Mexicanos, de los 809 sitios contaminados 655 (81.0%) ocurrieron en instalaciones y/o sistemas de distribución de esa paraestatal. Tal es el caso de los sitios contaminados por derrames ocurridos durante el transporte por ducto de hidrocarburos, los cuales, durante ese año, fueron 594, de éstos, 552 (91.0%) fueron provocados por toma clandestina para el robo de hidrocarburos por parte de la delincuencia organizada”.

En el periodo de 2007-2014, como resultado de las inspecciones realizadas por la PROFEPA en sitios contaminados, los incumplimientos han aumentado en 4.8% anual, por lo que se infiere que mediante las acciones de inspección en sitios contaminados se han identificado más infractores de la normativa ambiental, no obstante a ello han aumentado las inspecciones en 3.0% anual por lo que se entiende que en el periodo la PROFEPA se ha vuelto más efectiva en identificar a infractores de la normatividad ambiental; sin embargo, los sitios contaminados han aumentado en 43.3% anual, por lo que se confirma que las acciones de inspección han perdido cobertura respecto al número de sitios contaminados, por lo tanto la capacidad operativa de la PROFEPA es insuficiente.

En 2014, la procuraduría cumplió el 57.4% (952,802.0 m²) de la meta programada en el indicador “Porcentaje de restauración de la superficie de suelo contaminado”, por lo que al cierre de 2014 se registró un rezago de 375,044.4 m² de sitios contaminados que debieron ser restaurados y que representaron el 28.2% de los 1,327,846.4 m² de superficie de sitios contaminados previstos a restaurar.

En 2014, se identificaron 809 sitios contaminados, 756 (93.4%) se debieron a derrames de hidrocarburos, gasolina, diésel, petróleo crudo y aceite; 6 (0.7%), a explosiones de gas L.P. y natural, petróleo y pólvora; 14 (1.7%), a fugas de gas L.P y natural; 26 (3.2%), a incendios de gasolina, diésel hidrocarburo, basura electrónica, petróleo, residuos peligrosos, solventes azufre y aceite lubricante y otros eventos (1.0%) que en total alcanzaron una área afectada de 1,071,106.2m² de suelo, de los cuales solamente se remedio el 37.8% (404,784.1 m²). De acuerdo a las cifras señaladas, se encontraron diferencias en los registros respecto a lo alcanzado en el indicador “Porcentaje de restauración de la superficie de suelo contaminado” de la MIR del Programa presupuestario G005 “Programa de Inspección y Vigilancia en Materia

de Medio Ambiente y Recursos Naturales”, toda vez que en este se reportó un área afectada de 1,659,808.0m² de superficie de suelo afectado en 2014 y, una restauración de 57.4% (952,802.0m²) de suelo afectado por emergencias ambientales.

La superficie afectada por sitios contaminados se incrementó en 53.6% en promedio cada año, superior en 26.3% respecto del crecimiento promedio anual de la superficie remediada toda vez que el porcentaje de remediación de la superficie afectada pasó de 66.3% en 2011 a 37.8% en 2014, con lo cual se determinó que la remediación de sitios contaminados es insuficiente para atender la afectación de los suelos.

Mediante el oficio número PFFPA/3/10C.3/493 del 13 de octubre 2015, la PROFEPA indicó que “la remediación de los sitios contaminados no se lleva a cabo de manera inmediata, toda vez que ello está supeditado a que el responsable de la contaminación del sitio, cuente con los recursos necesarios para que se realice la misma. Para el caso de PEMEX, responsable del 81.0% de los sitios contaminados en el 2014, fue necesario que esta paraestatal contara con los recursos económicos para su restauración y realizará las licitaciones correspondientes.

“Aunado a lo anterior, para el inicio de las acciones de remediación de un sitio se debe contar con la aprobación de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (...), ya que es la autoridad que evalúa y aprueba la propuesta de remediación (...), por lo que la PROFEPA únicamente ordena que cuente con estos requisitos para llevar a cabo la remediación fijándole plazos considerables para el cumplimiento; sin embargo, dichos plazos están sujetos a lo que se determine en el programa de remediación, y hasta en tanto la PROFEPA estará en condiciones de verificar el cumplimiento de las medidas que le ordenó al responsable de la contaminación del sitio y con ello poder constatar la restauración de la superficie de suelo contaminado”.

Como resultado de la Reunión de Presentación de Resultados y Observaciones Preliminares realizada el 2 de octubre de 2015, mediante oficio núm. PFFPA/3/10C.3/493 del 13 de octubre de 2015, la Subprocuraduría de Inspección Industrial informó que “muchos de los sitios que se contaminaron en el año 2014, no fueron restaurados en ese año, pudiendo aún estar en trámite la autorización de la SEMARNAT o contando con ella, aún no se vencían los plazos de cumplimiento, excediendo el año 2014, lo que imposibilitó que hayan sido verificados por la PROFEPA”. Además “el 2 de marzo de 2015, entró en funciones la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (ASEA) y que en términos del artículo 5, fracción III de la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (LAN-SIPMASH), a partir de esa fecha le corresponde regular, supervisar y sancionar en materia de protección al medio ambiente, lo relacionado con las actividades del sector hidrocarburos, habiéndose remitido a dicha Agencia los expedientes administrativos correspondientes a 655 sitios contaminados ocurridos en instalaciones y/o sistemas de distribución de esa paraestatal, imposibilitando a la PROFEPA la verificación de las medidas correctivas que pudieron haberse ordenado tendientes a la remediación del sitio y que pudieran incidir en el indicador identificado como “Porcentaje de restauración de la superficie de suelo contaminado”.

“La atención de emergencias ambientales que impliquen relación con sitios contaminados se atienden en su totalidad, sin embargo, el impacto en su remediación no depende del actuar sólo de la PROFEPA, sino intervienen otros factores dentro del mismo sector, como la responsabilidad del particular responsable del sitio contaminado hace que la atención se

retrase más de lo que la legislación y procedimientos administrativos establecen, situaciones que están fuera de las atribuciones y alcance de la procuraduría”.

Con base en la información proporcionada por la PROFEPA, respecto las causas por las que no fueron restaurados sitios que se contaminaron en 2014, la ASF considera que la procuraduría no proporcionó la evidencia documental que acreditara los casos en que se entregaron los expedientes de 655 sitios contaminados a la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (LANSIPMASH), ni preciso cuántos de ellos tuvieron que ser inspeccionados y en su caso estar restaurados al 2014, por lo que la observación prevalece.

14-0-16E00-07-0132-07-003 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente evalúe la pertinencia de analizar las causas de las diferencias entre lo reportado en el indicador "Porcentaje de restauración de la superficie de suelo contaminado" de la Matriz de Indicadores de Resultados del Programa presupuestario G005 "Programa de Inspección y Vigilancia en Materia de Medio Ambiente y Recursos Naturales" con el registro de sitios contaminados proporcionado y, con base en ello, instrumente mecanismos que permitan obtener información confiable, oportuna y suficiente sobre el avance, en cumplimiento de las metas en los diferentes documentos de programación y presupuestación, con objeto dar cumplimiento al artículo TERCERO, numeral 14, fracción I, Norma Cuarta, párrafo primero, 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 Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia determinada.

14-0-16E00-07-0132-07-004 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente evalúe la pertinencia de analizar las causas por las cuales las inspecciones en sitios contaminados no han aumentado en la misma proporción que los sitios contaminados y, con base en los resultados, determine la estrategia que permita ampliar la cobertura de inspección que asegure la remediación de sitios contaminados, como se establece en los artículos 50, fracción I, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia determinada.

3. *Coordinación de la PROFEPA con la CONAGUA*

La ASF considera que en 2014 la PROFEPA no contó con instrumentos o mecanismos de coordinación con la Comisión para la atención de las denuncias y ejecución de acciones de inspección y la emisión de medidas técnicas correctivas correspondientes, en materias de prevención y control de descargas de aguas residuales a cuerpos de aguas nacionales.

