

**Procuraduría Federal de Protección al Ambiente**

**Inspección y Vigilancia Forestal**

Auditoría de Desempeño: 16-5-16E00-07-0423

423-DE

***Criterios de Selección***

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

***Objetivo***

Fiscalizar el cumplimiento de los objetivos y metas de inspección y vigilancia del manejo de los recursos forestales y su contribución a propiciar un desarrollo forestal sustentable.

***Alcance***

La revisión de la entidad corresponde al ejercicio fiscal 2016, así como la información del periodo 2011-2015, la cual es un referente para evaluar los resultados de 2016.

Respecto de la profundidad temática, la auditoría comprendió la evaluación de los resultados obtenidos por la PROFEPA, en los hilos conductores: 1) inspección, 2) vigilancia y 3) coordinación.

En la inspección, se revisaron los resultados de las visitas en materia forestal y su cobertura de atención.

En cuanto a la vigilancia, se evaluaron los resultados de los operativos que llevó a cabo la PROFEPA, con la participación de otras instancias gubernamentales federales y estatales. Además, se evaluó la creación de los Comités de Vigilancia Comunitaria, establecidos por la procuraduría, así como la vigilancia realizada por dichos comités.

Respecto de la coordinación, se evaluaron los resultados de la PROFEPA en la promoción y formalización de convenios de colaboración con las Entidades Federativas para la inspección y vigilancia forestal, y para el cobro de las multas impuestas por incumplimiento de la normativa en materia forestal para su reinversión en acciones de inspección y vigilancia forestal; además de la coordinación entre la PROFEPA y la PGR para el establecimiento de una política conjunta referente al inicio y resolución de los procedimientos penales iniciados, derivados de delitos ambientales, entre ellos, los forestales.

Asimismo, se llevó a cabo la revisión de los temas transversales como el Control Interno, el Sistema de Evaluación del Desempeño y la Rendición de Cuentas; con estos resultados se obtuvo un pronunciamiento respecto de la labor de la PROFEPA en la inspección y vigilancia de los recursos forestales, a fin de reducir su degradación y deforestación para contribuir al desarrollo forestal sustentable.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Los datos proporcionados por la entidad fiscalizada fueron, en lo general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de objetivos y metas de la inspección y vigilancia forestal.

### **Antecedentes**

En 1989 se reportaban crecientes índices de deforestación, mayores en 2,670.0 miles de hectáreas respecto de 1980, debido a la expansión de la frontera agrícola y pecuaria, a la explotación desordenada, al crecimiento urbano y a los incendios forestales naturales o inducidos, así como a problemas constantes de tala clandestina en Áreas Naturales Protegidas (ANP).<sup>1/</sup> Asimismo, a principios de 1990 no se incluía al manejo forestal comunitario como un tema importante de la política forestal, por lo que la disminución del gasto público se tradujo en la suspensión de programas de asistencia técnica, de capacitación y consultoría dirigidos a las comunidades forestales durante más de una década.

En 1992, se suprimieron muchas de las regulaciones a la industria y transporte forestales, lo que generó el aumento en la incidencia de la extracción clandestina y el deterioro de los bosques. Hasta entonces, se privilegió el uso del suelo para fines agropecuarios.

En ese mismo año, se sentarían las bases para un cambio de la política forestal que favoreció por mucho tiempo el uso del suelo para fines agropecuarios; la SEDUE se transformó en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)<sup>2/</sup> encargada de conducir y evaluar la política general del desarrollo, así como de articular sus objetivos, estrategias, programas y políticas con el medio ambiente; efectuar acciones que aseguren la conservación y restauración de los ecosistemas forestales para el desarrollo de la comunidad, y otorgar apoyos técnicos y económicos a los campesinos forestales mediante el Programa Nacional de Reforestación. Con esta transformación, se integró a la SEDESOL el órgano administrativo desconcentrado denominado Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), facultado para inspeccionar y vigilar el cumplimiento de la normativa ambiental, así como de aplicar las sanciones por su incumplimiento. Ese mismo año,

---

<sup>1/</sup> Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, Estadísticas del Medio Ambiente 1999.

<sup>2/</sup> Diario Oficial, 25 de mayo de 1992.

nuevamente se modificó la Ley Forestal <sup>3/</sup> para orientar la política hacia la desregulación de la actividad forestal en sus distintas fases y la apertura de los servicios técnicos forestales, que hasta entonces habían sido controlados por el gobierno.

De acuerdo con los Programas Nacionales para la Protección del Medio Ambiente 1990-1994 y el Programa Nacional de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2001-2006, en 2001, se registró una deforestación de 1,127 mil hectáreas, por lo que de continuar con esta tendencia se estimó que en 127 años los bosques mexicanos desaparecerían en su totalidad.

Como resultado del informe final del “Plan Estratégico Forestal para México 2020”,<sup>4/</sup> en agosto del 2000 se iniciaron trabajos para la elaboración del Programa Estratégico Forestal para México 2025, mismos que finalizaron en 2001; con el objetivo de crear una estrategia para el desarrollo forestal sustentable, basada en ajustes de las políticas, instituciones y de la legislación, así como en la definición de un programa general de inversiones, mediante el análisis de la información existente.

