

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales

Programas de Calidad de Aire y Verificación Vehicular

Auditoría de Desempeño: 2018-0-16100-07-0226-2019

226-DS

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2018 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar que los resultados de la regulación y supervisión de la implementación de los programas de Calidad del Aire y Verificación Vehicular permitieron contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Consideraciones para el seguimiento

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe individual de auditoría se comunicarán a la entidad fiscalizada, en términos de los artículos 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para que en un plazo de 30 días hábiles presente la información y realice las consideraciones que estime pertinentes.

En tal virtud, las recomendaciones y acciones que se presentan en este informe individual de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que en razón de la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada, podrán confirmarse, solventarse, aclararse o modificarse.

Alcance

El alcance temporal de la auditoría correspondió al ejercicio fiscal 2018, se utilizó como periodo de referenciación 2013-2017; y el temático comprendió la evaluación de los resultados de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en la operación del Pp G026 “Programas de Calidad de Aire y Verificación Vehicular”, para contribuir a resolver el problema público relativo a que las entidades federativas no generan, actualizan o dan seguimiento al Programa de gestión para mejorar la calidad del aire, mediante el diseño, la promoción y el apoyo técnico a los gobiernos locales en la elaboración de los programas de gestión de la calidad del aire; la coordinación con los gobiernos locales; la validación y publicación de los ProAire, así como el seguimiento y evaluación de los ProAire; de las atribuciones conferidas a la SEMARNAT para dar cumplimiento a la Ley General de Cambio

Climático; el ejercicio de los recursos asignados mediante la estrategia transversal de adaptación y mitigación del cambio climático; la contribución del programa presupuestario para contribuir al cumplimiento de la estrategia transversal; el avance en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible; el control interno y la rendición de cuentas.

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 Criterios Metodológicos de la Auditoría Especial de Desempeño para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de esta auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por la entidad fiscalizada fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento de objetivos y metas en materia de regulación y supervisión del diseño, la promoción y el apoyo técnico a los gobiernos locales en la elaboración de los programas de gestión de la calidad del aire; la coordinación con los gobiernos locales; la validación y publicación de los ProAire, así como su seguimiento y evaluación, y su contribución a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Antecedentes

En el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se mandata que “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho. El daño y deterioro ambiental generará responsabilidad para quien lo provoque en términos de lo dispuesto por la ley”. También, en su artículo 25, se dispone que “Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable” y “llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general”.

A lo largo de cuatro décadas (1940-1980), la estrategia de desarrollo nacional se centró en el impulso a la industrialización mediante la sustitución de importaciones. La industrialización subordinó el desarrollo de las demás actividades económicas, lo que generó un modelo de explotación intensiva y extensiva de los recursos naturales, que no previó sus efectos ambientales, ni reguló adecuadamente sus resultados en términos de manejo de residuos, emisión de contaminantes a la atmósfera o descargas en los cuerpos de agua.

En 1987, se facultó al Congreso de la Unión para legislar en términos de la concurrencia a los tres órdenes de gobierno, en materia de protección al ambiente, y en 1988 se publicó la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LEEGEPA), legislación base de la política ambiental del país.

En 1994, se creó la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), para llevar a cabo la planeación sobre el manejo de los recursos naturales y políticas ambientales en nuestro país de manera integral, articulando los objetivos económicos, sociales y ambientales.

En el año 2000, se modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal con lo cual se creó la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), con la encomienda de llevar a cabo una gestión funcional para impulsar una política nacional de protección ambiental como respuesta a la creciente expectativa nacional para proteger los recursos naturales y lograr incidir en las causas de la contaminación y de la pérdida de ecosistemas y de biodiversidad. Actualmente la política ambiental es una política de estado, por lo que el medio ambiente adquiere gran importancia al establecerse como un tema transversal.

El medio ambiente se compone por los recursos naturales: aire, agua, suelos, y la biodiversidad que, al interrelacionarse entre sí, forman ecosistemas, los cuales hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados.

En este tema, México enfrenta el reto de atender una serie de problemas ambientales como: el cambio climático; la pérdida de los ecosistemas terrestres, acuáticos y de su biodiversidad; la escasez y contaminación de los recursos hídricos, y los problemas de la calidad del aire, los cuales constituyen serios obstáculos para alcanzar la sustentabilidad.

En los diagnósticos de la planeación nacional y sectorial se señala que el problema público asociado con el deterioro del medio ambiente es ocasionado por el incremento en la severidad y frecuencia de los efectos del cambio climático, debido, entre otros factores, a la insuficiente y deficiente planeación de las políticas públicas que se han diseñado para su atención.

El cambio de clima global es resultado del uso intensivo de la atmósfera terrestre como vertedero de emisiones de gases de efecto invernadero, la concentración especialmente del bióxido de carbono (CO₂) durante los últimos ciento cincuenta años de industrialización, superan las capacidades de captura de la biosfera. Las concentraciones de CO₂ han pasado de 270 ppm (partes por millón) antes de la revolución industrial, a más de 380ppm en la actualidad, la más alta concentración registrada durante los últimos 650 mil años.

En la Convención de las Partes (COP-3) integrantes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), realizada en 1997 en Kyoto, Japón, se redactó el Protocolo de Kyoto, en el que se estableció una estructura general para los esfuerzos intergubernamentales encaminados a resolver el desafío del cambio climático, la cual consistió en crear dos grupos, el “Anexo I Países desarrollados y países en transición a una economía de mercado”, con el compromiso que de 2008 a 2012 redujeran, en promedio, 5.0% los volúmenes de emisiones de GEI respecto de sus niveles de 1990; y el “No Anexo I Países subdesarrollados”, en el que se incorporó México, los cuales no establecieron compromisos de reducción de emisiones, sólo para desarrollar el Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (INEGEI) y emitir Comunicaciones Nacionales sobre la emisión de los GEI.

Además, se establecieron compromisos para todas las partes, incluyendo los países del “No. Anexo I Países subdesarrollados”, como es el caso de México, que consistieron entre otros compromisos, el de formular programas nacionales con medidas de mitigación. En los diagnósticos de la planeación nacional y sectorial se señala que el problema público asociado con el deterioro del medio ambiente es ocasionado por el incremento en la severidad y frecuencia de los efectos del cambio climático, debido, entre otros factores, a la insuficiente y deficiente planeación de las políticas públicas que se han diseñado para su atención.

En 1997, se estableció en México el Comité Intersecretarial para el Cambio Climático, bajo la coordinación de la SEMARNAP, y en 1998 México firmó el Protocolo de Kyoto y lo ratificó en 2000, por lo que asumió los compromisos adquiridos mediante el protocolo y la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC).

En 2005, se publicó el decreto que instituyó una primera versión la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC), conformada por cinco grupos de trabajo, presidida por la SEMARNAT, con el objetivo de “coordinar, en el ámbito de sus respectivas competencias, las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (APF), relativas a la formulación de las políticas nacionales para la mitigación de emisiones de gases de efecto invernadero, mediante la promoción del desarrollo de programas y estrategias de acción climática relativos al cumplimiento de los compromisos suscritos por México (...)”.

El tema de Cambio Climático fue incluido por primera vez en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, así como en 13 programas sectoriales, y con base en la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENACC) se elaboró el Programa Especial de Cambio Climático (PECC) 2009-2012, integrado por 105 objetivos y 294 metas de mitigación y adaptación al cambio climático, como el instrumento de política transversal del Gobierno Federal para contribuir a la solución del problema del Cambio Climático.

En 2012, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) la Ley General de Cambio Climático (LGCC), como una estrategia transversal para la operación de la política pública del Cambio Climático, que estableció la instalación de un Sistema Nacional de Cambio Climático (SNCC), en el que se identifica la transversalidad de la política, una estrategia nacional, así como un programa especial y un conjunto de instrumentos de política para la evaluación, seguimiento y monitoreo de las acciones, como el Sistema de Información sobre el Cambio Climático (SICC), el Registro Nacional de Emisiones (RENE), el Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (INEGEI), y el Sistema de Información de la Agenda de Transversalidad del Programa Especial de Cambio Climático (SIAT-PECC).

En el artículo 2, fracción I, de la Ley General de Cambio Climático, se establece que esta ley tiene por objeto “Garantizar el derecho a un medio ambiente sano y establecer la concurrencia de facultades de la Federación, las entidades federativas y los municipios en la elaboración y aplicación de políticas públicas para la adaptación al cambio climático y la mitigación de emisiones de gases y compuestos de efecto invernadero”.

El artículo 3, fracción IV, de la Ley de referencia define al Cambio Climático como la “Variación del clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana, que altera la composición de la atmósfera global y se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos comparables”; en la fracción II, del mismo artículo, se indica que la adaptación se refiere a las “Medidas y ajustes en sistemas humanos o naturales, como respuesta a estímulos climáticos, proyectados o reales, o sus efectos, que pueden moderar el daño, o aprovechar sus aspectos beneficiosos”; y en su fracción XXVIII, se señala que la mitigación es la “Aplicación de políticas y acciones destinadas a reducir las emisiones de las fuentes, o mejorar los sumideros de gases y compuestos de efecto invernadero”.

En los diagnósticos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, del Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales (PROMARNAT) 2013-2018, el Programa Especial de Cambio climático (PECC) 2014-2018 y la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) Visión 10-20-40, se identificó como problemática el incremento en la severidad y frecuencia de los efectos del cambio climático, debido a que en México la temperatura media anual aumentó en 0.6°C en promedio entre 1971 y 2008 y según proyecciones del Panel Intergubernamental de Cambio Climático, en el periodo 2016-2035 podría elevarse entre 0.5 y 1.5°C, y el volumen de emisión de bióxido de carbono (CO₂), de acuerdo con el Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero, en 2010, fue de 748 millones de toneladas, lo cual equivale al 1.4% de la emisión total global y 33.4% mayor que la de 1990, lo que colocó a México entre los primeros 15 países con mayores emisiones.

Para operacionalizar la política de cambio climático, en 2018, el Ejecutivo Federal, en el anexo 16 “Recursos para la Adaptación y Mitigación de los Efectos del Cambio Climático” del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), se autorizó un presupuesto de 61,457,819.9 miles de pesos a 55 programas presupuestarios para dar atención a la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático. De ese conjunto, la ASF decidió revisar 22 (40.0%) programas presupuestarios con mayor monto de recursos autorizados en el anexo, los cuales representaron un monto de 15,515,928.1 (25.2%) miles de pesos, que significó el 25.1% del total en materia de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático. De este monto, al programa presupuestario G026 “Programas de Calidad de Aire y Verificación Vehicular”, objeto de esta auditoría, para realizar dichas acciones se le autorizaron 984.4 miles de pesos, que representaron el 0.002% del total aprobado a la estrategia transversal.

Con la fiscalización del programa presupuestario G026 “Programas de Calidad de Aire y Verificación Vehicular”, a cargo de la SEMARNAT, se observaron importantes deficiencias respecto de la planeación, regulación, evaluación y seguimiento de la política ambiental y en su contribución la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, las que se detallan en los 12 resultados que se presentan en este informe.

Resultados

1. *Diseño del Programa presupuestario G026 “Programas de Calidad de Aire y Verificación Vehicular”*

Para 2018, se constató que, la SEMARNAT contó con la Matriz de indicadores para resultados del Programa presupuestario G026 “Programas de Calidad de Aire y Verificación Vehicular”, la cual contó con 6 indicadores, a fin de medir el logro del programa en el año de revisión, por lo que se ajustó a lo establecido en el artículo 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Y su operación se corresponde con las labores establecidas para la modalidad G “Regulación y supervisión”, respecto de la reglamentación para la promoción y el apoyo técnico a los gobiernos locales en la elaboración de los programas de gestión de la calidad del aire; la coordinación con los gobiernos locales; la validación y publicación de los ProAire, así como el seguimiento y evaluación de los ProAire.