El 4 de junio de 2015, la procuraduría formalizó con la SEMARNAT y la CONAGUA “las Bases de Colaboración que efectúan la CONAGUA y la PROFEPA”, orientadas a realizar acciones establecidas en la regulación en materia de prevención y control de la contaminación del agua, respecto a las descargas de aguas residuales, arrojar contaminantes a cuerpos de aguas nacionales, así como infiltrar materiales y sustancias que contaminen las aguas del subsuelo por lo que se solventa lo observado.

4. Verificación del cumplimiento de las medidas dictadas de las acciones de inspección y vigilancia

En el Programa de Procuración de Justicia Ambiental 2014-2018 se estableció como meta, a 2014, el 42.0% de visitas con cumplimiento total de medidas dictadas, para llegar a 2018 a un 60.0%; asimismo, en 2014 se registró un cumplimiento del 102.7%, al identificar el 46.2% de las visitas de verificación con cumplimiento de las medidas dictadas.

La ASF revisó “el padrón de visitas de verificación 2007-2014”, proporcionado por la PROFEPA mediante la minuta de trabajo del 8 de septiembre de 2015, con lo que se obtuvo que 11 delegaciones registraron cumplimiento mayor al 50.0% de las visitas de verificación realizados, Quintana Roo (100.0%), Yucatán (96.0%), Oaxaca (83.9%), Colima (76.0%), Jalisco (75.7%), Campeche (62.5), Sonora (60.0%), Chiapas (60.0%), Morelos (58.0%), Querétaro (57.6%), Aguascalientes (54.2%) y Tlaxcala (50.0%), como se observa en el cuadro siguiente:

CUMPLIMIENTO DE VISITAS DE VERIFICACIÓN, POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2014

Entidad Federativa	Empresas verificadas 2014	Personal Inspector	Visitas de verificación							Meta 2014 ^{4/}	Visitas por inspector
			Sin irregularidades	Con irregularidades			Subtotal ^{1/}	Total ^{2/}	Participación ^{3/}		
				Irregularidades leves	Clausura parcial temporal	Clausura total temporal					
(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h)	(i)	(j)	(k)=(h)/(b)	
Total general	2,073	192	1,108	1,209	29	51	1,289	2,397	100	46.2	12
1 Querétaro	68	1	49	33	1	2	36	85	3.5	57.6	85
2 Guerrero	48	1	11	37	0	0	37	48	2	22.9	48
3 Tamaulipas	94	4	64	63	0	2	65	129	5.4	49.6	32
4 Jalisco	58	4	87	26	0	2	28	115	4.8	75.7	29
5 Tlaxcala	63	3	42	35	1	2	38	80	3.3	52.5	27
6 ZMVM	280	9	100	126	7	0	133	233	9.7	42.9	26
7 Zacatecas	86	4	36	61	0	0	61	97	4	37.1	24
8 Nuevo León	101	7	80	75	2	4	81	161	6.7	49.7	23
9 Tabasco	124	6	34	94	0	0	94	128	5.3	26.6	21
10 Aguascalientes	51	3	32	25	1	1	27	59	2.5	54.2	20
11 Campeche	27	3	35	7	8	6	21	56	2.3	62.5	19
12 Guanajuato	69	3	19	33	0	0	33	52	2.2	36.5	17
13 Estado de México	98	7	31	76	4	7	87	118	4.9	26.3	17
14 Sinaloa	37	4	31	33	0	0	33	64	2.7	48.4	16
15 San Luis Potosí	31	2	14	14	0	1	15	29	1.2	48.3	15
16 Puebla	86	7	47	38	0	12	50	97	4	48.5	14
17 Oaxaca	10	3	26	5	0	0	5	31	1.3	83.9	10
18 Morelos	55	5	29	21	0	0	21	50	2.1	58	10
19 Coahuila	108	11	51	51	0	0	51	102	4.3	50	9
20 Chihuahua	110	15	47	89	0	1	90	137	5.7	34.3	9
21 Baja California	69	9	27	43	1	0	44	71	3	38	8
22 Chiapas	41	6	27	16	1	1	18	45	1.9	60	8
23 Hidalgo	48	6	18	26	0	0	26	44	1.8	40.9	7
24 Colima	38	7	38	9	0	3	12	50	2.1	76	7
25 Sonora	57	10	42	26	1	1	28	70	2.9	60	7
26 Baja California Sur	31	5	3	28	1	1	30	33	1.4	9.1	7
27 Durango	21	3	4	15	0	0	15	19	0.8	21.1	6
28 Veracruz	71	11	21	39	1	4	44	65	2.7	32.3	6
29 Oficina Central	n.a.	9	15	31	0	1	32	47	2	31.9	5
30 Michoacán	58	10	21	24	0	0	24	45	1.9	46.7	5
31 Nayarit	11	3	2	9	0	0	9	11	0.5	18.2	4
32 Yucatán	21	7	24	1	0	0	1	25	1	96	4
33 Quintana Roo	3	4	1	0	0	0	0	1	0	100	0

Fuente: Elaborado por la ASF, con información proporcionada por la PROFEPA, mediante la minuta de trabajo del 8 de septiembre de 2015.

1/ $(f)=(c)+(d)+(e)$

2/ $(g)=(b)+(g)$

3/ $(h)=((g^n)/(g))*100$

4/ Meta 2014, del Programa de Procuración de Justicia Ambiental 2014-2018; del indicador "porcentaje de cumplimiento de la normativa detectado durante las visitas de verificación de medidas impuestas", con medición (Número de visitas de verificación donde se detectó total cumplimiento a la normatividad realizada en el año / Número total de visitas de verificación realizadas en el año)*100.

n.a. No aplica

En el análisis de las empresas verificadas en 2014 y el total de verificaciones realizadas, se identificaron inconsistencias en la información del cumplimiento de las visitas de verificación, ya que en 9 delegaciones federales de la PROFEPA (Guanajuato, Michoacán, Zona Metropolitana del Valle de México, Durango, Morelos, Veracruz, Hidalgo, San Luis Potosí y Coahuila) se registraron más empresas visitadas que visitas de verificación realizadas, sin que al cierre del informe la PROFEPA aclarara las causas de las diferencias señaladas.

Se identificó que las 2,397 visitas de verificación fueron realizadas por 192 inspectores, que en promedio ejecutaron 12 visitas; en dos de las Delegaciones Federales de la PROFEPA sólo contaron con un inspector: Querétaro con 85 visitas y Guerrero con 48, cifras que identifican la capacidad operativa de la PROFEPA para el cumplimiento de la normatividad ambiental en la verificación de las medidas técnicas correctivas, de urgente aplicación, así como de las acciones para subsanar irregularidades.

Como resultado de la Reunión de Presentación de Resultados y Observaciones Preliminares realizada el 2 de octubre de 2015, mediante oficio núm. PFFPA/3/10C.3/493 del 13 de octubre de 2015, la Subprocuraduría de Inspección Industrial informó que “con el fin de incentivar el cumplimiento de las medidas técnicas correctivas que la PROFEPA ordenó, las verificaciones a procedimientos instaurados en años diferentes a 2014 ha ocasionado la identificación de medidas dictadas con incumplimiento o se encuentren en proceso de cumplimiento por parte de los establecimientos”; “medidas establecidas en 2014 que no se están considerando, es porque se verificaron en 2015”; “medidas en las que se otorgan plazos para ofrecer alegatos y pruebas”; “medidas en las que los particulares no cuentan con los recursos para su cumplimiento”, y del “uso de medios de impugnación”, por lo que todos estos supuestos inciden en el cumplimiento de las medidas.

La ASF considera que no todos estos supuestos inciden en el cumplimiento de las medidas dictadas derivadas de las inspecciones en materia industrial; asimismo, no proporcionó la evidencia que permita acreditar cuales de estos supuestos son los que inciden y en qué medida afectaron su cumplimiento, por lo que la observación prevalece.