En 2003, se decretó la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable,<sup>5/</sup> derogando la Ley Forestal de 1997, que, de acuerdo con la exposición de motivos, estableció como objeto regular y fomentar la conservación, protección, restauración, producción, ordenación, el cultivo, manejo y aprovechamiento de los ecosistemas forestales del país y sus recursos, así como distribuir las competencias en materia forestal con el fin de propiciar el desarrollo forestal sustentable; además, incidió válidamente en todos los órdenes jurídicos que integran el Estado Mexicano.

De 1990 a 2005 la deforestación neta de los ecosistemas arbolados, exclusivamente, se redujo de 348 miles de hectáreas al año (0.5%) de 1990-2000, a 260 miles de hectáreas anuales (0.4%) entre 2000 y 2005.<sup>6/</sup> No obstante, la tasa de pérdida de la vegetación primaria arbolada siguió siendo muy alta: alrededor de 400 mil hectáreas al año, entre 1993 y 2002.<sup>7/</sup>

Los incendios forestales continuaron impactando de manera considerable y ocasionaron entre 1998 y 2006, un promedio anual de 8,106 incendios forestales, que afectaron 224 miles de hectáreas. Mientras que en el periodo 2000-2005, México reportó una pérdida anual de 235 mil hectáreas de bosques y selvas, para el periodo 2005-2010 fue de 155 mil hectáreas anuales.

---

<sup>3/</sup> Diario Oficial, 22 de diciembre de 1992.

<sup>4/</sup> Derivado del Acuerdo Interinstitucional en Materia Forestal, firmado entre los Gobiernos de México y Finlandia el 22 de febrero de 1999 y financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

<sup>5/</sup> Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de febrero de 2003.

<sup>6/</sup> Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), Evaluación de los recursos forestales mundiales 2005, México. Informe nacional 189, FAO, Roma, 2005.

<sup>7/</sup> Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Forest Fire Management Working Paper, Roma, 2002.

Se estimó que la deforestación alcanzó 918.8 miles de hectáreas, 0.6% de la superficie forestal del país; y que la reforestación en 2007 alcanzó 319.0 miles de hectáreas, lo que significó el 34.7% de la superficie deforestada en ese mismo año, por lo que la pérdida neta de superficie forestal fue de 599.8 miles de hectáreas.<sup>8/</sup> En cuanto al periodo 2009-2013, la superficie afectada más alta la encontramos en el año 2012, sobre todo en el sector minero y en la deforestación por incendios forestales, que en 2012 sumaron un total de 7,170 incendios y que afectaron 347.2 miles de hectáreas en todo el país.

En 2014, el Programa de Procuración de Justicia Ambiental 2014-2018 estableció como objetivo verificar el cumplimiento de la legislación ambiental para contribuir a la reducción de la comisión de ilícitos contra el ambiente.

Para 2013, el cambio de uso de suelo ocasionó daños en aproximadamente 2,054.2 hectáreas,<sup>9/</sup> en tanto, las plagas y enfermedades afectaron 280,989.0 hectáreas. La situación se agrava aún más si se considera que los cambios de administración pública han dado lugar a cambios en políticas y estrategias, como el cambio de las políticas que privilegian el uso del suelo para fines agropecuarios y ganaderos de principios de los setentas, a las políticas enfocadas en plantaciones comerciales de las administraciones públicas subsecuentes; y a la no consolidación de una política forestal sustentable debido a que la implementación constantemente se apartó de la planeación forestal.

Actualmente, la PROFEPA es la responsable de inspeccionar y vigilar el cumplimiento de la normativa ambiental, coordinar las labores de las instancias gubernamentales y los gobiernos estatales, y con la PGR; así como, con los particulares en la vigilancia del cumplimiento de la normativa ambiental.

## **Resultados**

### **1. Visitas de inspección en materia forestal**

La PROFEPA efectúa visitas de inspección para inhibir y contener actividades ilícitas que afecten los ecosistemas forestales, especialmente en las zonas críticas diagnosticadas, tales como el cambio de uso de suelo en terrenos forestales sin autorización; el sobre aprovechamiento del recurso con respecto a los volúmenes autorizados en los programas de manejo de los predios bajo aprovechamiento forestal; la extracción de madera sana (sin plagas ni enfermedades) al amparo de notificaciones de saneamiento, así como la tala clandestina.

Con objeto de evaluar la labor de la PROFEPA en el control de los recursos forestales mediante la inspección de éstos, la ASF analizó la gestión y cobertura de los actos de

---

<sup>8/</sup> Según la Comisión Nacional Forestal con base en información del Inventario Nacional Forestal y de Suelos, México ocupa el lugar número 12 entre las naciones con mayor índice de pérdidas de bosques.

<sup>9/</sup> Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Anuario Estadístico de Producción Forestal 2013, México 2014.

inspección, por lo que este resultado se estructura en dos apartados: a) gestión de la PROFEPA en la inspección forestal y b) cobertura de inspección en materia forestal.

#### Gestión de PROFEPA en la inspección forestal.

En 2016, la PROFEPA no programó metas de inspección en 4 de 9 actividades forestales establecidas en la normativa: transporte de materias primas forestales, productos y subproductos; importación de árboles de navidad; vedas forestales, y a las plantaciones forestales, lo que no asegura la vigilancia del cumplimiento de la normativa forestal en estas actividades.