La SEMARNAT no acreditó que, en 2018, contó con un diagnóstico para la elaboración del árbol del problema, por lo que no se realizó con base en evidencia cuantitativa y cualitativa sobre el problema, sus orígenes y consecuencias; por lo tanto, se desconoce las implicaciones, la magnitud y el impacto del problema que provoca que las entidades federativas no generen, actualicen o den seguimiento a los Programas de Calidad del Aire.

Se verificó que, en 2018, al Pp G026 se le asignó un presupuesto de 984.4 miles de pesos para formar parte de la Estrategia Transversal de Cambio Climático, de acuerdo con el Anexo 16 “Recursos para la Adaptación y Mitigación de los Efectos del Cambio Climático”, del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2018; sin embargo, se constató que los objetivos e indicadores de la MIR no se alinearon con el Programa Especial de Cambio Climático (PECC) 2014-2018.

Como resultado del análisis de la lógica vertical se determinó que presentó deficiencias, ya que en ninguno de los niveles se identificó la contribución a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, las labores realizadas para lograr dicha contribución, así como su alineación con los objetivos de PECC.

Respecto de la lógica horizontal de la MIR, se comprobó que de los 6 (100%) indicadores ninguno de ellos mide la contribución al enfoque transversal para la adaptación y mitigación de los efectos de cambio climático, por lo que no es posible evaluar el cumplimiento de las atribuciones de la SEMARNAT respecto de la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, y 5 (83.3%) presentaron deficiencias en su estructuración.

Por lo anterior, se determinó que la MIR del Pp G026 “Programas de Calidad de Aire y Verificación Vehicular” no es de utilidad para determinar las metas de la regulación y supervisión para la promoción y el apoyo técnico a los gobiernos locales en la elaboración de los programas de gestión de la calidad del aire; la coordinación con los gobiernos locales; la validación y publicación de los ProAire, así como de su seguimiento y evaluación, ya que no

incluye los objetivos, indicadores y metas relativos a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

En cuanto al tema de la verificación vehicular, la SEMARNAT no acreditó contar con evidencia documental de las acciones realizadas en 2018 relativas a proyectos vinculados a dicho tema, como lo indica el título del Pp G026 "Programas de Calidad de Aire y Verificación Vehicular", por lo que, la ASF no pudo comprobar que la entidad fiscalizada realizó actividades en materia de verificación vehicular.

La recomendación relativa a la comprobación de las acciones realizadas respecto de la verificación vehicular se presenta en el resultado núm. 8, recomendación núm. 14.

2018-0-16100-07-0226-07-001 Recomendación

Para que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, como unidad responsable en la instrumentación de la política de cambio climático, incorpore en la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario G026 "Programas de Calidad de Aire y Verificación Vehicular", objetivos, indicadores y metas que posibiliten medir y evaluar su contribución al cumplimiento de la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, para atender lo establecido en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal que corresponda; de conformidad con lo establecido en el artículo 58, fracción II, de la Ley General de Cambio Climático, y numeral V.1 "Enfoques transversales", de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2018-0-16100-07-0226-07-002 Recomendación

Para que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales rediseñe con base en las inconsistencias identificadas en el análisis de la lógica vertical y horizontal de la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario G026 "Programas de Calidad de Aire y Verificación Vehicular", los objetivos e indicadores de los niveles de Fin, Propósito, Componente y Actividad, a efecto de que sean suficientes y adecuados para evaluar el desempeño del programa presupuestario, de conformidad con lo establecido en los numerales 2 y 3, apartado III.2, Etapas de la Metodología de Marco Lógico, de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, y IV.3 "Definición del indicador" y IV.4 "Método de cálculo", de la guía para el diseño de indicadores estratégicos, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2018-0-16100-07-0226-07-003 Recomendación

Para que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales identifique con precisión el problema público del programa presupuestario G026 "Programas de Calidad de Aire y Verificación Vehicular", con base en un diagnóstico actualizado que contenga las necesidades

de regulación y supervisión para la promoción y el apoyo técnico a los gobiernos locales en la elaboración de los programas de gestión de la calidad del aire; la coordinación con los gobiernos locales; la validación y publicación de los ProAire, y su seguimiento y evaluación, así como proyectos de verificación vehicular, ni de su contribución al cumplimiento de la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático y la población por atender, a efecto de contar con los elementos para diseñar la Matriz de Indicadores para Resultados adecuadamente, y cumplir los numerales III.2, "Etapas de la Metodología de Marco Lógico", y IV.2.2 "Secuencia de elaboración de la MIR" de la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2. *Atribuciones respecto de la política pública de mitigación de los efectos del cambio climático, para la operación del Programa presupuestario G026*

La ASF verificó que las atribuciones que se le confirieron, para 2018, a la SEMARNAT mediante la Dirección General Gestión de la Calidad del Aire y Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes, en el Reglamento Interno de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y en el Manual de Organización General de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, vigentes para 2018, fueron definidas en términos de la regulación y supervisión de los programas de calidad del aire y verificación vehicular, pero no se establecieron obligaciones a efecto de contribuir a la política de mitigación de los efectos del cambio climático, como lo mandata la Ley General de Cambio Climático; tampoco determina la participación de la secretaría en el proceso de verificación vehicular, de acuerdo con el nombre del programa presupuestario.

Se constató que las funciones determinadas para la operación del Pp G026 no son vigentes ni se relacionan con la formulación e implementación de la Política Nacional en Materia de Cambio Climático, ya que el Reglamento Interno de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales fue publicado el 22 de noviembre de 2012 y el Manual de Organización General de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, el 13 de agosto de 2003, por lo que dichos documentos se encuentran desactualizados contrario a lo que mandata la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley General de Cambio Climático.

Con el análisis de la legislación que rige la operación de la SEMARNAT, la ASF comprobó, que cuenta con atribuciones en materia de cambio climático; sin embargo, no se operacionaliza en sus documentos administrativos, no obstante, a que el Pp G026 contó, en 2018, con el recurso etiquetado para contribuir a la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Como resultado de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, mediante el oficio núm. 511.4/2104, del 9 de diciembre de 2019, la SEMARNAT proporcionó información adicional sobre las atribuciones respecto de la política pública de mitigación de los efectos del cambio climático, en la que remitió el oficio núm. DGDHO/510/2101 del 2 de septiembre de 2019, en el cual se señaló "que se está llevando a cabo la revisión del Reglamento Interior, por lo que una vez que éste se publique en el Diario

Oficial de la Federación, se aprueben y registren los movimientos organizacionales ante las dependencias globalizadoras y éstas emitan sus respectivos dictámenes favorables, se solicitará a las Unidades Administrativas de la Secretaría la actualización de los Manuales de Organización Específicos y de Procedimientos Administrativos, conforme a las estructuras orgánicas que para tal efecto se registren ante dichas dependencias globalizadoras”.

Por lo anterior, la ASF determinó que, si bien la entidad fiscalizada informó que se está revisando el Reglamento Interior, y que una vez aprobado se solicitará la actualización de los manuales de organización y procedimientos; también lo es que el proceso no ha concluido y hasta que la Secretaría no acredite la autorización y publicación del Reglamento Interior en el DOF, así como las actualizaciones de los manuales de organización y de procedimientos, la observación persiste.

2018-0-16100-07-0226-07-004 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, como unidad responsable en la instrumentación de la Política de Cambio Climático, acredite con evidencia documental la publicación del Reglamento Interior en el Diario Oficial de la Federación, en el que se incorporen las atribuciones en materia de cambio climático, a efecto de que se actualicen los manuales de organización y de procedimientos, así como la implementación en los años subsecuentes de mecanismos de control que permitan verificar que sus manuales y demás documentos de apoyo administrativo interno se encuentren actualizados cuando haya modificaciones en su normativa, a efecto de transparentar el cumplimiento de las obligaciones de contribuir a la política de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, en cumplimiento de los artículos 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, 5, 7, fracción II, 27 párrafo primero y 31, párrafo primero, de la Ley General de Cambio Climático, y del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal que corresponda, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

3. Promoción y apoyo técnico para la elaboración de los ProAire

Para 2018, la SEMARNAT contó con un “Diagnóstico de los Programas de Fomento de la Gestión de la Calidad del Aire y Verificación Vehicular 2014”, en el cual se señaló que “Actualmente las entidades federativas cuentan con una limitada información sobre la calidad del aire, baja coordinación con otras instancias de los tres órdenes de gobierno, limitado personal capacitado, así como un bajo seguimiento de las acciones encaminadas a reducir las emisiones contaminantes, generando con todo ello, que haya una deficiente gestión de la calidad del aire en las entidades. El ProAire permite dar respuesta a las limitaciones que tienen las entidades federativas para lograr una eficiente gestión”; sin embargo, no incorporó información actualizada a 2017, sobre las necesidades de regulación y supervisión para promover y apoyar técnicamente a los estados en la elaboración de los Programas de Gestión para Mejorar la Calidad del Aire y Verificación Vehicular (ProAire), ni de su contribución al cumplimiento de la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Se constató que la entidad fiscalizada contó con un Programa Anual de Trabajo 2018, sin embargo, en dicho programa no se incluye al responsable de cada proyecto, la descripción del tema, nombre del proyecto; así como, los objetivos y observaciones de los proyectos; sin que se incorporaran indicadores y metas de las acciones realizadas para la promoción y el apoyo técnico a los gobiernos locales en la elaboración de los programas de gestión de la calidad del aire, lo que no permitió determinar si las actividades realizadas fueran las suficientes, ni su contribución al cumplimiento de la Estrategia Transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, para medir sus resultados obtenidos.

La SEMARNAT contó con el documento de “Priorización de Programas de Gestión para Mejorar la Calidad del Aire (ProAire), 2016-2018” de diciembre de 2015, en el que se integraron los aspectos siguientes: número de ProAire vigentes en ese año, cuencas atmosféricas definidas en México, priorización de las entidades para el desarrollo de los programas, criterios y metodología para la priorización, programa de elaboración 2016-2018 y presupuesto estimado; con la meta referente al apoyo técnico a las entidades federativas para que en 2018 estén cubiertas las 67 cuencas atmosféricas con un ProAire; aprobar seis ProAire con un presupuesto involucrado de 7,173 miles de pesos, a los estados de Aguascalientes, Oaxaca, Zacatecas, Quintana Roo, Campeche y Nayarit en 2018; sin embargo, no incorporó información actualizada a 2017, sobre las necesidades de los Programas de Gestión para Mejorar la Calidad del Aire, los Programas de Calidad del Aire y los Programas de Verificación Vehicular, ni la población por atender.

Se constató que, en 2018, la SEMARNAT realizó la promoción y el apoyo técnico a los gobiernos locales de Aguascalientes, Campeche, Oaxaca, Quintana Roo y Zacatecas, para la formulación y aplicación de programas de gestión de calidad del aire, mediante la emisión de diversos oficios a efecto de realizar un acercamiento con las autoridades ambientales locales y para llevar a cabo las presentaciones de las generalidades de los ProAire; para lo cual realizó 6 reuniones y 8 talleres para la elaboración de los ProAire de dichos estados; sin embargo, la dependencia no acreditó el oficio de promoción que remitió al Estado de Nayarit; no determinó la población objetivo de las reuniones y de los talleres; así como los oficios de invitación a las dependencias y entidades de la APF para asistir a las reuniones y talleres, ni de su contribución que dichos proyectos tendrían a la estrategia transversal de adaptación y mitigación del cambio climático.