14-0-16E00-07-0132-07-005 Recomendación al Desempeño

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente evalúe la pertinencia de analizar las causas por las que se presentaron irregularidades en los registros de 9 delegaciones de la Procuraduría (Guanajuato, Michoacán, Zona Metropolitana del Valle de México, Durango, Morelos, Veracruz, Hidalgo, San Luis Potosí y Coahuila), las cuales presentaron un mayor número de empresas visitadas que de visitas de verificación y, con base en ello, se establezcan mecanismos que aseguren información clara, confiable, oportuna y suficiente, con acceso ágil y sencillo; que permitan la adecuada toma de decisiones, transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública, con objeto de dar cumplimiento al artículo TERCERO, numeral 14, fracción I, Cuarta norma: Informar y Comunicar, 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 Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia determinada.

14-0-16E00-07-0132-07-006 Recomendación al Desempeño

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente evalúe la pertinencia de analizar las causas por las que, mediante las vistas de verificación, se ha identificado un aumento en

el incumplimiento de las medidas dictadas y, con base en los resultados, determine la factibilidad de elaborar una política de verificación que asegure el cumplimiento de las medidas dictadas, como se establece en el artículo 50, fracción IV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia determinada.

5. Denuncias iniciadas por la PROFEPA para la reparación del daño ambiental

En 2014, la información que proporcionan las delegaciones federales de la procuraduría a la Dirección General de Delitos Federales contra el Ambiente y Litigio (DGDFAL), respecto a las denuncias o querellas que presentaron ante el Ministerio Público Federal (MPF) por actos u omisiones delictuosos que afectaron al medio ambiente no es clara, confiable, oportuna y suficiente que le permita la toma de decisiones, por lo que la DGDFAL no dispuso de sistemas, registros ni de información clara, confiable, oportuna y suficiente, que le permitiera, en su carácter de enlace con la Procuraduría General de la República (PGR), coadyuvar con las delegaciones en la acreditación de los elementos para el ejercicio de la acción penal y de la sentencia, a establecer la responsabilidad del inculpado y el monto de la reparación del daño, requeridos durante el procedimiento penal.

Con la revisión de la información de las denuncias penales por delitos en materia de contaminación ambiental remitida a la ASF por delegaciones federales de la PROFEPA, se obtuvo que, en 2014, de las 32 delegaciones federales, el 50.0% (16) presentaron 50 denuncias ante el Ministerio Público, en tanto que el restante 50.0% (16) no presentaron denuncias penales. De las 50 denuncias presentadas por 16 delegaciones federales, el 56.0% (28) correspondió a presuntos ilícitos en el manejo y disposición de materiales y residuos peligrosos, y el 38.0% (19), a presuntos ilícitos en materia de suelos contaminados por materiales y residuos peligrosos, y el 6.0% (3) de las denuncias penales correspondió a la descarga de aguas residuales a cuerpos de aguas nacionales.

14-0-16E00-07-0132-07-007 Recomendación al Desempeño

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente evalúe la pertinencia de analizar las causas por las que sus delegaciones federales no le reportaron las denuncias o querellas que presentaron ante el Ministerio Público Federal por actos u omisiones delictuosos que afectaron al medio ambiente y, con base en ello, establezca un sistema de información clara, confiable, oportuna y suficiente que le permita la toma de decisiones para el control y seguimiento de las denuncias y querellas presentadas por las Delegaciones Federales de la Procuraduría ante el Ministerio Público Federal, con objeto de dar cumplimiento al Manual General de Organización General de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, y al artículo TERCERO, numeral 14, fracción I, norma Cuarta, párrafo primero, 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 Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia determinada.

6. Atención de la responsabilidad penal en materia ambiental

La Ley Federal de Responsabilidad Ambiental entró en vigor el 22 de julio de 2013, con la información proporcionada por la PROFEPA se constató que, a más de 2 años y 2 meses del inicio de su vigencia, la PROFEPA, junto con la Procuraduría General de la República, no ha

elaborado el programa que permitirá desarrollar políticas integrales en materia de prevención de daños al ambiente; investigación, persecución, sanción y prevención general y especial de los delitos e infracciones administrativas que los ocasionan; así como para la reinserción social de los individuos penal y ambientalmente responsables que induzcan al respeto de las leyes ambientales y los tratados internacionales de los que México sea parte; además la procuraduría desconoce cómo estas políticas se llevarán a cabo en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, e ignora la calidad en la que participará la PROFEPA en el marco del Sistema Nacional.

Como resultado de la Reunión de Presentación de Resultados y Observaciones Preliminares realizada el 2 de octubre de 2015, mediante oficio núm. PFPA/5.1/10C.17.2/13176/2015 del 13 de octubre del 2015, la DGDFAL informó que “por el momento no resulta posible realizar precisión alguna, respecto a la calidad en que participará la PROFEPA de forma directa o indirecta en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, puesto que, por un lado, los artículos 2° y 3° de la Ley General del Sistema Nacional de Seguridad Pública establecen que «la seguridad pública es una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, que tiene como fines salvaguardar la integridad y derechos de las personas, así como preservar las libertades, el orden y la paz públicos y comprende la prevención especial y general de los delitos, la investigación para hacerla efectiva, la sanción de las infracciones administrativas, así como la investigación y la persecución de los delitos y la reinserción social del individuo» y que tal función se realizará, entre otras, «por conducto de (...) las instancias encargadas de aplicar las infracciones administrativas», lo que sitúa a la PROFEPA como una institución que se encuentra enmarcada dentro del modelo de seguridad pública, además de que en función del artículo 53, de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, deberá situarse dentro del mismo marco referido del Sistema Nacional de Seguridad Pública, sin que sea óbice el hecho notorio de que de conformidad con la ley marco que rige la materia (la Ley General referida), no existe ninguna figura legal que aglutine a las procuradurías ambientales, como sí lo existe para las procuradurías de justicia, las instancias de seguridad pública, el sistema penitenciario y la seguridad pública municipal, mediante las Conferencias Nacionales de (i) Procuración de Justicia, (ii) Secretarios de Seguridad Pública o sus equivalentes, (iii) el Sistema Penitenciario, y (iv) Seguridad Pública Municipal, según lo dispuesto por las fracciones II, III, IV y V del artículo 10 de la multicitada Ley General.

“En ese sentido, esta procuraduría a nivel federal, así como sus homologas o similares a nivel de las entidades federativas, no se encuentran aglutinadas a efecto de que sus actuaciones tengan la coordinación y efecto preponderante en el ámbito administrativo, como sucede con respecto al orden y la paz públicos, la prevención y persecución de los delitos a través de Procuradurías de Justicia, las instancias de seguridad pública, el sistema penitenciario y la seguridad pública municipal, motivo por el cual se requiere una reforma al citado precepto a fin de adicionarle una fracción VIII para crear la figura jurídica que contemple La Conferencia Nacional de Procuradurías Ambientales, la cual estaría integrada por los titulares de las Instituciones de Procuración de Justicia Ambiental de la Federación, el Distrito Federal y los Estados, y será presidida por el Procurador Federal de Protección al Ambiente; definiendo las facultades del Presidente de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia Ambiental; las funciones de la Conferencia Nacional de Procuración de Justicia y lo referente a sus reuniones ordinarias y extraordinarias.

Aunado a lo anterior, la ASF constató que, en el marco del Convenio de colaboración para la atención y persecución de los delitos contra el ambiente y la gestión ambiental, que entró en vigor el 26 de noviembre de 2004, a más de 10 años y 11 meses del inicio de su vigencia no se ha elaborado ni implementado el Programa Federal para la Atención de los Delitos contra el ambiente y la Gestión Ambiental, ni el Grupo de Trabajo interinstitucional realizó reuniones durante 2014, por lo que la PROFEPA ni la PGR han realizado acciones de manera conjunta, en el ámbito de sus respectivas competencias, para la adecuada atención, investigación y persecución de los delitos contra el ambiente y la gestión ambiental, lo que ha ocasionado que persista la complejidad técnica en la detección, investigación y persecución de los delitos contra el ambiente y la gestión ambiental, así como la impunidad y delincuencia ambiental; asimismo, la PROFEPA no dispone de un registro que permita acreditar la efectiva coadyuvancia y el seguimiento de los asuntos que se encuentran ante el Ministerio Público y las autoridades judiciales.