Respecto de las vedas forestales, se identificó que el artículo 59, fracción VIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales establece la atribución de inspeccionar el cumplimiento de las vedas forestales, pero en 2016, no se realizaron acciones de inspección en esta materia. Al respecto, la ASF constató que no es posible realizar visitas de inspección al cumplimiento de las vedas forestales, debido a que se trata de un instrumento que regula el aprovechamiento de los recursos forestales, por lo que su cumplimiento no recae en una instancia en particular.

En las 5 actividades restantes: aprovechamientos forestales con y sin autorización; cambio de uso de suelo; notificaciones de saneamiento; centros de almacenamiento y/o transformación de materias forestales, y tratamientos fitosanitarios, realizó 3,502 visitas de inspección en materia forestal, superior en 8.3% a la meta programada en ese año (3,234 inspecciones), como se muestra en el cuadro siguiente:

RESULTADOS DEL CUMPLIMIENTO DE METAS EN MATERIA FORESTAL, 2016

Metas del Programa Operativo Anual	Meta Anual Nacional	Inspecciones realizadas	Cumplimiento de metas (%)
Inspecciones nacionales en materia forestal	3,234	3,502	108.3
Inspecciones a predios con y sin autorización de aprovechamiento forestal, preferentemente en sitios prioritarios, áreas naturales protegidas y/o zonas críticas forestales.	1,002	1,010	100.8
Inspección a predios con y sin autorización de cambio de uso de suelo en terrenos forestales, preferentemente en sitios prioritarios, áreas naturales protegidas y/o zonas críticas forestales.	789	863	109.4
Inspección a predios con notificación de saneamiento y/o contingencia, preferentemente en sitios prioritarios, áreas naturales protegidas y/o zonas críticas forestales.	277	235	84.8
Centros de almacenamiento y/o transformación	806	732	90.8
Tratamientos fitosanitarios	181	178	98.3

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente mediante oficio núm. PFPA/6.1/10C.17.2/159/17 del 5 de abril de 2017.

Las visitas de inspección a los predios con y sin autorización de aprovechamiento forestal, y con cambio de uso de suelo en terrenos forestales registraron un cumplimiento superior a lo programado en 0.8% y 9.4% respectivamente, mientras que la meta de inspección a los predios con notificación de saneamiento registró un cumplimiento inferior a lo previsto en 15.2%, toda vez que, de acuerdo con la procuraduría, la meta se formuló con base en una estimación derivada de las acciones realizadas durante el ejercicio 2015, ya que el universo potencial de notificaciones de saneamiento es variable, por lo que en 2016, se emitió un menor número de notificaciones, lo que se tradujo en un menor número de inspecciones. Además, las visitas de inspección a los centros de almacenamiento y/o transformación, y a las empresas que aplican tratamientos fitosanitarios a productos maderables registraron un cumplimiento inferior a lo previsto, ya que alcanzaron porcentajes de 90.8% y 98.3% respectivamente.

Adicionalmente, en el PPJA 2014-2018, la procuraduría estableció como línea de acción 3.1.1 “elaborar e instrumentar programas de inspección y vigilancia en materia forestal, principalmente en áreas con alto nivel de inobservancia de la normativa ambiental, así como en las zonas prioritarias para la conservación y hábitats críticos”. Durante los trabajos de auditoría, la ASF comprobó que la procuraduría no dispone del registro de las acciones de inspección forestal realizadas en dichas zonas, toda vez que los registros de las inspecciones en materia forestal corresponden a Zonas Críticas Forestales,<sup>10/</sup> Sitios Prioritarios<sup>11/</sup> y Áreas Naturales Protegidas.<sup>12/</sup>

Al respecto, mediante el oficio núm. PFPA/6.1/10C.17.2/159/17, del 5 de abril de 2017, la procuraduría señaló que “tiene como función primordial la salvaguarda de los recursos y ecosistemas forestales, así como la prevención de infracciones administrativas del orden forestal y el combate a la tala clandestina, especialmente en las zonas críticas forestales diagnosticadas”. Al 2016 “ha identificado y diagnosticado 108 zonas críticas forestales; de manera complementaria también orienta acciones de inspección y vigilancia a zonas que presentan condiciones ambientales de importancia para su protección tales como los Sitios Prioritarios y las Áreas Naturales Protegidas”.

Con base en lo anterior, la ASF verificó que de las 3,502 visitas de inspección en materia forestal realizadas en 2016, el 38.7% (1,357) se realizó en Sitios Prioritarios, Áreas Naturales Protegidas y Zonas Críticas Forestales, mientras que el 61.3% (2,145) se efectuó fuera de las áreas con alto nivel de inobservancia de la normativa ambiental, las zonas prioritarias para la conservación y hábitats críticos, como se muestra en el cuadro siguiente:

- 
- 10/ Zonas con alta frecuencia de ilícitos forestales, cometidos por bandas organizadas provistas con equipos de radiocomunicación y armas de fuego, que además generalmente están asociadas con otros delitos: robo de vehículo, secuestro y narcotráfico, lo que requiere y justifica una participación coordinada con fuerzas de seguridad pública.
  - 11/ Son lugares que enfrentan una alta amenaza a la biodiversidad debido a los altos índices de deforestación y degradación ambiental.
  - 12/ Las zonas del territorio nacional y aquéllas sobre las que la nación ejerce su soberanía y jurisdicción, en donde los ambientes originales no han sido significativamente alterados por la actividad del ser humano o que requieren ser preservadas y restauradas.