Sobre ese conjunto de actividades, no fue posible determinar si las acciones llevadas a cabo en los talleres y reuniones estuvieron asociadas con el cumplimiento de los compromisos en promoción y apoyo técnico a los gobiernos locales para la formulación de sus ProAire, así como de la implementación de acciones a efecto de contribuir al cambio climático; ni precisar los avances logrados porque no se fijaron los indicadores y las metas para el efecto, por lo que la SEMARNAT operó bajo un esquema de gestión de procesos administrativos en lugar de la administración por resultados.

Por lo antes expuesto, la dependencia desconoce qué tareas y actividades son las suficientes y necesarias para llevar a cabo la promoción y apoyo técnico a los gobiernos locales en la elaboración de los programas de gestión de la calidad del aire; los avances logrados y las

oportunidades de mejora en la ejecución del programa presupuestario G026, y la contribución de dichas acciones a avanzar en la atención del problema público relativo a las entidades federativas no generan, actualizan o dan seguimiento al Programa de gestión para mejorar la calidad del aire, los Programas de Calidad del Aire y los Programas de Verificación Vehicular, ni la población por atender.

La recomendación relativa a la realización de un diagnóstico actualizado sobre las necesidades de la promoción y apoyo técnico, la zona de estudio y la calidad del aire en las entidades; así como del programa anual de trabajo que incluya actividades, metas programadas y los indicadores necesarios para la verificación del cumplimiento de las atribuciones de la SEMARNAT, de dar cumplimiento a la atribución de promoción y apoyo técnicamente a los gobiernos locales en la elaboración de los programas de gestión de la calidad del aire, a fin de contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, se presenta en el resultado núm. 8, recomendaciones 11 y 12.

2018-0-16100-07-0226-07-005 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales implemente mecanismos de control que le permitan determinar que la información para acreditar la promoción y apoyo técnico a los gobiernos locales en la elaboración de los programas de gestión de la calidad del aire sea suficiente, pertinente y confiable; así como, para determinar qué tareas y actividades son las suficientes y necesarias para llevar a cabo la promoción y apoyo técnico a los gobiernos locales en la elaboración de los programas de gestión de la calidad del aire, los avances logrados y las oportunidades de mejora en la ejecución del programa presupuestario G026, y la contribución de dichas acciones a avanzar en el problema público relativo a las entidades federativas no generan, actualizan o dan seguimiento al Programa de gestión para mejorar la calidad del aire; en atención de los artículos 27, párrafo primero, 31, párrafo primero, de la Ley General de Cambio Climático, 111, fracción V, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal que corresponda, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

4. *Cumplimiento de los apartados de la Guía para la elaboración de los Programas de Gestión para Mejorar la Calidad del Aire para aprobar los ProAire*

Para 2018, la SEMARNAT contó con un “Diagnóstico de los Programas de Fomento de la Gestión de la Calidad del Aire y Verificación Vehicular 2014”, en el cual se señaló que “Actualmente las entidades federativas cuentan con una limitada información sobre la calidad del aire, baja coordinación con otras instancias de los tres órdenes de gobierno, limitado personal capacitado, así como un bajo seguimiento de las acciones encaminadas a reducir las emisiones contaminantes, generando con todo ello, que haya una deficiente gestión de la calidad del aire en las entidades. El ProAire permite dar respuesta a las limitaciones que tienen las entidades federativas para lograr una eficiente gestión”; sin embargo, no incorporó información actualizada a 2017, sobre las necesidades de los Programas de Gestión para

Mejorar la Calidad del Aire para aprobar los ProAire, ni de su contribución al cumplimiento de la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Se verificó que la entidad fiscalizada contó con un Programa Anual de Trabajo 2018, que describe el tema, nombre del proyecto, así como los objetivos y observaciones de dichos proyectos en el desarrollo de los ProAire respecto a la: “revisión, aprobación y publicación de ProAire de los Estados de: Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Guerrero, Morelos, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán; así como en la contratación, desarrollo, revisión, aprobación y publicación de los ProAire de los estados de: Aguascalientes, Campeche, México, Oaxaca, Quintana Roo y Zacatecas”; sin definir indicadores y metas de los ProAire, ni se especificaron los responsables de la operación, lo que no permitió determinar si las actividades realizadas fueran las suficientes, para contribuir al cumplimiento de la Estrategia Transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, ni medir sus resultados.

La SEMARNAT contó con el documento de “Priorización de Programas de Gestión para Mejorar la Calidad del Aire (ProAire), 2016-2018” de diciembre de 2015, en el que se integraron los aspectos siguientes: número de ProAire vigentes en 2015, cuencas atmosféricas definidas en México, priorización de las entidades para el desarrollo de los programas, criterios y metodología para la priorización, programa de elaboración 2016-2018 y presupuesto estimado; con la meta del tema referente al apoyo técnico a las entidades federativas para que en 2018 estén cubiertas las 67 cuencas atmosféricas con un ProAire; aprobar seis ProAire con un presupuesto de 7,173.0 miles de pesos, a los estados de Aguascalientes, Oaxaca, Zacatecas, Quintana Roo, Campeche y Nayarit en 2018; sin embargo, no incorporó información actualizada a 2017, sobre las necesidades de los Programas de Gestión para Mejorar la Calidad del Aire, los Programas de Calidad del Aire y los Programas de Verificación Vehicular, ni la población por atender.

Se constató que, en 2018, la SEMARNAT aprobó 5 de los 6 ProAire establecidos en su Programa de Trabajo. Asimismo, se constató que, los 5 ProAire aprobados correspondientes a los estados de Aguascalientes, Campeche, Estado de México, Quintana Roo y Zacatecas involucraron un monto de 7,173.0 miles de pesos, la SEMARNAT los aprobó sin que cumplieran con los 13 apartados establecidos en su guía para la elaboración de los Programas de Gestión para Mejorar la Calidad del Aire; respecto del ProAire correspondiente al Estado de Oaxaca, la entidad fiscalizada no acreditó que se haya aprobado ni el monto de los recursos involucrados, en incumplimiento de lo señalado en los artículos 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 45, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 27 párrafo primero, 31, párrafo primero, de la Ley General de Cambio Climático; 111, fracción V, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y 3, fracción XXIII, párrafos segundo y tercero, del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2018.

Con base en lo anterior, el incumplimiento de los requisitos de los apartados de la Guía de elaboración de los ProAire, genera opacidad en su aprobación y pone en riesgo el apoyo a los

gobiernos estatales y municipales en la planeación, desarrollo, integración y publicación de sus Programas de Gestión para Mejorar la Calidad del Aire (ProAire).

Como resultado de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, mediante el oficio núm. 511.4/2104, del 9 de diciembre de 2019, la SEMARNAT proporcionó información adicional, sobre el cumplimiento de los apartados de la Guía para la elaboración de los Programas de Gestión para Mejorar la Calidad del Aire, en la que señaló que “la Guía para la elaboración de Programas de Gestión para Mejorar la Calidad del Aire (ProAire), como su nombre lo indica, es una herramienta diseñada por la SEMARNAT para orientar o encaminar a los gobiernos locales en la elaboración de sus ProAire. Fue desarrollada bajo el fundamento del artículo 111, fracción V, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, para apoyar técnicamente a los gobiernos locales en la formulación y aplicación de programas de gestión de calidad del aire. Dado que esta guía no se encuentra publicada en el Diario Oficial de la Federación, y que no existe un fundamento legal que faculte a la DGGCARETC a exigir el cumplimiento cabal de lo establecido en ella, se considera un instrumento ejemplificativo no vinculante”.

Por lo anterior, la ASF determinó que la información proporcionada fue insuficiente para justificar la aprobación de los cuatro Programas de Gestión para Mejorar la Calidad del Aire, sin que cumplieran con los 13 apartados establecidos en su Guía para la Elaboración de los Programas de Gestión para Mejorar la Calidad del Aire, ya que no contó con un documento institucionalizado, autorizado por el servidor público facultado, que le permita transparentar el proceso de aprobación de los ProAire, a efecto de contar con una herramienta formal, para cumplir con la facultad de “apoyar técnicamente a los gobiernos locales en la formulación y aplicación de los programas de gestión de calidad del aire (ProAire)” de acuerdo con lo establecido en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, por lo que la observación persiste.

La recomendación relativa a la realización de un diagnóstico actualizado sobre las necesidades del cumplimiento de los apartados para aprobar los ProAire, la zona de estudio y la calidad del aire en las entidades; así como del programa anual de trabajo que incluya actividades, metas programadas y los indicadores necesarios para la verificación del cumplimiento de las atribuciones de la SEMARNAT, de dar cumplimiento a los apartados para aprobar los ProAire, a fin de contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, se presenta en el resultado núm. 8, recomendaciones 11 y 12.

La irregularidad detectada relacionada con la falta de documentación que acredite el gasto ejercido en los seis Programas de Gestión para Mejorar la Calidad del Aire (ProAire) se le comunicó al Órgano Interno de Control en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales con el oficio núm. DGADPP/021/2020, del 20 de enero de 2020.

2018-0-16100-07-0226-07-006 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales institucionalice la Guía para la Elaboración de los Programas de Gestión para Mejorar la Calidad del Aire, autorizada por

servidor público facultado, a efecto de contar con una herramienta formal que le permita transparentar el proceso de aprobación de los ProAire, a fin de cumplir su facultad de apoyar técnicamente a los gobiernos locales en la formulación y aplicación de los programas de gestión de calidad del aire (ProAire), en atención a los artículos 27, párrafo primero, 31, párrafo primero, de la Ley General de Cambio Climático, 111, fracción V, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal que corresponda, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

2018-0-16100-07-0226-07-007 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales presente la documentación justificativa y comprobatoria de los pagos realizados, en la aprobación de los ProAire, por un monto total de 7,173 miles de pesos, del programa presupuestario G026, con la finalidad de acreditar la comprobación del ejercicio de los recursos, transparentar el uso de los recursos públicos y lograr una rendición de cuentas oportuna, verificable y relevante, de 2018 y los años subsecuentes, a fin de dar cumplimiento a lo establecido en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal que corresponda, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

5. *Coordinación de la SEMARNAT con los gobiernos locales para el diseño e instrumentación de estrategias integrales en los ProAire, y coordinación para la operación de la Política de Cambio Climático*

Para 2018, la ASF verificó que la SEMARNAT careció de un Programa Anual de Trabajo en el que se incorporaran acciones para dar cumplimiento a la atribución de coordinarse con los gobiernos locales para el diseño e instrumentación de estrategias integrales en los ProAire y, así como en el que se incluyeran y relacionarían los compromisos, las actividades, las metas programadas y alcanzadas, y los indicadores que dieran cuenta de dicha coordinación, lo que no permitió determinar si las actividades realizadas fueron las suficientes, para contribuir al cumplimiento de la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, ni medir sus resultados.

Con la información proporcionada por la SEMARNAT, se precisó que, en 2018, llevó a cabo 9 talleres y 4 reuniones de coordinación con los gobiernos locales para el diseño e instrumentación de estrategias integrales de gestión de la calidad del aire en los ProAire para los estados de Aguascalientes, Campeche, Oaxaca, Quintana Roo y Zacatecas; sin embargo, no fue posible determinar si los talleres y reuniones fueron necesarios y suficientes para coordinarse con los gobiernos locales a efecto de diseñar e instrumentar estrategias integrales en los ProAire, ya que no acreditó con evidencia documental los resultados obtenidos de los talleres que llevó a cabo para dicha coordinación y su contribución en materia del cambio climático.