La PROFEPA informó que de 2007 a 2014 se presentaron ante el Ministerio Público Federal 200 denuncias penales en materia de inspección industrial, mientras que la PGR informó que en el mismo periodo registró 21 averiguaciones previas que fueron presentadas por la procuraduría, cifra 89.5% (179 denuncias penales) inferior a lo reportado.

14-0-16100-07-0132-07-001 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales evalúe la pertinencia de analizar cómo será la participación de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente dentro del modelo de Sistema Nacional de Seguridad Pública y, con base en ello, realice las gestiones necesarias a fin de realizar y promover reformas al marco normativo para que se defina el diseño, la instrumentación e implementación de la política ambiental en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con objeto de dar cumplimiento al artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia determinada.

14-0-16E00-07-0132-07-008 Recomendación al Desempeño

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, en coordinación con la Procuraduría General de la República, evalúe la pertinencia de analizar las causas por las que no ha elaborado el programa que permitirá desarrollar políticas integrales en materia de prevención de daños al ambiente; investigación, persecución, sanción y prevención general y especial de los delitos e infracciones administrativas que los ocasionan; así como para la reinserción social de los individuos penal y ambientalmente responsables que induzcan al respeto de las leyes ambientales y los tratados internacionales de los que México sea parte y, con base en ello, se establezcan mecanismos que aseguren que la procuraduría y la Procuraduría General de la República expedirán y harán público el programa respectivo, con objeto de dar cumplimiento al artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia determinada.

14-0-16E00-07-0132-07-009 Recomendación al Desempeño

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente evalúe la pertinencia de analizar cómo será su participación dentro del modelo del Sistema Nacional de Seguridad Pública y, con base en ello, realice las gestiones necesarias ante la Secretaría de Medio Ambiente y

Recursos Naturales a fin de promover reformas al marco normativo para que se defina el diseño, la instrumentación e implementación de la política ambiental en el marco del Sistema Nacional de Seguridad Pública, con objeto de dar cumplimiento al artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia determinada.

14-0-16E00-07-0132-07-010 Recomendación al Desempeño

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, en coordinación con la Procuraduría General de la República, evalúe la pertinencia de analizar las causas por las que no han dado cumplimiento al Convenio de colaboración para la atención y persecución de los delitos contra el ambiente y la gestión ambiental y, con base en ello, establezca e implemente las acciones necesarias a fin de cumplirlo, conforme a lo establecido en las cláusulas SEGUNDA del Convenio de colaboración para la atención y persecución de los delitos contra el ambiente y la gestión ambiental, y TERCERA, de las "Bases de Operación para la Atención, Investigación y Persecución de los Delitos contra el Ambiente y la Gestión Ambiental", e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia determinada.

14-0-16E00-07-0132-07-011 Recomendación al Desempeño

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente evalúe la pertinencia de analizar las causas por las que no dispone de un registro que permita acreditar la efectiva coadyuvancia y el seguimiento de los asuntos que se encuentran ante el Ministerio Público Federal y las autoridades judiciales y, con base en ello, se establezcan un sistema de información que permita el seguimiento de los procedimientos penales y el sentido de las resoluciones judiciales iniciados por delitos ambientales en el marco del Convenio de colaboración para la atención y persecución de los delitos contra el ambiente y la gestión ambiental, con objeto de dar cumplimiento a la cláusula TERCERA de las Bases de Operación para la atención, Investigación y Persecución de los Delitos contra el Ambiente y la gestión ambiental, y el artículo TERCERO, numeral 14, Frac. I, Cuarta norma, Par. primero, 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 Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia determinada.

14-0-17100-07-0132-07-001 Recomendación al Desempeño

Para que la Procuraduría General de la República en coordinación con la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, evalúe la pertinencia de analizar las causas por las que no han dado cumplimiento al Convenio de colaboración para la atención y persecución de los delitos contra el ambiente y la gestión ambiental y, con base en ello, establezca e implemente las acciones necesarias a fin de cumplir el Convenio de colaboración para la atención y persecución de los delitos contra el ambiente y la gestión ambiental, con objeto de dar cumplimiento a las cláusulas SEGUNDA del Convenio de colaboración para la atención y persecución de los delitos contra el ambiente y la gestión ambiental, y TERCERA, de las "Bases de Operación para la Atención, Investigación y Persecución de los Delitos contra el Ambiente y la Gestión Ambiental", e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia determinada.

7. Verificación de medidas en sitios contaminados

La ASF constató que la PROFEPA cuenta con un manual de procedimientos de visitas de inspección y verificación industrial cuyo objetivo es planear, programar y realizar actividades de inspección y/o verificación del cumplimiento de obligaciones ambientales, por parte de los responsables de las fuentes fijas de jurisdicción federal, aplicando los criterios y lineamientos en materia de visitas de inspección industrial y vigilando el uso adecuado de los formatos que en él se establecen, de acuerdo a las etapas procesales y formalidades que están establecidas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, en la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos y en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, a través de las cuales se faculta a la PROFEPA para vigilar su cumplimiento y demás disposiciones jurídicas en materia ambiental y para establecer sanciones en caso de inobservancia.

En 2014, la Procuraduría a fin de constatar el cumplimiento a 1,089 medidas dictadas realizó 371 verificaciones a 368 sitios contaminados, mediante 192 inspectores los cuales ejecutaron en promedio 2 vistas de verificación, de las cuales el 68.9% (750) fueron cumplidas parcialmente, el 23.9% (260) se incumplieron y el 7.2% (79) fueron cumplidas, lo que demuestra que aún no es efectivo el principio de que quién contamina paga; la Delegación Federal de la Zona Metropolitana del Valle de México presentó el mayor número de medidas verificadas 14.2% (155), así como de medidas cumplidas con el 38.0% (30) y cumplimiento parcial del 14.8% (111), en contraste, las delegaciones federales de Nuevo León, Zacatecas y Tamaulipas que en conjunto alcanzaron a verificar el 27.5% (299) de las medidas dictadas en el año, obtuvieron el mayor número de incumplimientos de medidas dictadas, que representaron el 66.6% (173).

Asimismo, con el análisis del número de inspectores que llevaron a cabo las verificaciones a sitios contaminados, destacan Querétaro, en la que se realizó 11 verificaciones por cada inspector, así como la Zona Metropolitana del Valle de México, Tabasco y Sinaloa en las que se realizaron 6 verificaciones por cada inspector, en tanto que en 15 delegaciones federales se realizaron entre 2 y 0 visitas por inspector, como es el caso de Baja California, Coahuila, Morelos y Colima.

8. Inspecciones de impacto ambiental en materia industrial

El impacto ambiental es el procedimiento por medio del cual la SEMARNAT establece las condiciones a que se sujetará la realización de obras y actividades que puedan causar desequilibrio ecológico o rebasar los límites y condiciones establecidos en las disposiciones aplicables para proteger el medio ambiente y preservar y restaurar los ecosistemas, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente.

En 2014, la PROFEPA con 192 inspectores de la Subprocuraduría de Inspección Industrial, los cuales ejecutaron un promedio de 2 inspecciones, llevó a cabo 375 acciones de inspección industrial en materia de impacto ambiental, de las cuales el 35.5% (133 obras y actividades) estuvieron en cumplimiento y el 64.5% (242 obras y actividades) presentaron irregularidades, de las cuales el 6.7% (25 obras y actividades) respecto del total no contaron con Manifestación de Impacto Ambiental.

Asimismo, se requirió a la PROFEPA las solicitudes de opinión técnica que sus delegaciones enviaron a la SEMARNAT en la evaluación del daño ambiental de las obras y actividades que no cumplieron con el procedimiento de evaluación del impacto ambiental, a efecto de

determinar el grado de afectación ambiental ocasionado o que pudiera ocasionarse por la realización de las obras o actividades en materia de inspección industrial, las cuales no fueron proporcionadas.