INSPECCIONES EN MATERIA FORESTAL EN LAS ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, SITIOS PRIORITARIOS Y  
ZONAS CRÍTICAS FORESTALES POR TIPO DE ACTIVIDAD, 2016

Tipo de actividad	Inspecciones dentro de SP, ANP y ZCF									Fuera de SP, ANP y ZCF	Total	Part. (%)		
	SP, ANP y ZCF	SP y ANP	SP y ZCF	ANP y ZCF	SP	ANP	ZCF	Total	Part. (%)				Part. (%)	
	(a)	(b)	(c)	(d)	(e)	(f)	(g)	(h)	(i)=(hi/h)*100	(j)			(k)=(ji/j)*100	(l)
Total general	71	214	208	28	421	148	267	1,357	100.0		2,145	100.0	3,502	100.0
Cambio de uso del suelo forestal	18	64	39	4	130	43	33	331	24.4		532	24.8	863	24.6
Centros de almacenamiento y/o transformación	15	37	41	3	106	12	78	292	21.5		440	20.5	732	20.9
Predios sin autorización de aprovechamiento maderable y no maderable	14	45	52	6	41	31	64	253	18.6		389	18.1	642	18.3
Autorizaciones de aprovechamiento maderable y no maderable	0	15	20	9	42	22	41	149	11.0		219	10.2	368	10.5
Transporte de materias primas forestales, productos y subproductos	10	6	23	0	45	3	7	94	6.9		174	8.1	268	7.7
Notificaciones de saneamiento	11	19	13	1	9	20	19	92	6.8		143	6.7	235	6.7
Predios afectados por incendios	3	18	14	5	18	13	14	85	6.3		110	5.1	195	5.6
Tratamientos fitosanitarios	0	10	2	0	24	4	11	51	3.8		127	5.9	178	5.1
Otros	0	0	4	0	0	0	0	4	0.3		9	0.4	13	0.4
Importación de árboles de navidad	0	0	0	0	6	0	0	6	0.4		2	0.1	8	0.2
Plantaciones forestales, programas de forestación y reforestación	0	0	0	0	0	0	0	0	n.a.		0	n.a.	0	0.0
Vedas	0	0	0	0	0	0	0	0	n.a.		0	n.a.	0	0.0

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente mediante oficio núm. PFPA/6.1/10C.17.2/159/17 del 5 de abril de 2017.

ANP: Áreas Naturales Protegidas.

SP: Sitios Prioritarios.

ZCF: Zona Crítica Forestal.

n.a. No aplica.

De las 1,357 inspecciones realizadas a las áreas identificadas por la PROFEPA como especiales para su inspección, el 26.1% (914) se realizó en Sitios Prioritarios, el 16.4% (574) en zonas críticas forestales y el 13.2% (461) en Áreas Naturales Protegidas; además, el 75.5% (1,025) de las inspecciones se realizó a los predios con cambio de uso del suelo forestal, centros de almacenamiento y/o transformación de materias primas forestales, y los predios con y sin autorización de aprovechamiento maderable y no maderable.

En el periodo 2011-2016, las inspecciones en materia forestal disminuyeron en 1.7%, en promedio anual, de 3,809 a 3,502 visitas; las inspecciones fuera de los Sitios Prioritarios, ANP y Zonas Críticas Forestales decrecieron 4.0%, en promedio anual, de 2,630 a 2,145 visitas, mientras que las inspecciones dentro de estas áreas aumentó 42.7% cada año, de 12 a 71 visitas, como se muestra en el cuadro siguiente:

INSPECCIONES EN MATERIA FORESTAL EN LAS ANP, SITIOS PRIORITARIOS Y ZONAS CRÍTICAS FORESTALES, 2011-2016

Concepto	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TMCA
Total	3,809	3,667	4,038	4,744	3,733	3,502	(1.7)
Fuera de Sitios Prioritarios, ANP y Zonas Críticas Forestales	2,630	2,715	2,931	1,961	2,043	2,145	(4.0)
Dentro de Sitios Prioritarios, ANP y Zonas Críticas Forestales	12	35	56	263	111	71	42.7
Sitios Prioritarios y Zonas Críticas Forestales	0	35	73	219	219	208	56.1 1/
Sitios Prioritarios y ANP	308	195	131	282	213	214	(7.0)
ANP y Zonas Críticas Forestales	3	8	26	78	54	28	56.3
Sitios Prioritarios	667	471	479	843	543	421	(8.8)
ANP	186	134	122	348	224	148	(4.5)
Zonas Críticas Forestales	3	74	220	750	326	267	145.4
ZCF ubicadas dentro de SP y ANP (b+c+e+h)	18	152	375	1310	710	574	99.9

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente mediante oficio núm. PFPA/6.1/10C.17.2/159/17 del 5 de abril de 2017.

ANP: Áreas Naturales Protegidas.

SP: Sitios Prioritarios.