Asimismo, respecto de la participación del DGGCARETC en la coordinación de la operación de la Política de Cambio Climático, se constató que la dirección no realizó labores de coordinación con la Dirección General de Políticas para el Cambio Climático, a efecto de implementar dicha política, la secretaría señaló que “Los Programas de Gestión para Mejorar la Calidad del Aire (ProAire) son instrumentos de coordinación transversal al interior de los ejecutivos estatales o municipales, y entre éstos e instituciones federales de la administración pública. Los ProAire establecen metas, estrategias y acciones, a corto, mediano y largo plazo, para reducir las emisiones de contaminantes, las cuales provienen de las mismas fuentes que los gases de efecto invernadero que provocan el cambio climático. Para concretar la coordinación, se llevan reuniones de trabajo y talleres en donde colaboran entidades, para establecer compromisos de reducción de emisiones o brindando información necesaria para su establecimiento”. Sin embargo, la SEMARNAT no acreditó que la DGGCARETC se haya coordinado con la Dirección General de Políticas para el Cambio Climático, de la misma dependencia, a fin de vincular la Programas de Gestión para Mejorar la Calidad del Aire (ProAire), con la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Sobre ese conjunto de actividades, no fue posible determinar si las acciones de coordinación con los gobiernos locales para el diseño e instrumentación de estrategias integrales de gestión de la calidad del aire en los ProAire, estuvieron asociadas con el cumplimiento de los compromisos en materia del cambio climático; ni precisar los avances logrados porque no se fijaron los indicadores y las metas adecuadas para el efecto; por lo que la SEMARNAT operó bajo un esquema de gestión de procesos administrativos en lugar de la administración por resultados.

La recomendación relativa a la realización de un programa anual de trabajo que incluya actividades, metas programadas y los indicadores necesarios para la verificación del cumplimiento de las atribuciones de la SEMARNAT, de dar cumplimiento a la atribución de coordinación con los gobiernos locales para el diseño e instrumentación de estrategias integrales en los ProAire, a fin de contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, se presenta en el resultado núm. 8, recomendación 13.

2018-0-16100-07-0226-07-008 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales acredite la aplicación de la administración por resultados, mediante la realización de las tareas de coordinación de los trabajos de la secretaría con los gobiernos locales para el diseño e instrumentación de estrategias integrales de gestión de la calidad del aire en los ProAire en materia de cambio climático, así como con la unidad responsable de la operación de la implementación de la Política Nacional de Cambio Climático, a efecto de cuantificar si se cumple el objetivo y el problema público se atiende, a efecto de cumplir con lo dispuesto en los artículos 45 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; artículos 27, párrafo primero, y 31, fracción primer párrafo de la Ley General de Cambio Climático, y del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal que corresponda, e informe y acredite a la Auditoría Superior de la Federación sobre los resultados del análisis realizado y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

6. Validación y publicación de los ProAire

Para 2018, la SEMARNAT contó con un Programa Anual de Trabajo, en el que definió como objetivo la publicación de los ProAire de las entidades federativas de Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Guerrero, Morelos, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y Yucatán, los cuales iniciaron su desarrollo en 2016 y 2017, y de los Estados de Aguascalientes, Campeche, México, Oaxaca, Quintana Roo y Zacatecas para 2018, sin que especificara objetivos de validación de los ProAire, a los responsables de la operación, definiera metas e indicadores, lo que no permitió determinar si las actividades realizadas fueron las suficientes, para contribuir al cumplimiento de la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, ni medir sus resultados.

En cuanto a los procesos de validación y publicación de los ProAire, se constató que la SEMARNAT remitió 15 oficios en donde aprobó técnicamente los ProAire de los estados de Aguascalientes, Campeche, Estado de México, Oaxaca, Quintana Roo, Zacatecas, Chiapas, Guerrero, Tabasco, Sinaloa, Yucatán, Baja California, Baja California Sur, Morelos, Tamaulipas y Veracruz; sin embargo, no acreditó el oficio de aprobación Técnica del ProAire de Sonora, la justificación o aclaración de los oficios de aprobación técnica del ProAire de Oaxaca que estaba programado para su aprobación en 2018 y fue en 2019 cuando se aprobó, ni el oficio de la autoridad responsable del ProAire que integró el borrador final con la retroalimentación de todas las instituciones que participaron, el oficio de envío de la versión final a la Dirección General de Gestión de la Calidad del Aire y Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (DGGCARETC) para llevar a cabo la validación técnica, el oficio generado por la DGGCARETC, para dar a conocer la validación técnica del documento final, los oficios de publicación de los ProAire y la evidencia de la publicación de los ProAire en la página web de la SEMARNAT, ni de cómo con estos programas contribuiría a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Sobre ese conjunto de actividades, no fue posible determinar si las acciones llevadas a cabo estuvieron asociadas con el cumplimiento de los compromisos en materia de validación y publicación de los ProAire, así como del cambio climático, ni precisar los avances logrados porque no se fijaron los indicadores y las metas para el efecto; por lo que la SEMARNAT operó bajo un esquema de gestión de procesos administrativos en lugar de la administración por resultados.

La recomendación relativa a la realización de un diagnóstico actualizado sobre las necesidades de validación y publicación de los ProAire, la zona de estudio y la calidad del aire en las entidades; así como del programa anual de trabajo que incluya actividades, metas programadas y los indicadores necesarios para la verificación del cumplimiento de las atribuciones de la SEMARNAT, de dar cumplimiento a la atribución de validación y publicación de los ProAire, a fin de contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, se presenta en el resultado núm. 8, recomendaciones 11 y 12.

2018-0-16100-07-0226-07-009 Recomendación

Para que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales acredite con evidencia documental el envío, en 2018, de la versión final de los ProAire, a la autoridad responsable, así como la validación técnica de dicho documento, y de la respuesta del estado en donde confirme la validación y aprobación de la publicación en la página web de la SEMARNAT, así como en qué medida dichas acciones contribuyeron a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, con la finalidad de dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 45, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, 27 párrafo primero y 31, párrafo primero, de la Ley General de Cambio Climático, del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal que corresponda y la Etapa 4. Validación y Publicación, de la Guía para la Elaboración de los Programas de Gestión para Mejorar la Calidad del Aire (ProAire), e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

7. Seguimiento y evaluación de la implementación de los ProAire

Para 2018, la SEMARNAT contó con un Programa Anual de Trabajo que describe el tema, nombre del proyecto, así como los objetivos y observaciones de dichos proyectos en el seguimiento y evaluación de los ProAire de la manera siguiente: 1) implementación de la metodología de seguimiento y evaluación de los ProAire de los estados de Tlaxcala, Puebla, Jalisco y ZM Querétaro, 2) pruebas y mejoras a la plataforma de seguimiento y evaluación de ProAire y 3) realización de talleres de seguimiento y evaluación de ProAire “Inventario de emisiones y Programa de verificación vehicular”; sin definir indicadores y metas del seguimiento y evaluación de los ProAire, ni especificara los responsables de la operación, así como su vinculación con los propósitos de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

La dependencia informó que llevó a cabo el seguimiento y la evaluación, mediante la implementación de la metodología de seguimiento y evaluación de los ProAire correspondientes a los estados de Tlaxcala, Puebla, Jalisco y ZM Querétaro; las pruebas y mejoras a la plataforma de seguimiento y evaluación de ProAire, y la realización de talleres de seguimiento y evaluación de ProAire “Inventario de emisiones, y Programa de verificación vehicular”; sin embargo, no acreditó la asistencia de las autoridades ambientales en los estados de Oaxaca, Puebla, Querétaro y Tlaxcala al “Taller sobre la Metodología de Seguimiento y Evaluación de ProAire”, así como los resultados de dicho taller; los resultados de las pruebas y mejoras a la plataforma de seguimiento y evaluación de ProAire; no acreditó contar con medios de verificación de lo reportado en el informe, no contó con evidencia documental sobre cuántos talleres programó y realizó, y no comprobó que la información presentada es suficiente, pertinente y confiable, para dar atención a las deficiencias de los 12 ProAire evaluados, ni la vinculación de dichas acciones para contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Derivado de esa situación, la SEMARNAT desconoce si las tareas y actividades realizadas fueron las suficientes y necesarias para llevar a cabo el seguimiento y evaluación de los

resultados de los ProAire, mediante la implementación de la metodología de seguimiento y evaluación de los ProAire de Tlaxcala, Puebla, Jalisco y ZM Querétaro; las pruebas y mejoras a la plataforma de seguimiento y evaluación de ProAire, y los talleres de seguimiento y evaluación de ProAire "inventario de emisiones y programa de verificación vehicular"; ya que no acreditó la implementación de medidas de control, ni de mejora o resarcimiento, como efecto de los resultados reportados en el Informe, los avances logrados, las oportunidades de mejora en la ejecución del programa presupuestario G026, y la contribución de dichas acciones a avanzar en la atención del problema público.

La recomendación relativa a la realización de un diagnóstico actualizado sobre las necesidades de seguimiento y evaluación de la implementación de los ProAire, la zona de estudio y la calidad del aire en las entidades; así como del programa anual de trabajo que incluya actividades, metas programadas y los indicadores necesarios para la verificación del cumplimiento de las atribuciones de la SEMARNAT, de dar cumplimiento a la atribución de seguimiento y evaluación de la implementación de los ProAire, a fin de contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, se presenta en el resultado núm. 8, recomendaciones 11 y 12.

2018-0-16100-07-0226-07-010 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales acredite la participación de las autoridades ambientales de los estados de Tlaxcala, Puebla y ZM Querétaro en el "Taller sobre la Metodología de Seguimiento y Evaluación de ProAire", así como los objetivos y resultados de dicho taller en 2018; las mejoras a la plataforma de seguimiento y evaluación de ProAire; la realización de los talleres de seguimiento y evaluación de ProAire "Inventario de emisiones Programa de verificación vehicular" y los resultados de dicho taller; e implemente mecanismos de control que le permitan asegurarse de que la información y documentación que se genere en el seguimiento y evaluación de los Programas de Gestión para Mejorar la Calidad del Aire (ProAire) acredite la suficiencia, pertinencia y confiabilidad de la misma; así como, para determinar qué tareas y actividades son las suficientes y necesarias para llevar a cabo el seguimiento y evaluación de los resultados de los programas referidos, los avances logrados y las oportunidades de mejora de la ejecución del programa presupuestario, y la contribución de dichas acciones permiten avanzar en la atención del problema público y en la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático; en atención de los artículos 45 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 27, párrafo primero, y 31, párrafo primero, de la Ley General de Cambio Climático, del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal que corresponda; 30, fracción VII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y del numeral 6. Seguimiento, apartado "Matrices de seguimiento de medidas y acciones", de la Guía de Seguimiento y Evaluación de los Programas de Gestión de la Calidad del Aire (ProAire), e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

8. *Contribución del programa G026 a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático*

Para 2018, la SEMARNAT contó con un “Diagnóstico de los Programas de Fomento de la Gestión de la Calidad del Aire y Verificación Vehicular 2014”, en el cual se señaló que “Actualmente las entidades federativas cuentan con una limitada información sobre la calidad del aire, baja coordinación con otras instancias de los tres órdenes de gobierno, limitado personal capacitado, así como un bajo seguimiento de las acciones encaminadas a reducir las emisiones contaminantes, generando con todo ello, que haya una deficiente gestión de la calidad del aire en las entidades. El ProAire permite dar respuesta a las limitaciones que tienen las entidades federativas para lograr una eficiente gestión”; sin embargo, no incorporó información actualizada a 2017, sobre las necesidades de regulación y supervisión para la promoción y el apoyo técnico a los gobiernos locales en la elaboración de los programas de gestión de la calidad del aire; la coordinación con los gobiernos locales; la validación y publicación de los ProAire, y su seguimiento y evaluación, así como proyectos de verificación vehicular, ni de su contribución al cumplimiento de la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Se constató que la entidad fiscalizada contó con un Programa Anual de Trabajo 2018; sin embargo, dicho programa no incluye al responsable de cada proyecto, que describa el tema y nombre del proyecto, así como los objetivos y observaciones de dichos proyectos; ni se incorporaron indicadores y metas de las acciones para llevar a cabo la promoción y el apoyo técnico a los gobiernos locales en la elaboración de los programas de gestión de la calidad del aire, la aprobación de los ProAire, la coordinación con los gobiernos locales para el diseño e instrumentación de estrategias integrales de gestión de la calidad del aire en los ProAire, la validación y publicación de los ProAire, así como el seguimiento y evaluación de dichos ProAire, lo que no permitió determinar si dichas actividades fueron las suficientes para realizar la promoción, el apoyo técnico, la aprobación, la coordinación, la validación, la publicación, el seguimiento y la evaluación de los ProAire, y de su contribución al cumplimiento de la Estrategia Transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, ni para medir los resultados obtenidos.