Por tanto, la PROFEPA no solicitó la opinión técnica que las delegaciones federales de la procuraduría enviaron a la SEMARNAT para la valoración de los daños cuando se identificaron obras y actividades que no contaron con autorización de impacto ambiental en materia de inspección industrial, como lo establecen 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”, que tiene por objeto establecer la adecuada coordinación entre la SEMARNAT y la PROFEPA, cuando como resultado de las acciones de inspección y vigilancia de la procuraduría, se detecten obras o actividades sin contar con autorización previa en materia de impacto ambiental o que contando con ella se hubiesen realizado obras o actividades no incluídas en dicha autorización, toda vez que como lo establece el numeral “II. Actuaciones a realizar por parte de las unidades administrativas de la SEMARNAT, en el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, cuando existan obras o actividades realizadas sin contar con Autorización de Impacto Ambiental” de los mismos lineamientos, que para la imposición de medidas de seguridad y de las sanciones “la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, deberá determinar el grado de afectación ambiental ocasionado o que pudiera ocasionarse por la realización de las obras o actividades de que se trate”.

Además, no consideró el disponer de mecanismos adecuados de control en el establecimiento de medidas de seguridad, correctivas y sanciones derivados de los procesos administrativos establecidos por la PROFEPA, que resultaron de la evaluación de los daños considerando la opinión técnica de la SEMARNAT.

Del periodo de 2007 a 2014 se identificó que se realizaron 2,346 inspecciones a obras y actividades de impacto ambiental en materia industrial, de las cuales el 33.3% (782) no presentaron irregularidades y el 66.7% (1,564) presentaron algún tipo de irregularidad; asimismo, las clausuras totales temporales que no presentaron manifestación de impacto ambiental se incrementaron en promedio anual 17.7%, de ser 8 en 2007 a 25 en 2014.

14-0-16E00-07-0132-07-012 Recomendación al Desempeño

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente evalúe la pertinencia de analizar las causas por las que las 32 delegaciones federales y oficinas centrales de la Procuraduría no solicitaron opinión técnica a la SEMARNAT para la valoración de los daños, en los casos en que identificaron obras y actividades que no contaron con autorización de impacto ambiental en materia de inspección industrial y, con base en ello, establezca mecanismos de control para asegurar que para la evaluación de los daños sea incluida la opinión técnica de la Secretaría, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 28, fracción XV del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; el artículo 57, párrafo segundo, del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental; el numeral II. Actuaciones a realizar por parte de las unidades administrativas de la SEMARNAT, en el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, cuando existan obras o actividades realizadas sin contar con Autorización de Impacto Ambiental, de 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, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia determinada.

14-0-16E00-07-0132-07-013 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente evalúe la pertinencia de analizar las causas por las que no hubo coordinación a nivel central en el registro y generación de información de las solicitudes de Manifestación de Impacto Ambiental en materia de inspección industrial hechas a la SEMARNAT por parte de las delegaciones en las 32 Entidades Federativas y, con base en ello, establezca mecanismos de control en la información para asegurar el establecimiento de medidas que permita la adecuada toma de decisiones, transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido del artículo 28, fracción XV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; el artículo 57, párrafo segundo, del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental y el artículo tercero, numeral 14, Cuarta norma: Informar y Comunicar, 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 Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia determinada.

9. *Control Interno*

Al 2014, la PROFEPA con el diseño institucional del control interno, en lo general, cumplió con las cinco normas generales de control interno establecidas en el 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, en razón de que se dispuso de un entorno y clima organizacional de respeto e integridad y con un código de conducta autorizado, implementado y vigente; realizó periódicamente la encuesta al clima organizacional; implementó un proceso sistemático que permitió identificar, evaluar, jerarquizar, controlar y dar seguimiento a los riesgos que pudieron obstaculizar o impedir el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales, y dispuso de mecanismos para medir los resultados del cumplimiento de los objetivos y metas; así como de un sistema de información diseñado e instrumentado bajo criterios de confiabilidad y oportunidad, y un sistema de control interno verificado y evaluado por los servidores públicos responsables de cada nivel de control.

Las acciones que realizó la PROFEPA en materia de inspección industrial no acreditó disponer de un objetivo, ni metas para realizar acciones de inspección en materia industrial; sus sistemas de información no operaron adecuadamente, ya que no permiten disponer la información del cumplimiento de las visitas de verificación, ya que se identificaron diferencias entre lo reportado en el indicador “Porcentaje de restauración de la superficie de suelo contaminado” de la MIR del Programa presupuestario “Programa de Inspección y Vigilancia en Materia de Medio Ambiente y Recursos Naturales” con el registro de sitios contaminados proporcionado, así como irregularidades en los registros de 9 delegaciones de la Procuraduría, las cuales presentaron un mayor número de empresas visitadas que de visitas de verificación; la Dirección General de Delitos Federales contra el Ambiente y Litigio no dispuso de sistemas, registros ni de información clara, confiable, oportuna y suficiente; no dispone de un registro que permita acreditar la efectiva coadyuvancia y el seguimiento de los

asuntos que se encuentran ante el Ministerio Público y las autoridades judiciales; los registros de las denuncias por presuntos delitos en materia de inspección industrial de la Procuraduría General de la República con los de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente no son coincidentes; ni contó con mecanismos de control interno entre sus oficinas centrales y las Delegaciones de las 32 Entidades Federativas para contar con la información de las solicitudes de opinión técnica para la valoración de los daños que fueron hechas a la SEMARNAT; por lo que no consideró el disponer de mecanismos adecuados de control en el establecimiento de medidas de seguridad correctivas y sanciones derivados de los procesos administrativos establecidos por la PROFEPA, que resultaron de la evaluación de los daños considerando la opinión técnica de la SEMARNAT.

14-0-16E00-07-0132-07-014 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente evalúe la pertinencia de analizar las causas de las deficiencias del sistema de control interno en materia de control interno y, con base en ello, instrumente un mecanismo de control y seguimiento automatizado en el cual se establezcan todos los elementos que refieren las Normas Generales de Control Interno a fin de que la procuraduría fortalezca el control interno en las materias de inspección industrial mediante la implementación de un sistema que informe de manera clara, confiable, oportuna y suficiente el cumplimiento de las obligaciones que indican las normas, con forma a lo establecido las normas SEGUNDA, Administración de Riesgos; TERCERA, Actividades de Control Interno, y CUARTA, Información y Comunicación, del Artículo Tercero, numeral 14, fracción I, 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 Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia determinada.

10. *Sistema de Evaluación de Desempeño*

Se constató que, en 2014, la MIR G005 “Programa de Inspección y Vigilancia en Materia de Medio Ambiente y Recursos Naturales” es congruente con el objetivo de “Desarrollar, promover y aplicar instrumentos de política, información, investigación, educación, capacitación, participación y derechos humanos para fortalecer la gobernanza ambiental” y la estrategia de “Desarrollar instrumentos de política y mecanismos de participación ciudadana para fortalecer la gobernanza ambiental” del PROMARNAT 2013-2018, pero no se ajustó a los objetivos del PND 2013-2018.

En lo general, la lógica vertical es adecuada, ya que los objetivos de nivel Actividad contribuyen al logro del Componente en términos de impartición de justicia en materia ambiental, cumplimiento de la normativa ambiental y certificaciones de desempeño ambiental, y se señalan las acciones de inspección, vigilancia y operativos en materia de recursos naturales como de industria.

Se determinó que los objetivos a nivel de Componente son claros y su construcción es adecuada, y existe relación entre los elementos a evaluar en el nivel de Componente y el nivel de Propósito. Asimismo, se identificó que existe relación causa-efecto entre los objetivos de Propósito y Fin para contribuir a desarrollar, promover y aplicar instrumentos de política, información, investigación, educación, capacitación, participación y derechos humanos para fortalecer la gobernanza ambiental.

Respecto de la lógica horizontal, se constató que 27 indicadores se relacionan con la materia de contaminación ambiental; de los cuales 11 son estratégicos y 16 de gestión.