ZCF: Zona Crítica Forestal.

n.a. No aplica.

$$TMCA = \left\{ \left( \frac{2016}{2011} \right)^{(1/5)} - 1 \right\} * 100$$

$$TMCA = \left\{ \left( \frac{2016}{2011} \right)^{(1/4)} - 1 \right\} * 100$$

1/

#### Cobertura de inspección en materia forestal

La ASF identificó que, en 2016, la procuraduría inspeccionó el 61.1% (66) de las Zonas Críticas Forestales en las que se realizó el 16.4% (574) del total de las inspecciones en materia forestal; mientras que el 83.6% (2,928) lo realizó fuera de estas zonas, para lo cual contó con 403 inspectores, los cuales realizaron en promedio ocho inspecciones cada uno, como se muestra en el cuadro siguiente:

COBERTURA DE INSPECCIÓN EN LAS ZONAS CRÍTICAS FORESTALES, 2016

Entidad Federativa	Zonas Críticas Forestales (ZCF)	ZCF con acciones de inspección	Cobertura (%)	Inspecciones en ZCF	Part. (%)	Inspecciones fuera de las ZCF	Part. (%)	Total	Part. (%)	Personal inspector	Inspecciones por inspector
Total	108	66	61.1	574	16.4	2,928	83.6	3,502	100	403	9
Puebla	6	6	100.0	111	79.9	28	20.1	139	4.0	6	23
Hidalgo	3	3	100.0	59	30.9	132	69.1	191	5.5	12	16
Morelos	3	3	100.0	44	36.4	77	63.6	121	3.5	7	17
Chihuahua	4	4	100.0	37	24.7	113	75.3	150	4.3	14	11
Quintana Roo	3	3	100.0	32	26.7	88	73.3	120	3.4	12	10
Durango	3	3	100.0	31	25.4	91	74.6	122	3.5	9	14
Ciudad de México	5	5	100.0	31	27.2	83	72.8	114	3.3	95	1
San Luis Potosí	5	5	100.0	30	40.0	45	60.0	75	2.1	2	38
Guerrero	5	5	100.0	30	25.4	88	74.6	118	3.4	10	12
Oaxaca	4	4	100.0	7	3.8	179	96.2	186	5.3	12	16
Veracruz	9	7	77.8	48	49.5	49	50.5	97	2.8	21	5
Sonora	4	3	75.0	5	9.6	47	90.4	52	1.5	10	5
Michoacán	3	2	66.7	53	15.5	289	84.5	342	9.8	12	29
Zacatecas	3	2	66.7	15	14.4	89	85.6	104	3.0	7	15
Campeche	5	3	60.0	22	24.7	67	75.3	89	2.5	8	11
Coahuila	4	2	50.0	11	15.7	59	84.3	70	2.0	7	10
Yucatán	2	1	50.0	3	2.8	103	97.2	106	3.0	12	9
Baja California Sur	5	2	40.0	2	2.2	88	97.8	90	2.6	5	18
Jalisco	7	2	28.6	2	1.4	142	98.6	144	4.1	10	14
México	6	1	16.7	1	1.0	102	99.0	103	2.9	3	34
Sinaloa	1	0	0	0	0	88	100.0	88	2.5	4	22
Querétaro	6	0	0	0	0	58	100.0	58	1.7	4	15
Nuevo León	1	0	0	0	0	131	100.0	131	3.7	11	12
Tlaxcala	1	0	0	0	0	57	100.0	57	1.6	5	11
Chiapas	6	0	0	0	0	83	100.0	83	2.4	9	9
Tamaulipas	1	0	0	0	0	87	100.0	87	2.5	17	5
Baja California	3	0	0	0	0	69	100.0	69	2.0	28	2
Colima	0	0	n.a.	0	0	106	100.0	106	3.0	13	8
Guanajuato	0	0	n.a.	0	0	65	100.0	65	1.9	8	8
Nayarit	0	0	n.a.	0	0	93	100.0	93	2.7	12	8
Tabasco	0	0	n.a.	0	0	86	100.0	86	2.5	11	8
Aguascalientes	0	0	n.a.	0	0	46	100.0	46	1.3	7	7

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente mediante oficio núm. PFFPA/6.1/10C.17.2/159/17 del 5 de abril de 2017.

ZCF: Zona Crítica Forestal.

n.a. No aplica.

En las Delegaciones Federales de Puebla, Hidalgo, Morelos, Chihuahua, Quintana Roo, Durango, Ciudad de México, San Luis Potosí, Guerrero y Oaxaca se tuvo una cobertura de inspección en zonas críticas forestales del 100.0%, mientras que en Jalisco y el Estado de México se tuvieron las coberturas más bajas, 28.6% y 16.7%, respectivamente.

Los Estados en los que no se inspeccionó el total de las zonas críticas forestales fueron Veracruz, Sonora, Michoacán, Zacatecas, Campeche, Coahuila, Yucatán, Baja California Sur, Jalisco y México, siendo estos tres últimos los que contaron con las menores coberturas, ya que en Baja California Sur se inspeccionaron 2 de 5 zonas y contó con 18 inspectores, en Jalisco se inspeccionaron 2 de 7 zonas y contó con 14 inspectores, mientras que el estado México se inspeccionó 1 de 6 zonas críticas forestales y contó con 34 inspectores.

Asimismo, se identificó que en las Delegaciones de Baja California, Chiapas, Nuevo León, Querétaro, Sinaloa, Tamaulipas y Tlaxcala no se registraron acciones de inspección en las zonas críticas forestales; al respecto, la procuraduría demostró que la falta de registro en estas entidades se debió a errores en la captura de datos en el Sistema Institucional de Información de la PROFEPA (SIIP), lo que limita contar con información confiable, oportuna y suficiente para la adecuada toma de decisiones en materia de inspección y vigilancia forestal.