En cuanto al tema de la verificación vehicular, la SEMARNAT no acreditó contar con evidencia documental de las acciones realizadas relativas a dicho tema, por lo que, la ASF no pudo comprobar que la entidad fiscalizada realizara actividades en dicha materia.

Como consecuencia de la falta de un diagnóstico que identifique con precisión el problema público y su magnitud, la carencia de un programa anual de trabajo, la falta de documentación para acreditar los procesos de promoción y apoyo técnico para la elaboración de los Programas de Gestión para Mejorar la Calidad del Aire (ProAire); la aprobación, validación y publicación; y seguimiento y evaluación de los ProAire, las acciones realizadas en materia de verificación vehicular del Pp G026 “Programas de Calidad del Aire y Verificación Vehicular”, se determinó que, la SEMARNAT no contó con la información suficiente relativa a contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

2018-0-16100-07-0226-07-011 Recomendación

Para que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales cuente con un diagnóstico con información actualizada, sobre las necesidades de regulación y supervisión para la promoción y el apoyo técnico a los gobiernos locales en la elaboración de los programas de gestión de la calidad del aire; la coordinación con los gobiernos locales; la validación y publicación de los ProAire; su seguimiento y evaluación, así como proyectos de verificación vehicular, y de su contribución al cumplimiento de la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático y la población por atender, a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto en los artículos 27, párrafo quinto, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 7, fracción XIX, de la Ley General de Cambio Climático, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

2018-0-16100-07-0226-07-012 Recomendación

Para que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en ejercicios subsecuentes, diseñe un programa anual de trabajo en el que se definan indicadores y metas de las acciones que le permitan precisar en qué consiste la promoción y el apoyo técnico a los gobiernos locales en la elaboración de los programas de gestión de la calidad del aire, la revisión, aprobación y publicación de ProAire, los mecanismos de coordinación con los gobiernos locales para el diseño e instrumentación de estrategias integrales en los ProAire, la validación técnica de los ProAire y el seguimiento y evaluación de los ProAire, especificar a los responsables de la operación, y monitorear y evaluar el desarrollo de dichos programas, a efecto de que la dependencia acredite su contribución a la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 27, párrafo segundo, y 45 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 3° párrafo segundo, y 27 de la Ley de Planeación, e informe y acredite a la Auditoría Superior de la Federación sobre los resultados del análisis realizado y de las acciones emprendidas.

2018-0-16100-07-0226-07-013 Recomendación

Para que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en los ejercicios presupuestales siguientes, realice un programa de trabajo para la coordinación con los gobiernos locales para el diseño e instrumentación de estrategias integrales en los ProAire, la validación técnica de los ProAire y el seguimiento y evaluación de los ProAire, como mecanismo de planeación, donde señale indicadores y metas de la población por atender con dichas actividades, con número absolutos, así como su vinculación con los propósitos de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, que le permita medir el cumplimiento de sus atribuciones respecto de la política nacional de adaptación y mitigación del cambio climático, con objeto de aplicar una administración por resultados, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 45 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 3° párrafo segundo, y 27 de la Ley de Planeación, e informe y

acredite a la Auditoría Superior de la Federación sobre los resultados del análisis realizado y de las acciones emprendidas.

2018-0-16100-07-0226-07-014 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales acredite con evidencia documental las acciones realizadas, en 2018, relativas a la verificación vehicular, en cumplimiento de lo dispuesto en los artículos 45 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 3° párrafo segundo, y 27 de la Ley de Planeación, del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal que corresponda, y el "Análisis Funcional Programático Económico", del Ramo 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal que corresponda, e informe y acredite a la Auditoría Superior de la Federación sobre los resultados del análisis realizado y de las acciones emprendidas.

9. Ejercicio de los recursos del Pp G026 "Programas de Calidad de Aire y Verificación Vehicular", en la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático

El resultado se desarrolla en tres apartados: a) Presupuesto aprobado, modificado y ejercido del Pp G026; b) Revisión de las Cuentas por Liquidar Certificadas, y c) El gasto correspondiente al anexo 16 "Recursos para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático".

a) Presupuesto aprobado, modificado y ejercido del Pp G026

Con la revisión de la Cuenta de la Hacienda Pública correspondiente al ejercicio fiscal 2018 se constató que la SEMARNAT contó con un presupuesto aprobado, modificado y ejercido para la ejecución del Programa presupuestario G026 "Programas de Calidad de Aire y Verificación Vehicular", mediante la Dirección General de Calidad del Aire y Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (DGGCARETC), en el ejercicio fiscal 2018, como se muestra en el cuadro siguiente:

PRESUPUESTO ORIGINAL, AUTORIZADO, MODIFICADO Y EJERCIDO DEL Pp G026, 2018

(Miles de pesos y porcentaje)

Presupuesto	Original (a)	Modificado (b)	Ejercido (c)	Variación	
				Absoluta (d)=(c-a)	Porcentual (e) = (((c/a)-1)*100)
Dirección General de Gestión de la Calidad del Aire y Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (DGGCARETC).	5,886.9	5,484.0	5,484.0	(402.9)	(6.8%)

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con la información proporcionada por la SEMARNAT mediante el oficio núm. CGAF/2019/OF/0251, del 27 de marzo de 2019.

Se verificó que la SEMARNAT, en 2018, respecto del Pp G026 ejerció un presupuesto de 5,484.0 miles de pesos, 6.8% (402.8 miles de pesos) menor que lo aprobado de 5,886.9 miles de pesos, debido a la aplicación de adecuaciones presupuestarias autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Para comprobar la modificación del presupuesto asignado a la SEMARNAT en 2018, se revisó la base de datos de las adecuaciones presupuestarias que se realizaron al presupuesto original de la DGGCARETC, encargada de operar el Pp G026, de 5,886.9 miles de pesos, en donde se identificaron las ampliaciones y reducciones que se detallan en el cuadro siguiente:

RELACIÓN DE ADECUACIONES PRESUPUESTALES PP G026, 2018

(Miles de pesos)

Número de Ampliaciones y Reducciones	Monto de Ampliaciones (a)	Monto de Reducciones (b)	Monto de variación (c)= (a) - (b)
42	1,229.0	1,495.3	(266.3)

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con la información proporcionada por la SEMARNAT mediante el oficio núm. CGAF/2019/OF/0251, del 27 de marzo de 2019.

Con los datos proporcionados por la SEMARNAT, se identificó que, en 2018, al presupuesto original asignado a la DGGCARETC, encargada de operar el Pp G026, se le realizaron 42 afectaciones presupuestales en 32 folios de adecuación, aprobadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de las cuales 1,229.0 miles de pesos correspondieron a ampliaciones y 1,495.3 miles de pesos a reducciones, con lo que se determinó una variación del presupuesto original de 266.3 miles de pesos.

La SEMARNAT informó que “la variación es el resultado neto de movimientos de ampliación y reducción que se le aplicaron de conformidad con numerosas adecuaciones presupuestarias. La mayoría de estos movimientos corresponden a adecuaciones a nivel de partida de gasto o unidades responsables del Sector”. Por lo que la ASF verificó que en los 32

folios de adecuación presupuestaria se justificaran las causas del movimiento, de los cuales se obtuvieron los resultados siguientes:

CLASIFICACIÓN DE ADECUACIONES PRESUPUESTARIAS AL PROGRAMA G026, EN EL EJERCICIO FISCAL 2018
(Miles de pesos)

Justificaciones de las Adecuaciones presupuestarias	Ampliaciones/Reducciones	Internas/Externas		Total	% del Presupuesto aprobado
		Internas	Externas		
Adecuaciones de presupuesto del G026 para cubrir necesidades de gasto o adecuaciones compensadas de calendarios del G026	Ampliaciones	1,059.9	n.a.	1,059.9	18%
	Reducciones	209.8	n.a.	209.8	3.6%
Adecuaciones por recuperar los Ingresos Excedentes de carácter inherente por concepto de Derechos a que se refiere el artículo 194-W de la Ley Federal de Derechos, 19 de la LFPRH y 109 de su Reglamento	Ampliaciones	n.a.	136.6	136.6	2.3%
	Reducciones	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
Adecuaciones presupuestarias por control presupuestario	Ampliaciones	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
	Reducciones	n.a.	96.1	96.1	1.6%
Adecuaciones por ampliaciones o reducciones de recursos al ramo 23	Ampliaciones	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.
	Reducciones	5.8	84.5	84.5	1.4%
Adecuaciones presupuestarias p-ara transferir recursos del G026 a otras áreas y/o Pp's de la secretaría para cubrir necesidades de gasto o adecuar sus calendarios	Ampliaciones	32.4	549.4	32.4	0.6%
	Reducciones	1,013.8	91.2	1,104.9	18.8%

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con la información proporcionada por la SEMARNAT mediante el oficio núm. CGAF/2019/OF/0251, del 27 de marzo de 2019.

En la revisión de los 32 folios de las adecuaciones presupuestarias, se identificó que las justificaciones de los movimientos se debieron principalmente para que la DGGCARETC pudiera adecuar el presupuesto del programa G026 y así cubrir necesidades de gasto o adecuar los calendarios de gasto de forma compensada, por 1,059.9 miles de pesos (18%); las adecuaciones realizadas para recuperar los Ingresos Excedentes por concepto de Derechos a que se refiere el artículo 194-W de la Ley Federal de Derechos, 19 de la LFPRH y 109 de su Reglamento, por 136.6 miles de pesos (2.3%). Se identificó que las reducciones presupuestarias fueron clasificadas en los siguientes conceptos: por control presupuestario, por 96.1 miles de pesos (1.6%); adecuaciones realizadas por reducciones de recursos al ramo 23, por 84.5 miles de pesos (1.4%), y las adecuaciones que transfirieron recursos del Pp G026

a otras áreas o Programas presupuestarios de la Secretaría, por 1,104.9 miles de pesos (18.8%).

Al respecto, la SEMARNAT no proporcionó la evidencia documental que justifique y permita comprobar los motivos por los cuales se realizaron dichas adecuaciones presupuestarias de un área sustantiva a una administrativa.

De los 5,886.9 miles de pesos asignados a la DGGCARETC, en el Programa presupuestario G026 "Programas de Calidad de Aire y Verificación Vehicular" se le asignaron 984.4 miles de pesos para consolidar la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático. La SEMARNAT indicó que dicho presupuesto, presentó una reducción como se muestra en el cuadro siguiente:

PRESUPUESTO AUTORIZADO, MODIFICADO Y EJERCIDO PP G026, PARA ADAPTACIÓN Y MITIGACIÓN DE LOS EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO, 2018
(Miles de pesos y porcentaje)

Presupuesto	Original (a)	Modificado (b)	Ejercido (c)	Variación	
				Absoluta (d)=(c-a)	Porcentual (e) = (((c/a)-1)*100)
Dirección General de Gestión de la Calidad del Aire y Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes	984.4	917.0	917.0	(67.4)	(6.8%)

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con la información proporcionada por la SEMARNAT mediante el oficio núm. CGAF/2019/OF/0251, del 27 de marzo de 2019.