Para el nivel de Fin “Aportación a la Gobernanza Ambiental” se verificó que el indicador es inadecuado para evaluar el objetivo de “contribuir a desarrollar, promover y aplicar instrumentos de política, información, investigación, educación, capacitación, participación y derechos humanos para fortalecer la gobernanza ambiental, mediante la procuración del cumplimiento de la normatividad ambiental a nivel nacional”, ya que no mide en qué medida las acciones de inspección y vigilancia contribuyen al cumplimiento de la normativa ambiental. En cuanto a los niveles de Propósito, Componente y Actividad los indicadores, en lo general, son adecuados, ya que existe congruencia entre el nombre, método de cálculo y definición de los indicadores, pero no se especifica la materia mediante la cual se evaluará el indicador, ni es posible identificar la materia en la que son ubicados.

Los indicadores no reportaron información ni justificación de los avances de sus metas programadas, ya que lo harán de conformidad con la frecuencia de medición con que programaron sus metas, la cual cuenta con un periodo mayor de tiempo al anual para todos los indicadores.

Con la revisión de la MIR del programa presupuestario G005 “Programa de Inspección y Vigilancia en Materia de Medio Ambiente y Recursos Naturales” no fue posible identificar los indicadores correspondientes a la industria, debido a que esta matriz incluye indicadores generales, lo que limita el análisis de consistencia horizontal para el caso de la procuración de justicia en materia de contaminación ambiental.

Como resultado de la Reunión de Presentación de Resultados y Observaciones Preliminares realizada el 2 de octubre de 2015, mediante oficio núm. PFPA/3/10C.3/493 del 13 de octubre 2015, la Subprocuraduría de Inspección Industrial informó que “La PROFEPA contó para el año 2014, con el programa presupuestario G005 “Programa de inspección y vigilancia en materia de medio ambiente y recursos naturales”, donde se incluyen las actividades de todas las áreas que conforman la Procuraduría”. Al respecto, se constató que la MIR G005 “Programa de Inspección y Vigilancia en Materia de Medio Ambiente y Recursos Naturales” se conforma de los indicadores para la evaluación del desempeño de toda la PROFEPA, ello implica concentrar en una sola matriz diversos temas, tal es el caso de las materias de recursos naturales, auditoría ambiental e industria, en las que de manera transversal la actividad sustantiva es la inspección y vigilancia del cumplimiento de la normativa ambiental, aunado a lo anterior, también se considera la evaluación de la procuración de la justicia ambiental y las actividades institucionales adjetivas lo que limita determinar y evaluar la contribución de las acciones de inspección y vigilancia en materia industrial en el logro de los objetivos establecidos en cada uno de los niveles de la MIR del Programa Presupuestario G005 “Programa de Inspección y Vigilancia en Materia de Medio Ambiente y Recursos Naturales”.

Respecto de la información reportada de los indicadores de desempeño, con la revisión de los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de 2014, que emitió la SHCP, se determinó que la PROFEPA reportó el avance de los indicadores del programa G005 “Programa de inspección y vigilancia en materia de medio ambiente y recursos naturales” aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014.

14-0-16E00-07-0132-07-015 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente evalúe la pertinencia de analizar las causas por las cuales el diseño de la lógica horizontal de la Matriz de Indicadores de Resultados no permite identificar los indicadores por tema y, con base en ello, determine la factibilidad de modificar los indicadores contenidos, a fin de que éstos permitan detectar y evaluar la contribución de las acciones de inspección y vigilancia en materia industrial en el logro de los objetivos establecidos en cada uno de los niveles de la MIR del Programa Presupuestario G005 "Programa de Inspección y Vigilancia en Materia de Medio Ambiente y Recursos Naturales", conforme a lo que se establece en los artículos 110, párrafo cuarto, y 111, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y lo señalado en el numeral 4 de los Lineamientos para el registro, revisión, actualización, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programas presupuestarios 2014, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia determinada.

11. Rendición de Cuentas

En la revisión de la Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2014, así como del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2014, se identificó tanto el problema público de la política de contaminación ambiental, como la previsión presupuestal. Además, dichos documentos, señalan que el Gobierno Federal en materia de medio ambiente tiene la prioridad de implementar programas que ayudarán a incrementar de manera sostenida e incluyente el desarrollo nacional en beneficio de toda la población y lograr las Metas Nacionales que incluyen acciones para promover el cuidado y la protección del medio ambiente.

Como resultado de la revisión del PEF 2014 y de la CP 2014, se identificó que se aprobó un presupuesto de 377,318.8 miles de pesos al Pp G005 "Programa de Inspección y Vigilancia en Materia de Medio Ambiente y Recursos Naturales", a cargo de la PROFEPA, en tanto en el "Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos en Clasificación Funcional-Programática" y en el apartado de la Cuenta Pública 2014 se reportaron 345,814.5 miles de pesos ejercidos en el Pp G005 "Programa de Inspección y Vigilancia en Materia de Medio Ambiente y Recursos Naturales", lo que representó un decremento de 8.3% en relación con el presupuesto aprobado, el cual considera el efecto neto por 31,504.3 miles de pesos, por lo que se incluyó información presupuestaria y programática relacionada con los resultados del desempeño del programa presupuestario de la PROFEPA, en la que se añadieron los recursos para la inspección y vigilancia de la contaminación ambiental.

Consecuencias Sociales

Las acciones para prevenir y controlar la contaminación y restaurar la calidad del aire, suelo y agua contribuyeron marginalmente al cumplimiento de la normativa ambiental, lo que retrasa propiciar la sustentabilidad ambiental para que los 119,713.0 miles de mexicanos tengan acceso a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 9 observación(es), de la(s) cual(es) 1 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 8 restante(s) generó(aron): 17 Recomendación(es) al Desempeño.

Dictamen

El presente se emite el 25 de septiembre de 2015, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada para fiscalizar el cumplimiento de los objetivos de prevenir y controlar la contaminación, y restaurar la calidad del aire, suelo y agua, a fin de contribuir a su preservación; y se aplicaron los procedimientos y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar, el presente dictamen.

La tardía e insuficiente atención del manejo sustentable del medio ambiente ha generado la continua degradación de sus ecosistemas y sus recursos naturales como son el aire, suelo y agua, lo que incrementa los riesgos de la salud y vulnera el desarrollo del país a corto y largo plazo. El deterioro de los recursos naturales del país se ha ocasionado, principalmente, por el incremento de las actividades industriales sin esquemas de sustentabilidad, además de las actividades domésticas que utilizan los recursos naturales sin un buen desempeño ambiental, lo que ha elevado los niveles de concentración de contaminantes en la atmósfera, superiores a los máximos permisibles, el incremento de la contaminación del agua, la concentración de residuos de alta peligrosidad y el manejo deficiente de los residuos sólidos urbanos.

Para la atención de esta problemática, el Gobierno Federal estableció la política pública de protección al ambiente mediante la cual se definió que la PROFEPA es la entidad responsable de la ejecución de acciones orientadas a prevenir, por medio de la inspección de las fuentes de contaminación ambiental de competencia federal, y controlar la contaminación, así como restaurar la calidad del aire, suelo y agua.

Con la auditoría se determinó que en cuanto a la prevención, en 2014, la PROFEPA inspeccionó el 4.5% (4,070) de un padrón de 91,340 fuentes de contaminación, mediante 4,787 inspecciones realizadas por 192 inspectores, que en promedio ejecutaron 25 actos de inspección, por lo que esta actividad fue marginal respecto del número de fuentes de contaminación ambiental de competencia federal identificadas, además, se verificó que la Procuraduría no dispuso de objetivos ni metas para realizar la inspección industrial que permitiera incrementar el cumplimiento de la normativa ambiental. Mediante la atención de emergencias ambientales identificó 809 sitios contaminados en los que realizó 624 inspecciones, las que, de 2007 a 2014, aumentaron 3.0% en promedio anual, en comparación con los sitios contaminados que se incrementaron 43.3% anualmente, de los que a 2014 se remedió el 37.8% (404,788.1 m²) de la superficie afectada 1,071,446.2 m².