En 2016, la cobertura de inspección de las ANP fue de 43.1% (66), de los Sitios Prioritarios de 48.5% (47) y de las Zonas Críticas Forestales de 61.1% (66), como se muestra en el cuadro siguiente:

COBERTURA DE INSPECCIÓN EN MATERIA FORESTAL EN ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, SITIOS PRIORITARIOS Y ZONAS CRÍTICAS FORESTALES, 2011-2016

Concepto	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TMCA
Áreas Naturales Protegidas	153	153	153	153	153	153	0.0
Inspeccionadas	60	66	64	83	76	66	1.9
Part. (%)	39.2	43.1	41.8	54.2	49.7	43.1	n.a.
Sin inspeccionar	93	87	89	70	77	87	(1.3)
Part. (%)	60.8	56.9	58.2	45.8	50.3	56.9	n.a.
Sitios Prioritarios	97	97	97	97	97	97	0.0
Inspeccionados	57	56	52	66	61	47	(3.8)
Part. (%)	58.8	57.7	53.6	68.0	62.9	48.5	n.a.
Sin inspeccionar	40	41	45	31	36	50	4.6
Part. (%)	41.2	42.3	46.4	32.0	37.1	51.5	n.a.
Zonas Críticas Forestales	108	108	108	108	108	108	0.0
Inspeccionadas	9	37	59	90	73	66	49.0
Part. (%)	8.3	34.3	54.6	83.3	67.6	61.1	n.a.
Sin inspeccionar	99	71	49	18	35	42	(15.8)
Part. (%)	91.7	65.7	45.4	16.7	32.4	38.9	n.a.

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente mediante oficio núm. PFPA/6.1/10C.17.2/159/17 del 5 de abril de 2017.

n.a.: No aplica.

De 2011-2016, la cobertura de inspección en ANP aumentó en 1.9% en promedio anual, en Zonas Críticas Forestales, en 49.0%, mientras que en Sitios Prioritarios la cobertura disminuyó en 3.8% cada año.

La ASF identificó que la labor de la PROFEPA no se ha orientado a atender a las zonas críticas forestales, áreas naturales protegidas y sitios prioritarios, ya que su estrategia incluye de manera especial las inspecciones en dichas zonas, debido a que presentan alto nivel de inobservancia de la normativa ambiental, y son prioritarias para la conservación y hábitats críticos, pero las coberturas de inspección en materia forestal se encuentran entre el 37.5% y 61.1%, lo que no asegura la vigilancia del total de estas áreas.

**16-5-16E00-07-0423-07-001 Recomendación**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente evalúe la pertinencia de analizar las causas por las que no cumplió con las metas establecidas en su Programa Operativo Anual 2016 en materia de inspección a los centros de almacenamiento y/o transformación, y a las empresas que aplican tratamientos fitosanitarios a productos maderables y, con base en los resultados, establezca mecanismos de control para incrementar la cobertura en dichas actividades, a fin de cumplir con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos previstos en sus respectivos programas, como lo establece el artículo 45, párrafo primero, 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 la deficiencia detectada.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

**16-5-16E00-07-0423-07-002 Recomendación**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente evalúe la pertinencia de analizar las causas por las que, en 2016, no dispuso de metas de inspección al transporte de materias primas forestales, productos y subproductos; importación de árboles de navidad, así como a las plantaciones forestales y, con base en los resultados, establezca las metas en estas materias, a fin de asegurar el cuidado y protección de los recursos forestales y el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables al aprovechamiento de las plantaciones forestales comerciales, como lo establecen los artículos 25, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 59, fracciones VIII y IX, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y el numeral VIII. Descripción de las áreas del Manual de Organización de Específico de la Dirección General de Inspección y Vigilancia Forestal, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

**16-5-16E00-07-0423-07-003 Recomendación**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente elabore un programa de trabajo para la ejecución de acciones de capacitación al personal inspector de sus 32 delegaciones federales y establezca mecanismos de control y supervisión que aseguren el correcto registro de las inspecciones realizadas en las zonas críticas forestales, a fin de dar cumplimiento a la Norma Cuarta, párrafo Tercero, numeral 13.04 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 los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

**16-5-16E00-07-0423-07-004 Recomendación**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente evalúe la pertinencia de analizar las causas por las que, en 2016, las coberturas de inspección en materia forestal en las Áreas Naturales Protegidas, Sitios Prioritarios y Zonas Críticas Forestales fueron bajas y, con base en los resultados, establezca mecanismos de control que aseguren el cumplimiento de la normativa ambiental en dichas zonas, a fin de cumplir con el artículo 160 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

**16-5-16E00-07-0423-07-005 Recomendación**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente promueva ante la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales la modificación al artículo 59, fracción VIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, a fin de que excluya la inspección al cumplimiento de las vedas forestales, considerando que la veda forestal es un instrumento regulatorio, el cual no es sujeto de inspección, a fin de dar cabal cumplimiento al artículo 160 de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

**16-5-16E00-07-0423-07-006 Recomendación**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente evalúe la pertinencia de analizar las causas por las que no dispone del registro de las acciones de inspección forestal realizadas en áreas con alto nivel de inobservancia de la normativa ambiental, así como en

las zonas prioritarias para la conservación y hábitats críticos y, con base en los resultados realice las modificaciones al Sistema Institucional de Información de la PROFEPA (SIIP) para registrar las acciones realizadas en dichas zonas, a fin de asegurar el cumplimiento de lo establecido en la línea de acción 3.1.1 del Programa de Procuración de Justicia Ambiental (PPJA) 2014-2018, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

## 2. Operativos forestales

La PROFEPA realiza acciones de inspección conjuntas con fuerzas de seguridad pública, como la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), la Procuraduría General de la República (PGR), la Secretaría de Marina (SEMAR), la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), así como con autoridades locales, con objeto de combatir los ilícitos forestales que pudieran generarse en cambio de uso de suelo, aprovechamientos forestales, transporte y almacenamiento de materias primas forestales, mediante la imposición de medidas de seguridad, así como el aseguramiento en flagrancia de personas, vehículos, equipos de madera.