La SEMARNAT indicó que ejerció un presupuesto de 917.0 miles de pesos, 67.4 miles de pesos (6.8%) menos que el presupuesto original de 984.4 miles de pesos. Asimismo, señaló que el presupuesto reportado como ejercido (917.0 miles de pesos) corresponde al 16.7% del presupuesto total ejercido en el Pp G026 (5,484.0 miles de pesos), por lo que no es posible identificar acciones específicas de adaptación y mitigación, ya que se encuentran implícitas en la operación de la DGGCARETC. Por lo que no fue posible comprobar en qué o cómo se ejercieron los 917.0 miles de pesos en materia de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

A fin de verificar el comportamiento del presupuesto otorgado al Pp G026 para la Adaptación y Mitigación de los Efectos del Cambio Climático, se solicitó la información del periodo 2014-2018 a la SEMARNAT, cuya información se muestra en el cuadro siguiente:

EJERCICIO DEL PRESUPUESTO APROBADO PARA EL PROGRAMA G026, 2014-2018

(Miles de pesos)

G26	Original (a)	Modificado (b)	Ejercido (c)	Variación	
				Absoluta (d)=(c-a)	Porcentual (e) = (((c/a)-1)*100)
2014	1,549.0	242.9	242.9	(1,306.0)	(84.3%)
2015	1,549.0	1,001.9	1,001.9	(547.0)	(35.3%)
2016	980.4	1,599.0	1,597.4	617.0	62.9%
2017	989.2	1,353.0	1,353.0	363.8	36.8%
2018	984.4	940.0	917	(67.4)	(6.8%)

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con la información proporcionada por la SEMARNAT mediante el oficio núm. CGAF/2019/OF/0251, del 27 de marzo de 2019.

* Cifras con deflactor implícito del PIB a 2018

Se observó que el presupuesto, en materia de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, presentó un comportamiento variable durante el periodo 2014-2018, observando reducciones considerables en el ejercicio del presupuesto de los años 2014 y 2015, de 1,306.0 miles de pesos en 2014 (84.3%) y 547.0 miles de pesos en 2015 (35.3%). En contraste a los dos años anteriores, en 2016 y 2017 el presupuesto señalado observó incrementos de 617.0 miles de pesos en 2016 (62.93%) y de 363.8 miles de pesos en 2017 (36.8%). En la información para 2018 se observó una disminución de 67.4 miles de pesos (6.8%). La secretaría no justificó los motivos por los cuales el presupuesto presentó este comportamiento.

b) Revisión de las Cuentas por Liquidar Certificadas

Con el fin de constatar que, en 2018, las operaciones realizadas por la SEMARNAT, con cargo a los recursos del programa presupuestario G026, se encontraban debidamente documentadas y los montos registrados en su contabilidad son consistentes con las Cuentas por Liquidar Certificadas (CLC), la Auditoría Superior de la Federación solicitó la base de datos de dichas cuentas, así como la documentación justificativa y comprobatoria.

La SEMARNAT indicó que, en 2018, de los 5,484.0 miles de pesos ejercidos por Dirección General de Gestión de la Calidad del Aire y Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes, contó con 89 Cuentas por Liquidar Certificadas, las cuales se clasifican de la siguiente manera:

CLASIFICACIÓN DE LAS CLC'S POR CONCEPTO DEL GASTO

(Miles de pesos)

Capítulo de gasto	Cantidad de CLC's	Participación	Monto
2000 Materiales y suministros	6	6.7%	3.1
3000 Servicios generales	83	93.3%	5,480.9
Total	89	100%	5,484.0

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con la información proporcionada por la SEMARNAT mediante el oficio núm. CGAF/2019/OF/0251, del 27 de marzo de 2019.

Se verificó que 6 CLC's (6.7%) correspondieron al capítulo 2000 Materiales y Suministros, con un monto de 3.1 miles de pesos, y 83 (93.3%) al capítulo 3000 Servicios generales con 5,481.3 miles de pesos.

Al respecto, se identificó la partida a la que corresponden las 89 CLC's, como se muestra en el cuadro siguiente:

CLASIFICACIÓN POR CAPÍTULO DE GASTO Y PARTIDA ESPECÍFICA DE LAS CUENTAS POR LIQUIDAR CERTIFICADAS DE 2018 DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO G026 "PROGRAMAS DE CALIDAD DE AIRE Y VERIFICACIÓN VEHICULAR"

Capítulo	Partidas específicas	No. de CLC's	Importe (miles de pesos)	% del total
2000	MATERIALES Y SUMINISTROS	6	3.1	0.1%
	21101 Materiales y útiles de oficina	6	3.1	0.06%
3000	SERVICIOS GENERALES	83	5,480.9	99.9%
	33501 Estudios e investigaciones	6	5,222.6	95.2% ^{1/}
	37104 Pasajes aéreos nacionales para servidores públicos de mando en el desempeño de comisiones y funciones oficiales	31	174.2	3.2%
	37106 Pasajes aéreos internacionales para servidores públicos en el desempeño de comisiones y funciones oficiales	1	9.4	0.2%
	37204 Pasajes terrestres nacionales para servidores públicos de mando en el desempeño de comisiones y funciones oficiales	21	12.1	0.2%
	37504 Viáticos nacionales para servidores públicos en el desempeño de funciones oficiales	22	57.3	1.0%
	37602 Viáticos en el extranjero para servidores públicos en el desempeño de comisiones y funciones oficiales	1	5.1	0.1%
REINTEGROS				
	33501 Estudios e investigaciones	1	(672.1)	(12.3%)

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con la información proporcionada por la SEMARNAT mediante el oficio núm. CGAF/2019/OF/0251, del 27 de marzo de 2019.

^{1/} Se constató que la SEMARNAT canceló un contrato por concepto de investigación de la partida 33501, y se señaló en el concepto relativo a reintegros.

Se verificó que el ejercicio del gasto del Programa presupuestario G026, se concentró en la partida 33501 “Estudios e investigaciones” con el 95.2% (5,222.6 miles de pesos) del presupuesto total, debido a que con dicho presupuesto se contrataron los servicios para la realización de los estudios correspondientes para la implementación de los ProAire, ya que la SEMARNAT “no contó con personal capacitado para la elaboración de dichos documentos, por lo que se requería la participación de externos para su elaboración”, sin que la dependencia proporcionara el diagnóstico que determine la justificación de su elaboración, por lo que la evidencia documental no fue suficiente para acreditar y justificar las causas de dicho ejercicio.

Además, se encuentran los “Pasajes aéreos nacionales para servidores públicos de mando en el desempeño de comisiones y funciones oficiales” con 3.2% (174.2 miles de pesos), los pasajes aéreos internacionales para servidores públicos en el desempeño de comisiones y funciones oficiales con 0.2% (9.4 miles de pesos) y los pasajes terrestres nacionales para servidores públicos de mando en el desempeño de comisiones y funciones oficiales con 0.2% (12.1%).

Se comprobó mediante las 89 CLC’s, así como con la documentación justificativa y comprobatoria, que la Dirección General de Gestión de la Calidad del Aire y Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes ejerció 5, 484.0 miles de pesos en la operación del Pp G026.

- c) El gasto correspondiente al anexo 16 Recursos para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Para corroborar el presupuesto destinado a la estrategia transversal para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, se solicitó a la SEMARNAT la información relativa a los 984.4 miles de pesos asignados mediante el anexo 16 del PEF 2018, así como la evidencia documental de los recursos ejercidos en la materia, sin embargo, con la evidencia documental proporcionada, la ASF considera que los recursos asignados en el anexo 16 “Recursos para la Adaptación y Mitigación de los Efectos del Cambio Climático” del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), no contaron con los elementos suficientes para ser fiscalizados, lo que afecta el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la contribución del programa presupuestario G026 a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

La ASF considera que la SEMARNAT no contó con elementos suficientes que permitieran la fiscalización de los recursos asignados en el anexo 16 “Recursos para la Adaptación y Mitigación de los Efectos del Cambio Climático” del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), lo que afecta el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la contribución del programa a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, en incumplimiento de lo señalado en los artículos 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 52 y 57, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 42 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental; 64, fracción III; 73, fracción I, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad

Hacendaria, y 3, fracción XXIII, párrafos segundo y tercero, del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2018.

La irregularidad detectada relacionada con la falta de documentación que acredite el gasto ejercido en el Programa Presupuestario G026 “Programas de Calidad de Aire y Verificación Vehicular” se comunicó al Órgano Interno de Control en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales con el oficio núm. DGADPP/021/2020, del 20 de enero de 2020.

2018-0-16100-07-0226-07-015 Recomendación

Para que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales acredite la evidencia justificativa y comprobatoria de los 917.0 miles de pesos reportados como ejercidos en la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, mediante el establecimiento de los mecanismos de control que le permitan dar seguimiento, evaluación y difusión para conocer su impacto, a fin de dar cumplimiento a lo establecido en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal que corresponda, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

2018-0-16100-07-0226-07-016 Recomendación

Para que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales acredite con la evidencia documental que justifica los motivos por los cuales, en 2018, se realizaron las adecuaciones presupuestarias al Programa G026, a fin de establecer mecanismos para evitar la reducción del presupuesto de una actividad sustantiva, como lo es la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, así como las causas por las cuales el presupuesto se ejerció en las delegaciones federales de Michoacán y Guanajuato, a fin de dar cumplimiento a los artículos 57, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 64, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

10. Contribución del Pp G026 al cumplimiento de los Objetivo de Desarrollo Sostenible

Para 2018, se verificó que, de los 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), la SEMARNAT, mediante la operación del Pp G026, se vinculó con 4 ODS, objetivo 11 “Ciudades y comunidades sostenibles”, 12 “Producción y consumo responsable”, 13 “Acción por el clima” y 17 “Alianzas para lograr los objetivos”. Sin embargo, se constató que la SEMARNAT, en el ámbito del Pp G026, no definió objetivos, indicadores y metas específicos que permitieran medir la contribución de este programa al avance del cumplimiento de los ODS, ni contó con la evidencia documental para acreditar que la alineación del Programa respecto de la planeación nacional, sectorial y los ODS fueron incluidos en su estructura programática para el ejercicio fiscal de ese año, lo que implica un riesgo en términos de que la entidad fiscalizada no cuente con los elementos necesarios para dar seguimiento a los avances en logro de las metas relacionadas con la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

2018-0-16100-07-0226-07-017 Recomendación

Para que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales defina objetivos, metas e indicadores para medir la contribución del programa G026 "Programas de Calidad del Aire y Verificación Vehicular" al logro de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) y que en la estructura programática incluya la alineación del Pp G026 respecto de la planeación nacional y los ODS, con el propósito de tener elementos que le permitan contar con la información para evaluar su contribución en los Objetivos de Desarrollo Sostenible y con el compromiso del estado de coadyuvar a la atención de la agenda 2030 en materia de cambio climático y sus efectos, a fin de atender lo estipulado en el apartado de Objetivos de Desarrollo Sostenible de los Lineamientos para el Proceso de programación y presupuestación; y del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal que corresponda, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

11. Sistema de control interno para la operación del Programa Presupuestario G026 "Programas de Calidad del Aire y Verificación Vehicular"