Respecto de las acciones de control, en 2014 de un total de 7,394 medidas dictadas se incumplieron el 28.1% (2,079); las delegaciones federales de la PROFEPA presentaron 50 denuncias ante el ministerio público federal por presuntos delitos penales derivados de la contaminación del aire, agua y suelos, pero no informaron al titular de la Dirección General de Delitos Federales Contra el Ambiente y Litigio, que funge como enlace con la Procuraduría General de la República (PGR), sobre las denuncias presentadas. Asimismo, se verificó que se carece de un mecanismo para su seguimiento, además de que ni la PROFEPA ni la PGR dieron atención al Convenio de colaboración para la atención y persecución de los delitos contra el ambiente y la gestión ambiental, ni a las "Bases de Operación para la Atención, Investigación y Persecución de los Delitos contra el Ambiente y la Gestión Ambiental", tampoco elaboraron

el programa para desarrollar políticas integrales de prevención de daños al ambiente y gestión ambiental.

En relación con la restauración, la PROFEPA verificó el cumplimiento de 1,089 medidas dictadas en 368 sitios contaminados, obteniendo que el 23.9% (260 medidas dictadas) se incumplieron.

Adicionalmente, se verificó que la Procuraduría cuenta con un diseño correcto de sus instrumentos de control interno, pero éstos no han operado adecuadamente, ya que no permiten la identificación, evaluación, jerarquización, control y seguimiento de los riesgos que pudieran obstaculizar o impedir el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales en materia de inspección industrial.

En opinión de la ASF, la capacidad operativa de la PROFEPA en la atención del problema de contaminación del aire, suelo y agua, mediante acciones de inspección del cumplimiento de la normativa ambiental por parte de las empresas de competencia federal, se conformó por 192 inspectores, lo que resultó insuficiente para emitir sanciones administrativas y medidas de restauración; así como para la promover las denuncias penales ante las autoridades competentes, por lo que ha tenido un efecto marginal y no se ha logrado inhibir el incumplimiento de la normativa; con motivo de ello, resulta fundamental la definición e implementación de una estrategia de inspección a fuentes con mayor potencial contaminante, así como el fortalecimiento de las acciones de verificación de las medidas dictadas orientadas a revertir los efectos negativos ocasionados por la contaminación, y el cumplimiento del convenio de colaboración firmado en 2004 entre la PROFEPA y la Procuraduría General de la República (PGR), a fin de asegurar que la procuración de justicia ambiental contribuya a la preservación de aire, suelo y agua.

En síntesis las acciones para prevenir y controlar la contaminación y restaurar la calidad del aire, suelo y agua contribuyeron marginalmente al cumplimiento de la normativa ambiental, lo que retrasa propiciar la sustentabilidad ambiental para que los 119,713.0 miles de mexicanos tengan acceso a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar.

Con las acciones promovidas se pretende fomentar que se disponga de una estrategia que permita reorientar las acciones de inspección para que las fuentes de contaminación cumplan con las normas ambientales y asegurar el adecuado seguimiento de las medidas dictadas que aseguren su cumplimiento, a fin de que incidan en la preservación de la calidad del aire, suelo y agua.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Evaluar la cobertura de las acciones de inspección industrial, a fin de constatar el cumplimiento de la normativa ambiental.
2. Analizar la cobertura de inspección de los sitios contaminados identificados por la PROFEPA.
3. Analizar la coordinación entre la PROFEPA y la CONAGUA para la instrumentación de las acciones realizadas en materia de descargas de aguas residuales a cuerpos de aguas nacionales.

4. Evaluar la cobertura de verificación de la PROFEPA a las medidas dictadas derivadas de las acciones de inspección industrial.
5. Verificar las acciones de la PROFEPA en la promoción y atención de los procedimientos de denuncias para la reparación del daño ambiental.
6. Evaluar el seguimiento de la PROFEPA en la aplicación de las sanciones penales en materia ambiental.
7. Verificar el cumplimiento de las medidas técnicas para la remediación de sitios contaminados.
8. Evaluar las acciones de la PROFEPA en materia de impacto ambiental de los daños por obras y actividades en materia industrial, a fin de determinar la coordinación con la SEMARNAT para la valoración del daño.
9. Verificar documentalmente el cumplimiento de cada una de las cinco normas de control interno por el nivel de aplicación siguiente: estratégico, directivo y operativo.
10. Verificar la lógica vertical y horizontal de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2014 del Programa Presupuestario G005 Programa de Inspección y Vigilancia en materia de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
11. Verificar en los principales documentos de rendición de cuentas de 2014 que la información presentada por la PROFEPA indicara el cumplimiento de los objetivos y metas para la prevención, control y restauración de la contaminación ambiental.

Áreas Revisadas

Las direcciones generales de Inspección Industrial, de Delitos Federales contra el Ambiente y Litigio, y de Impacto y Riesgo Ambiental de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente.

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. 45, Par. primero; Art. 110, Par. cuarto; Art. 111, Par. segundo.
2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, Art. Tercero, Núm. 14, Frac. I. Normas Generales de Control Interno, CUARTA, Par. primero y segundo; Art. TERCERO, Núm. 14, Frac. I, Cuarta norma; Art. TERCERO, Núm. 14, Cuarta norma: Informar y Comunicar; Art. TERCERO, Núm. 14, Frac. II.3 Operativo, PRIMERA, inciso b: Informar y Comunicar, Par. primero; Art. TERCERO, Núm. 14, Frac. I. Normas Generales de Control Interno, SEGUNDA, TERCERA y CUARTA; Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Art. 28, Frac. XV; Art. 29, Frac. XVI; Art. 45, Frac. XXIII; Art. 48, Frac. X; Art. 50, Frac. I y IV; Art. 57, Frac. I y III; Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, Art. 53; Convenio de colaboración para la atención y persecución de los delitos contra el ambiente y la gestión ambiental, Cláusula SEGUNDA; Bases de Operación para la Atención, Investigación y Persecución de los Delitos contra el Ambiente y la Gestión Ambiental, Cláusula TERCERA; Reglamento de la Ley General del

Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental, Art. 57, Par. segundo; Lineamientos para el registro, revisión, actualización, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programas presupuestarios 2014, Núm. 4; 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, numeral II. Actuaciones a realizar por parte de las unidades administrativas de la SEMARNAT, en el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental, cuando existan obras o actividades realizadas sin contar con Autorización de Impacto 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.

Con motivo de la reunión efectuada para la presentación de los resultados finales y observaciones preliminares la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente emitió los comentarios siguientes:

"2015, Año del Generalísimo José María Morelos y Pavón"



SEMARNAT

SECRETARÍA DE
MEDIO AMBIENTE
Y RECURSOS NATURALES



Procuraduría Federal de Protección al Ambiente
Dirección General de Administración
Dirección de Programación y Presupuesto

OFICIO No. PFFA/6.1/10C.17.2/0418/2015
EXP.: PFFA/6.1 /10C.17.2/00001-15

Ciudad de México, a 03 de noviembre de 2015.

LIC. OMAR GONZÁLEZ VERA
DIRECTOR GENERAL DE AUDITORÍA
DE DESEMPEÑO A GOBIERNO Y FINANZAS
PRESENTE

En atención al oficio número DGADGF/488 /2015 del 19 de octubre de 2015, a través del cual y con referencia a la auditoría número 132 denominada "Contaminación Ambiental", convoca a reunión para la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, así como entregar un ejemplar del documento denominado "ANEXO DEL ACTA ADMINISTRATIVA DE LA REUNIÓN DE PRESENTACIÓN DE LOS RESULTADOS FINALES Y OBSERVACIONES PRELIMINARES" y mencionar que, en caso de considerarse conveniente, se presenten las justificaciones y aclaraciones pertinentes; mismas que se detallan en anexo a este oficio en disco compacto y una carpeta, el cual contiene por cada uno de los siguientes resultados finales 1, 2, 4, 5, 6 y 8, los "Comentarios y Respuestas" procedentes, que fueron preparados con la participación de los Titulares de cada una de las áreas involucradas en los temas.