Con objeto de evaluar la cobertura, así como los resultados de los operativos forestales realizados por la PROFEPA en coordinación con las fuerzas de seguridad pública este resultado se estructura en dos apartados: a) gestión de la PROFEPA en los operativos forestales y b) Cobertura de operativos forestales.

### Gestión de la PROFEPA en los operativos forestales

La ASF identificó que, en 2016, realizó 257 operativos de inspección en materia forestal, superiores en 13.2% (30) respecto de la meta programada para ese año; asimismo, el 8.6% (22) se realizó en Áreas Naturales Protegidas, el 16.7% (43) en Sitios Prioritarios y el 28.0% (72) en ambos, mientras que el 46.7% (120) se realizó fuera de estas áreas; además, se verificó que no se registraron en el SIIP operativos de inspección en las Zonas Críticas Forestales, como se muestra en el cuadro siguiente:

RESULTADOS DE LOS OPERATIVOS DE INSPECCIÓN EN MATERIA FORESTAL EN LOS SITIOS PRIORITARIOS, ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS Y ZONAS CRÍTICAS FORESTALES, 2016

Entidad federativa	Operativos dentro de SP, ANP y ZCF								fuera de SP, ANP y ZCF	Part. (%)	Total	Part. (%)
	SP y ANP	Part. (%)	SP	Part. (%)	ANP	Part. (%)	ZCF	Part. (%)				
Total	72	28.0	43	16.7	22	8.6	n.d.	n.a.	120	46.7	257	100.0
Michoacán	1	2.6	0	0.0	2	5.1	n.d.	n.a.	36	92.3	39	15.2
ZMVM	0	0.0	11	57.9	0	0.0	n.d.	n.a.	8	42.1	19	7.4
México	11	78.6	2	14.3	0	0.0	n.d.	n.a.	1	7.1	14	5.4
Nayarit	2	16.7	0	0.0	0	0.0	n.d.	n.a.	10	83.3	12	4.7
Campeche	0	0.0	4	36.4	3	27.3	n.d.	n.a.	4	36.4	11	4.3
Oaxaca	2	18.2	1	9.1	1	9.1	n.d.	n.a.	7	63.6	11	4.3
Yucatán	3	27.3	7	63.6	0	0.0	n.d.	n.a.	1	9.1	11	4.3
Baja California Sur	6	66.7	0	0.0	2	22.2	n.d.	n.a.	1	11.1	9	3.5
Morelos	7	77.8	1	11.1	0	0.0	n.d.	n.a.	1	11.1	9	3.5
Tlaxcala	6	66.7	0	0.0	2	22.2	n.d.	n.a.	1	11.1	9	3.5
Chiapas	3	37.5	4	50.0	0	0.0	n.d.	n.a.	1	12.5	8	3.1
Durango	0	0.0	0	0.0	0	0.0	n.d.	n.a.	7	100.0	7	2.7
Sinaloa	3	42.9	2	28.6	0	0.0	n.d.	n.a.	2	28.6	7	2.7
Veracruz	7	100.0	0	0.0	0	0.0	n.d.	n.a.	0	0.0	7	2.7
Hidalgo	1	16.7	0	0.0	1	16.7	n.d.	n.a.	4	66.7	6	2.3
Jalisco	1	16.7	0	0.0	1	16.7	n.d.	n.a.	4	66.7	6	2.3
Quintana Roo	4	66.7	2	33.3	0	0.0	n.d.	n.a.	0	0.0	6	2.3
San Luis Potosí	0	0.0	1	16.7	2	33.3	n.d.	n.a.	3	50.0	6	2.3
Sonora	0	0.0	1	16.7	0	0.0	n.d.	n.a.	5	83.3	6	2.3
Tabasco	4	66.7	0	0.0	1	16.7	n.d.	n.a.	1	16.7	6	2.3
Chihuahua	0	0.0	0	0.0	2	40.0	n.d.	n.a.	3	60.0	5	1.9
Nuevo León	2	40.0	3	60.0	0	0.0	n.d.	n.a.	0	0.0	5	1.9
Querétaro	3	60.0	0	0.0	0	0.0	n.d.	n.a.	2	40.0	5	1.9
Tamaulipas	0	0.0	0	0.0	0	0.0	n.d.	n.a.	5	100.0	5	1.9
Zacatecas	0	0.0	0	0.0	1	20.0	n.d.	n.a.	4	80.0	5	1.9
Baja California	1	25.0	1	25.0	1	25.0	n.d.	n.a.	1	25.0	4	1.6
Colima	0	0.0	0	0.0	0	0.0	n.d.	n.a.	4	100.0	4	1.6
Guanajuato	1	25.0	0	0.0	1	25.0	n.d.	n.a.	2	50.0	4	1.6
Guerrero	0	0.0	2	50.0	2	50.0	n.d.	n.a.	0	0.0	4	1.6
Puebla	3	75.0	1	25.0	0	0.0	n.d.	n.a.	0	0.0	4	1.6
Coahuila	1	50.0	0	0.0	0	0.0	n.d.	n.a.	1	50.0	2	0.8
Aguascalientes	0	0.0	0	0.0	0	0.0	n.d.	n.a.	1	100.0	1	0.4

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente mediante oficio núm. PFPA/6.1/10C.17.2/159/17 del 5 de abril de 2017.