En 2018, se constató que, en la Norma Primera "Ambiente de Control", la SEMARNAT no acreditó contar con los elementos suficientes para establecer y mantener un ambiente de control en toda la institución, que implique una actitud de respaldo hacia el control interno, así como vigilar la implementación y operación en conjunto; se verificó que en la Norma Segunda "Administración de Riesgos" la SEMARNAT no contó con mecanismos que le permitan desarrollar, identificar, analizar, evaluar, responder, supervisar y comunicar los riesgos, incluidos los de corrupción, inherentes o asociados con los procesos, con la finalidad de definir las estrategias y acciones que permitan mitigarlos y asegurar el logro de metas y objetivos institucionales de una manera razonable, en términos de eficacia, eficiencia y economía en un marco de transparencia y rendición de cuentas; ya que no contó con un Programa de Trabajo que indique las labores de la secretaría a efecto de contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático; en la Norma Tercera "Actividades de Control" se determinó que la secretaría careció de políticas, procedimientos y tecnologías de la información con el objetivo de alcanzar las metas y objetivos institucionales y para prevenir, administrar los riesgos, incluidos los de corrupción, llevar a cabo la coordinación las dependencias y entidades de la APF para la implementación de la Política de Adaptación y Mitigación de los efectos del Climático; respecto de la Norma Cuarta "Información y Comunicación" se constató que no contó con mecanismos que aseguren que la información cuenta con los elementos de calidad suficientes y que los canales de comunicación tanto al interior como al exterior son efectivos, ya que no acreditó contar con un diagnóstico actualizado sobre las necesidades de elaboración de los ProAire, los cursos temáticos y su tipo, y las personas, servidores públicos por atender, así como la evidencia documental de los procesos de promoción y apoyo técnico, aprobación y publicación, y seguimiento y evaluación de los programas de calidad del aire y con sistemas de información que permitan generar y resguardar la documentación de los resultados obtenidos y de seguimiento y evaluación para la mejora continua; por último, de la Norma Quinta "Supervisión y Mejora Continua" la secretaría no acreditó contar con elementos suficientes que le permitan mejorar de manera

continúa al control interno, mediante la supervisión y evaluación de su eficacia, eficiencia y economía y, por lo tanto, a la calidad en el desempeño de las operaciones, la salvaguarda de los recursos públicos, y la prevención de la corrupción; ya que se comprobó que la entidad fiscalizada contó con un Programa Anual de Trabajo 2018, para los procesos de promoción y apoyo técnico, aprobación y publicación, y seguimiento y evaluación de los programas de calidad del aire sin que contará con objetivos y metas establecidos, y no contó con un Programa de Trabajo para llevar a cabo la coordinación de la elaboración de los ProAire.

Por lo anterior se verificó que, en 2018, la SEMARNAT cumplió con 22 (45.8%) de los 48 elementos determinados por la ASF para la evaluación del sistema de control interno de la materia auditada, por lo que el sistema de control interno de la entidad fiscalizada no contó con la seguridad razonable para cumplir con el logro de los objetivos relativos a la operación del Programa presupuestario G026 "Programas de Calidad del Aire y Verificación Vehicular".

2018-0-16100-07-0226-07-018 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales cumpla con la totalidad de las normas de control interno, ya que se observaron serias debilidades en los cinco componentes, a fin de contar con un Sistema de Control Interno que proporcione una seguridad razonable del logro de los objetivos y metas del programa presupuestario G026 "Programas de Calidad del Aire y Verificación Vehicular", en atención del artículo segundo, título segundo, numeral 9. Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

12. Rendición de Cuentas del Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales de Programas de Calidad del Aire y Verificación Vehicular

Se verificó que, en la Cuenta Pública 2018, la SEMARNAT ejerció el 100.0% (5,484.0 miles de pesos) de los recursos modificados para el Pp G026; se constató en el Anexo de los Programas Transversales de la Cuenta Pública 2018 que, la SEMARNAT ejerció 917.0 miles de pesos mediante el programa de "Programas de Calidad del Aire y Verificación Vehicular" para la contribución a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, y que en los Resultados de la MIR del Pp G026 señaló las causas y justificaciones de las variaciones de las metas de los indicadores; sin embargo, la SEMARNAT no contó con un diagnóstico que identificara la contribución a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, ni con un Programa de Trabajo autorizado, a fin de establecer una planeación con objetivos, indicadores y metas anuales, en el que se incorporaran acciones de vinculadas a efecto de contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, ni especificó el efecto económico de la variación de los indicadores en la Cuenta Pública.

2018-0-16100-07-0226-07-019 Recomendación

Para que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales publique en la Cuenta Pública y en los diversos documentos de rendición de cuentas, la información del cumplimiento de las metas del programa presupuestario G026 que permita explicar el efecto económico de las variaciones de los indicadores de la MIR, a fin de conocer en qué medida se contribuyó a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, así como la atención del problema público, en términos de los artículos 4, párrafo segundo y 111, párrafo tercero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 54 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Consecuencias Sociales

En 2018, la SEMARNAT presentó deficiencias en los procesos de promoción y apoyo técnico para la elaboración de los Programas de Gestión para Mejorar la Calidad del Aire (ProAire); la aprobación, validación y publicación; y seguimiento y evaluación de los ProAire, lo cual impidió precisar el cumplimiento de objetivos y metas anuales, así como precisar la contribución a la atención del problema público relativo a que “las entidades federativas no generan, actualizan y/o dan seguimiento al Programa de gestión para mejorar la calidad del aire”, por lo que la dependencia fiscalizada desconoció la mejora del bienestar y la calidad de vida de los 125,327,797 de personas.

Buen Gobierno

Impacto de lo observado por la ASF para buen gobierno: Planificación estratégica y operativa, Controles internos y Vigilancia y rendición de cuentas.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinaron 12 resultados, de los cuales, 12 generaron:

19 Recomendaciones al Desempeño.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar la intervención del Órgano Interno de Control y de la(s) autoridad(es) recaudatoria(s) con motivo de 2 irregularidad(es) detectada(s).

Dictamen

El presente dictamen se emite el día 10 de enero de 2020, 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 con el fin de “Fiscalizar que los resultados de la regulación y supervisión de la implementación de los programas de Calidad del Aire y Verificación Vehicular permitieron contribuir a la adaptación y mitigación de los

efectos del cambio climático”. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En los diagnósticos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2013-2018, del Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales (PROMARNAT) 2013-2018, el Programa Especial de Cambio climático (PECC) 2014-2018 y la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC) Visión 10-20-40, se identificó como problemática el incremento en la severidad y frecuencia de los efectos del cambio climático, debido a que en México la temperatura media anual aumentó en 0.6°C en promedio entre 1971 y 2008 y según proyecciones del Panel Intergubernamental de Cambio Climático, en el periodo 2016-2035 podría elevarse entre 0.5 y 1.5°C, y el volumen de emisión de bióxido de carbono (CO₂), de acuerdo con el Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero, en 2010, fue de 748 millones de toneladas, lo cual equivale al 1.4% de la emisión total global y 33.4% mayor que la de 1990, lo que colocó a México entre los primeros 15 países con mayores emisiones. Del total de Gases de Efecto Invernadero (GEI) emitidos en 2010, el sector energético contribuyó con más del 67.3%, con el consumo de combustibles fósiles como principal fuente, la agricultura con 12.3%, los procesos industriales con el 8.2% y el cambio de uso de suelo con 6.3% del total nacional. Lo anterior ha provocado el deterioro del bienestar y de la calidad de vida de la sociedad mexicana.

Para atender la problemática de la Ley General de Cambio Climático, en 2018, en el anexo 16 “Recursos para la Adaptación y Mitigación de los Efectos del Cambio Climático” del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), se autorizó un presupuesto de 61,457.8 millones de pesos a 55 Programas presupuestarios (Pp). De ese conjunto, la ASF decidió revisar 22 (40.0%) programas presupuestarios, los cuales representaron un monto de 15,516.0 millones de pesos que significó el 25.1% del total en materia de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático. El presente informe corresponde al programa presupuestario G026 “Programas de Gestión para Mejorar la Calidad del Aire y Verificación Vehicular”, la SEMARNAT realizó la promoción y apoyo técnico de los Programas de Gestión para Mejorar la Calidad del Aire (ProAire), a fin de contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, para lo cual ejerció un presupuesto de 984.4 miles de pesos, que representaron el 0.002% del total del presupuesto aprobado a la estrategia transversal.

Los resultados de la auditoría mostraron que la SEMARNAT, en 2018, contó con un “Diagnóstico de los Programas de Fomento de la Gestión de la Calidad del Aire y Verificación Vehicular 2014”, en el cual se señaló que “Actualmente las entidades federativas cuentan con una limitada información sobre la calidad del aire, baja coordinación con otras instancias de los tres órdenes de gobierno, limitado personal capacitado, así como un bajo seguimiento de las acciones encaminadas a reducir las emisiones contaminantes, generando con todo ello, que haya una deficiente gestión de la calidad del aire en las entidades. El ProAire permite dar respuesta a las limitaciones que tienen las entidades federativas para lograr una eficiente gestión”; sin embargo, no incorporó información actualizada a 2017, sobre las necesidades de regulación y supervisión para la promoción y el apoyo técnico a los gobiernos locales en la elaboración de los programas de gestión de la calidad del aire; la coordinación con los gobiernos locales; la validación y publicación de los ProAire, y su seguimiento y evaluación, ni

de su contribución al cumplimiento de la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

En cuanto al tema de la verificación vehicular, la SEMARNAT no acreditó contar con evidencia documental de las acciones realizadas en dicho tema, por lo que, la ASF no pudo comprobar que la entidad fiscalizada realizara actividades en materia de verificación vehicular.

Se constató que la entidad fiscalizada contó con un Programa Anual de Trabajo 2018; sin embargo, dicho programa no incluye al responsable de cada proyecto, que describa el tema y nombre del proyecto, así como los objetivos y observaciones de dichos proyectos; ni se incorporaron indicadores y metas de las acciones para llevar a cabo la promoción y el apoyo técnico a los gobiernos locales en la elaboración de los programas de gestión de la calidad del aire, la aprobación de los ProAire, la coordinación con los gobiernos locales para el diseño e instrumentación de estrategias integrales de gestión de la calidad del aire en los ProAire, la validación y publicación de los ProAire, así como el seguimiento y evaluación de dichos ProAire, lo que no permitió determinar si dichas actividades fueron las suficientes para realizar la promoción, el apoyo técnico, la aprobación, la coordinación, la validación, la publicación, el seguimiento y la evaluación de los ProAire, y de su contribución al cumplimiento de la Estrategia Transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, ni para medir los resultados obtenidos.

Se comprobó que las actividades sustantivas que realiza la SEMARNAT mediante el Programa Presupuestario G026 “Programas de Calidad de Aire y Verificación Vehicular” en materia de Cambio climático, relativas a la promoción y el apoyo técnico a los gobiernos locales en la elaboración de los programas de gestión de la calidad del aire, la aprobación de los ProAire, la coordinación con los gobiernos locales para el diseño e instrumentación de estrategias integrales de gestión de la calidad del aire en los ProAire, la validación y publicación de los ProAire, así como el seguimiento y evaluación de dichos ProAire, fueron ejecutadas bajo un esquema de administración tradicional, sin implementar una gestión por resultados en la que se establecieran metas e indicadores que permitieran medir y evaluar el cumplimiento de sus atribuciones y el efecto de los mismos sobre su contribución a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Se constató que, en 2018, la SEMARNAT realizó la promoción y el apoyo técnico a los gobiernos locales de Aguascalientes, Campeche, Oaxaca, Quintana Roo y Zacatecas, en la formulación y aplicación de programas de gestión de calidad del aire, mediante la emisión de diversos oficios a efecto de realizar un acercamiento con las autoridades ambientales locales y para llevar a cabo las presentaciones de las generalidades de los ProAire; para lo cual realizó 6 reuniones y 8 talleres para la elaboración de los ProAire de dichos estados; sin embargo, la dependencia no acreditó el oficio de promoción que remitió al Estado de Nayarit, no determinó la población objetivo de las reuniones y de los talleres, así como los oficios de invitación a las dependencias y entidades de la APF para asistir a las reuniones y talleres, ni de su contribución a la estrategia transversal.