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

ATENTAMENTE
EL DIRECTOR DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO Y
ENLACE ANTE INSTANCIAS FISCALIZADORAS

C.P. RAFAEL SERRANO MATA
MADL/vap



C.c.p. **Dr. Guillermo J. Haro Béchez.**- Procurador Federal de Protección al Ambiente.- *Para su superior conocimiento*
Ing. Arturo Rodríguez Abilla.- Subprocurador de Inspección Industrial.- *Para su conocimiento*
Lic. Gemi José González López.- Subprocurador Jurídico.- *Para su conocimiento.*
C.F. Alfonso Grey Méndez.- Titular del Órgano Interno de Control en la SEMARNAT.- *Para su conocimiento.*
Lic. Jorge A. Valencia Sandoval.- Director General de Administración.- *Para su conocimiento.*
Lic. Ruperto Narváez Bellazefin.- Director General de Delitos Federales Contra el Ambiente y Litigio.- *Para su conocimiento.*

Carretera Picacho- Ajusco 200, Col. Jardines en la Montaña, C. P. 14210, Delegación Tlalpan, México, D. F.
Tel. (55) 5449-6300 www.profepa.gob.mx

Resultado Núm. 1 Con observación

Cobertura de las acciones de inspección y vigilancia en materia industrial

Respuesta PROFEPA

“La PROFEPA implementa su estrategia definiendo en coordinación con cada una de las Delegaciones de PROFEPA, las relaciones de empresas que de manera prioritaria cada Delegación debe realizar tomando en cuenta los criterios de la estrategia de la Subprocuraduría de Inspección Industrial, conformando el Programa Operativo Anual de cada Delegación.

El control interno por oficinas centrales permite evaluar el cumplimiento de las acciones comprometidos, y reajustando para el siguiente ejercicio fiscal los establecimientos que no se cubrieron en el ejercicio previo en su caso, incorporando los nuevos establecimientos con los criterios de prioridad de la estrategia. Además esta retroalimentación nos permite actualizar de manera permanente el padrón de fuentes de contaminación de competencia federal.

La aplicación de identificación de las empresas de acuerdo a la estrategia establecida se observa en el archivo anexo del padrón de empresas donde se agregaron los campos de identificación de las empresas:

- Se encuentra operando.
- Cuenta con visita.
- Se presentó una emergencia.
- Se presentó una denuncia.
- Tiene incumplimiento reiterado.
- Tiene incumplimiento sin sanción.

Así como una columna donde se contabilizan los criterios para cada caso”.

Resultado Núm. 2 Con Observación

Inspección de los sitios contaminados identificados por la PROFEPA

Respuesta PROFEPA

“Se cuenta con la evidencia del envío de los expedientes donde se inició procedimiento administrativo a la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (ASEA) ya que en términos del artículo 5, fracción III de la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (LANSIPMASH), a partir del dos de marzo de 2015 le corresponde regular, supervisar y sancionar en materia de protección al medio ambiente, lo relacionado con las actividades del sector hidrocarburos, esta evidencia consta de una carpeta con la información impresa y un disco compacto con los datos en archivo electrónico en pdf y en formato Excel incluyendo los 655 sitios contaminados ocurridos en instalaciones y/o sistemas de distribución de esa paraestatal, imposibilitando a la PROFEPA la verificación de las medidas correctivas que pudieron haberse ordenado tendientes a la remediación del sitio y que pudieran incidir en el indicador identificado como “Porcentaje de restauración de la superficie de suelo contaminado”.

- Carpeta impresa.
- 51 archivos en formato PDF.
- 4 archivos en formato de Excel de la relación de expedientes enviada”.

Resultado Núm. 4 Con Observación

Verificación del cumplimiento de las medidas dictadas de las acciones de inspección y vigilancia

Respuesta PROFEPA

“Se reitera la afirmación de que la información presentada y entregada a la ASF es consistente, se estructuraron los cuadros con criterios establecidos por la Subprocuraduría de Inspección, donde se consideran las empresas que fueron visitadas por Oficinas Centrales en los diferentes estados del país donde se muestra la relación empresas verificadas respecto a visitas realizadas, incluyendo aquellas donde la ASF detectó inconsistencias en la relación empresas visitas realizadas, mismos que se muestran a continuación:

Estado	Empresas Verificadas	Visitas de Verificación	SIN IRREGULARIDADES	IRREGULARIDADES LEVES	CLAUSURA PARCIAL TEMPORAL	CLAUSURA TOTAL TEMPORAL
Total general	2021	2397	1108	1209	29	51
AGUASCALIENTES	47	59	32	25	1	1
BAJA CALIFORNIA	64	71	27	43	1	1
BAJA CALIFORNIA SUR	29	33	3	28	1	1
CAMPECHE	27	56	35	7	8	6
CHIAPAS	36	45	27	16	1	1
CHIHUAHUA	110	137	47	89		1
COAHUILA	102	102	51	51		
COLIMA	38	50	38	9		3
DURANGO	16	19	4	15		
GUANAJUATO	45	52	19	33		
GUERRERO	48	48	11	37		
HIDALGO	44	44	18	26		
JALISCO	103	115	87	26		2
MÉXICO	79	118	31	76	4	7
MICHOACÁN	45	45	21	24		
MORELOS	50	50	29	21		
NAYARIT	11	11	2	9		
NUEVO LEÓN	115	161	80	75	2	4
OAXACA	22	31	26	5		
PUEBLA	86	97	47	38		12
QUERETARO	65	85	49	33	1	2
QUINTANA ROO	1	1	1			
SAN LUIS POTOSI	29	29	14	14		1
SINALOA	55	64	31	33		
SONORA	56	70	42	26	1	1
TABASCO	127	128	34	94		
TAMAULIPAS	119	129	64	63		2
TLAXCALA	59	80	42	35	1	2
VERACRUZ	62	65	21	39	1	4
YUCATAN	25	25	24	1		
ZACATECAS	82	97	36	61		
ZMVM	187	233	100	126	7	
INSPECCION INDUSTRIA	37	47	15	31		1

Con referencia al cumplimiento de las medidas dictadas, esta Procuraduría tiene la atribución de verificar el cumplimiento de la normatividad ambiental y es responsabilidad de los infractores realizar las actividades necesarias para su cumplimiento.

Sin embargo, con el fin de contribuir a la difusión de las obligaciones ambientales, se generaron y distribuyeron practiguas que explican de manera clara las obligaciones que se deberán cumplir.

Se anexa un ejemplar de cada una de las practiguas que se publican”.

Resultado Núm. 8 Con Observación

Inspecciones de impacto ambiental en materia industrial

Respuesta PROFEPA

“Se reitera la precisión de que no es necesario realizar las solicitudes de opinión de Impacto ambiental, toda vez que dentro de los procedimientos administrativos, se identifican las irregularidades y se establecen las medidas correctivas que deberá cumplir el infractor, entre las cuales está la que deberá presentar ante la PROFEPA el Resolutivo de Impacto Ambiental que deberá tramitar ante la SEMARNAT, unidad administrativa que valora y se pronuncia para aceptar, modificar o rechazar las disposiciones en dicha materia.

Por otra parte, el cumplimiento de la fracción XV del artículo 28, del Reglamento Interior de la SEMANAT, no corresponde a ninguna de las atribuciones correspondientes a las Direcciones Generales de la Subprocuraduría de Inspección Industrial, toda vez que corresponde a las conferidas a la Dirección General de Impacto y Riesgo Ambiental de la SEMARNAT. (Se anexa impreso con donde se establece las atribuciones correspondientes a la Subprocuraduría de Inspección Industrial y sus direcciones generales

Asimismo, el artículo 57, párrafo segundo, del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Ambiente en Materia de Evaluación del Impacto Ambiental dice:

“Para la imposición de las medidas de seguridad y de las sanciones a que se refiere el párrafo anterior, la Secretaría deberá determinar el grado de afectación ambiental ocasionado o que pudiera ocasionarse por la realización de las obras o actividades de que se trate. Asimismo, sujetará al procedimiento de evaluación de impacto ambiental las obras o actividades que aún no hayan sido iniciadas”.