En cuanto al cumplimiento de los apartados de la Guía para la elaboración de los Programas de Gestión para Mejorar la Calidad del Aire para aprobar los ProAire; se constató que, en 2018, la SEMARNAT aprobó 5 de los 6 ProAire establecidos en su Programa de Trabajo. Asimismo, se constató que, los 5 ProAire aprobados correspondientes a los estados de Aguascalientes, Campeche, Estado de México, Quintana Roo y Zacatecas involucraron un monto de 7,173.0 miles de pesos, la SEMARNAT los aprobó sin que cumplieran con los 13 apartados establecidos en su Guía para la elaboración de los Programas de Gestión para Mejorar la Calidad del Aire; respecto del ProAire correspondiente al Estado de Oaxaca, la entidad fiscalizada no acreditó que se haya aprobado ni el monto de los recursos involucrados.

Respecto de la coordinación con los gobiernos locales para el diseño e instrumentación de estrategias integrales de gestión de la calidad del aire en los ProAire, se constató que, la SEMARNAT, llevó a cabo 9 talleres y 4 reuniones en los estados de Aguascalientes, Campeche, Oaxaca, Quintana Roo y Zacatecas; sin embargo, no fue posible determinar si fueron necesarios y suficientes, ya que no contó con un programa de trabajo en el que se determinaran las metas programadas, ni que dichas reuniones fueran para el diseño e instrumentación de estrategias integrales para los ProAire, ya que no acreditó con evidencia documental los resultados obtenidos de los talleres que llevó a cabo para dicha coordinación, ni su contribución en materia del cambio climático.

En cuanto a los procesos de validación y publicación de los ProAire, se constató que la SEMARNAT remitió 15 oficios en donde aprobó técnicamente los ProAire de los estados de Aguascalientes, Campeche, Estado de México, Oaxaca, Quintana Roo, Zacatecas, Chiapas, Guerrero, Tabasco, Sinaloa, Yucatán, Baja California, Baja California Sur, Morelos, Tamaulipas y Veracruz; sin embargo, no acreditó el oficio de aprobación técnica del ProAire de Sonora, la justificación o aclaración de los oficios de aprobación técnica del ProAire de Oaxaca que estaba programado para su aprobación en 2018 y fue en 2019 cuando se aprobó, ni el oficio de la autoridad responsable del ProAire que integró el borrador final con la retroalimentación de todas las instituciones que participaron, el oficio de envío de la versión final a la Dirección General de Gestión de la Calidad del Aire y Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (DGGCARETC) para llevar a cabo la validación técnica, el oficio generado por la DGGCARETC, para dar a conocer la validación técnica del documento final, los oficios de publicación de los ProAire y la evidencia de la publicación de los ProAire en la página web de la SEMARNAT, ni de cómo con estos programas contribuiría a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Se verificó que la dependencia llevó a cabo, en 2018, el seguimiento y evaluación de los ProAire de los estados de Tlaxcala, Puebla, Jalisco y ZM Querétaro; las pruebas y mejoras a la plataforma de seguimiento y evaluación de los ProAire, y la realización de talleres de “seguimiento y evaluación de ProAire, Inventario de emisiones, y Programa de verificación vehicular”; sin embargo, no acreditó la asistencia de las autoridades ambientales en los estados de Oaxaca, Puebla, Querétaro y Tlaxcala al “Taller sobre la Metodología de Seguimiento y Evaluación de ProAire”, así como los resultados de dicho taller; los resultados de las pruebas y mejoras a la plataforma de seguimiento y evaluación de los ProAire; además, no acreditó contar con medios de verificación de lo reportado en el informe de seguimiento

y evaluación de 2018, no contó con evidencia documental sobre cuántos talleres programó a efecto de contrastar con respecto a lo realizado, y no comprobó que la información presentada es suficiente, pertinente y confiable, para dar atención a las deficiencias de los 12 ProAire evaluados, ni la vinculación de dichas acciones para contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

En 2018, la entidad fiscalizada, mediante el programa presupuestario G026 “Programas de Calidad del Aire y Verificación Vehicular”, señaló que ejerció un presupuesto de 5,484.0 miles de pesos, 6.8% (402.9 miles de pesos) menor que lo aprobado de 5,886.9 miles de pesos. Del monto erogado, 917.0 miles de pesos fueron asignados para la estrategia transversal de adaptación y mitigación del cambio climático, los cuales se destinaron a actividades inherentes al programa que no se relacionan con el cumplimiento de la estrategia, lo que afecta el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la contribución del programa a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, sin acreditar la evidencia del gasto en dicha materia. Asimismo, se comprobó mediante las 89 Cuentas por Liquidar Certificadas (CLC’s), así como con la documentación justificativa y comprobatoria, que la Dirección General de Gestión de la Calidad del Aire y Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes ejerció 5, 484.0 miles de pesos en la operación del Pp G026.

La Auditoría Superior de la Federación solicitó diversas intervenciones del Órgano Interno de Control en la SEMARNAT para investigar el ejercicio de 917.0 miles de pesos, que representaron el 16.7% del total de los recursos ejercidos por la Dirección General de Gestión de la Calidad del Aire y Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes en el Pp G026 “Programas de Calidad del Aire y Verificación Vehicular”, debido a que no contó con la evidencia justificativa y comprobatoria de los recursos reportados como erogados en la Cuenta Pública 2018, en la Estrategia Transversal de Adaptación y Mitigación de los Efectos del Cambio Climático, y de las acciones realizadas a efecto de contribuir con dicha estrategia; así como de los 7,173.8 miles de pesos, con los que la secretaría aprobó 5 ProAire, de los 6 establecidos en su Programa de Trabajo, en los estados de Aguascalientes, Campeche, Estado de México, Quintana Roo y Zacatecas, sin acreditar el cumplimiento de los 13 apartados establecidos en su Guía para la elaboración de los Programas de Gestión para Mejorar la Calidad del Aire y el gasto programado. En 2018, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales operó el Pp G026 “Programas de Calidad del Aire y Verificación Vehicular” bajo un esquema de administración tradicional en lugar de una gestión por resultados, al presentar serias deficiencias en la regulación y supervisión de la promoción y el apoyo técnico a los gobiernos locales en la elaboración de los programas de gestión de la calidad del aire, la aprobación de los ProAire, la coordinación con los gobiernos locales para el diseño e instrumentación de estrategias integrales de gestión de la calidad del aire en los ProAire, la validación y publicación de los ProAire, así como el seguimiento y evaluación de dichos ProAire, ya que no dispuso de un diagnóstico que identificara con precisión el problema público relativo a que las entidades federativas no generan, actualizan y/o dan seguimiento al Programa de gestión para mejorar la calidad del aire, la carencia de un programa anual de trabajo, la falta de documentación para acreditar la promoción y apoyo técnico para la elaboración de los ProAire; aprobación, validación y publicación, así como la coordinación, el

seguimiento y evaluación de los ProAire, por lo que la dependencia desconoce en qué medida contribuyó a la estrategia transversal en materia de cambio climático.

Las recomendaciones al desempeño se orientan a que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales establezca facultades para atender las disposiciones de la planeación nacional en la materia de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático; para que elabore un diagnóstico que se vincule con los programas de mediano plazo en el cual se establezcan objetivos, metas e indicadores, mantenga un esquema de coordinación con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; para que realice evaluaciones que le permitan dar seguimiento de la operación del programa, y del impacto en el cumplimiento de las políticas ambientales, y para que los recursos asignados mediante la estrategia transversal se ejecuten en acciones que coadyuven a contribuir en la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Víctor Butrón Guerrero

Tizoc Villalobos Ruiz

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 determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Comprobar que, en 2018, el programa presupuestario G026 "Programas de Calidad de Aire y Verificación Vehicular" fue diseñado con base a las características definidas en la clasificación programática de los programas de modalidad G.

2. Verificar que, en 2018, la SEMARNAT contó con atribuciones en su normativa interna respecto de la política de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.
3. Verificar que, en 2018, la SEMARNAT promovió y apoyó técnicamente a los gobiernos locales en la elaboración de los programas de gestión de la calidad del aire y que éstos se formularon conforme a la Guía para la elaboración de Programas de Gestión para Mejorar la Calidad del Aire.
4. Comprobar que, en 2018, la SEMARNAT formuló los Programas de gestión para mejorar la calidad del aire (ProAire) conforme la Guía para la elaboración de programas de gestión para mejorar la calidad del aire y con base en la calidad del aire de cada zona o área, a fin de contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.
5. Constatar que, en 2018, la SEMARNAT implementó mecanismos de coordinación con los gobiernos locales, a fin de apoyarlos técnicamente en la formulación de los Programas de gestión para mejorar la calidad del aire (ProAire), a efecto de contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.
6. Comprobar que, en 2018, la SEMARNAT validó y publicó los programas de calidad del aire elaborados por los gobiernos locales, a fin de contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.
7. Constatar que, en 2018, la SEMARNAT realizó el seguimiento y evaluación de los avances en el abatimiento de emisiones de contaminantes a la atmósfera por medio de los ProAire, a fin de contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.
8. Comprobar que, en 2018, la regulación y supervisión de los programas de Calidad del Aire y Verificación Vehicular permitieron contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.
9. Comprobar que, en 2018, las operaciones realizadas por la SEMARNAT con cargo al programa presupuestario G026, se encuentran debidamente justificadas y comprobadas con la documentación que acredite las operaciones realizadas y que los montos registrados en su contabilidad son consistentes con las cuentas por liquidar certificadas.
10. Verificar que, en 2018, la SEMARNAT vinculó los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en la estructura programática del Pp G026 y su contribución al cumplimiento de esos objetivos.
11. Constatar que, en 2018, la SEMARNAT contó con un Sistema de Control Interno que le permitiera asegurarse del cumplimiento razonable de los objetivos y metas del programa presupuestario G026 "Programas de Calidad del Aire y Verificación Vehicular".
12. Verificar que, en 2018, la SEMANAT rindió cuentas sobre el cumplimiento de los objetivos y metas del programa Pp G026 "Programas de Calidad del Aire y Verificación Vehicular",

así como de los mecanismos implementados para contribuir a la adaptación y mitigación del cambio climático.

Áreas Revisadas

Las direcciones generales de Gestión de la Calidad del Aire y Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes; Programación y Presupuesto, Adjunta, y de Estrategias Institucionales de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

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. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 133.
2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Artículos 4, párrafo segundo, párrafo quinto, 45, 52 , 57 y 111, párrafo tercero.
3. Ley de Planeación: artículos 3, párrafo segundo y 27.
4. Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: 64, fracción III y 73, fracción I.
5. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: artículos 27, párrafo quinto, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 5, 7, fracciones II y XIX, 27 párrafo primero, 31, párrafo primero, y 58, fracción II, de la Ley General de Cambio Climático; 111, fracción V, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; 30, fracción VII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal que corresponda; Objetivos de Desarrollo Sostenible, numeral 10, de los Lineamientos para el Proceso de programación y presupuestación para el ejercicio 2018; "Análisis Funcional Programático Económico", del Ramo 16 Medio Ambiente y Recursos Naturales del Presupuesto de Egresos de la Federación; numerales 2 y 3, apartado III.2, IV.2.2 "Secuencia de elaboración de la MIR", IV.3 "Definición del indicador" Etapas de la Metodología de Marco Lógico y V.1 "Enfoques transversales", de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados; numeral IV.4 "Método de cálculo", de la Guía para el diseño de indicadores estratégicos; artículo segundo, título segundo, numeral 9. Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, y numeral 6. Seguimiento, apartado "Matrices de seguimiento de medidas y acciones", de la Guía de Seguimiento y Evaluación de los Programas de Gestión de la Calidad del Aire (ProAire).

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

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

Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 10, fracción I, 14, fracción III, 15, 17, fracción XV, 36, fracción V, 39, 40, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.