ANP: Áreas Naturales Protegidas.

SP: Sitios Prioritarios.

ZCF: Zona Crítica Forestal.

n.a. No aplica.

En 2016, el estado de Michoacán tuvo la mayor presencia de operativos de inspección forestal, ya que de los 257 operativos realizados en ese año, 15.2% (39) se realizó en ese estado, seguido de la Zona Metropolitana del Valle de México (7.4%) y del Estado de México

(5.4%), mientras que en las demás entidades federativas la proporción de operativos respecto del total varió del 0.4% al 4.7%, registrando Coahuila y Aguascalientes el menor número de operativos forestales.

La ASF verificó que durante el periodo 2011-2016, se realizaron en promedio 226 operativos de inspección en materia forestal, de los que el 50.0% (113) se efectuó fuera de los Sitios Prioritarios, ANP y Zonas Críticas Forestales, mientras que el 50.0% (113) se realizó en Sitios Prioritarios y Áreas Naturales Protegidas, como se muestra en el cuadro siguiente:

OPERATIVOS DE INSPECCIÓN EN MATERIA FORESTAL EN SITIOS PRIORITARIOS, ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS Y ZONAS CRÍTICAS FORESTALES, 2011-2016

Lugar	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Promedio	Part. (%)	Variación
Total	298	141	180	206	274	257	226	100	(13.8)
Fuera de Sitios Prioritarios, ANP y Zonas Críticas Forestales	146	59	88	108	155	120	113	50.0	(17.8)
Dentro de Sitios Prioritarios, ANP y Zonas Críticas Forestales	n.d.	n.a.	n.a.						
Sitios Prioritarios y ANP	85	44	50	34	50	72	56	24.8	(15.3)
Sitios Prioritarios y Zonas Críticas Forestales	n.d.	0.0	n.a.						
ANP y Zonas Críticas Forestales	n.d.	0.0	n.a.						
Sitios Prioritarios	55	31	20	35	45	43	38	16.8	(21.8)
Áreas Naturales Protegidas	12	7	22	29	24	22	19	8.4	83.3
Zonas Críticas Forestales	n.d.	n.a.	n.a.						
ZCF ubicadas dentro de SP y ANP (b+d+e+g)	n.d.	n.a.	n.a.						

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente mediante oficio núm. PFFPA/6.1/10C.17.2/159/17 del 5 de abril de 2017.

ANP: Áreas Naturales Protegidas.  
n.a. No aplica.

Durante el periodo 2011-2016, los operativos fuera de Sitios Prioritarios, ANP y Zonas Críticas Forestales decrecieron en 17.8%, al pasar de 146 a 120; los operativos realizados únicamente en Sitios Prioritarios y ANP disminuyeron en 15.3%, al pasar de 85 a 72, y los efectuados sólo en Sitios Prioritarios disminuyeron en 21.8%, al pasar de 55 a 43; mientras que los realizados en ANP aumentaron en 83.3%, al pasar de 12 a 22 operativos.

En el mismo periodo, los operativos forestales disminuyeron 2.9% en promedio anual, de 298 a 257, porque los operativos realizados de manera coordinada con autoridades

federales disminuyeron 6.5%, de 116 a 83 y los operativos coordinados con las autoridades locales decrecieron 0.9%, de 182 a 174, como se muestra en el cuadro siguiente:

OPERATIVOS DE INSPECCIÓN EN MATERIA FORESTAL REALIZADOS EN COORDINACIÓN CON AUTORIDADES FEDERALES Y ESTATALES, 2011-2016

Dependencia	2011	2012	2013	2014	2015	2016	Promedio	Part. (%)	TMCA
Total	298	141	180	206	274	257	226	100	(2.9)
Operativos con autoridades federales	116	77	70	59	84	83	82	36.3	(6.5)
CONAFOR	1	0	0	0	0	2	1	0.4	14.9
CONAGUA	0	0	1	0	0	1	0	0.0	n.a.
CONANP	8	0	8	3	9	14	7	3.1	11.8
SEDENA	25	32	33	20	37	19	28	12.4	(5.3)
SEMAR	4	2	2	5	4	3	3	1.3	(5.6)
SEMARNAT	0	0	0	0	2	1	1	0.4	n.a.
PGR	0	0	0	0	1	0	0	0.0	n.a.
PROFEPA	0	0	0	0	0	2	0	0.0	n.a.
Policía Federal	78	43	26	31	31	41	42	18.6	(12.1)
Operativos con autoridades locales	182	64	110	147	190	174	145	64.2	(0.9)
Policía Estatal	91	46	90	93	136	93	92	40.7	0.4
Policía Municipal	86	18	16	46	44	75	48	21.2	(2.7)
Protección Civil	0	0	0	0	1	0	0	0.0	n.a.
Secretaría de Protección al Ambiente	1	0	0	0	0	0	0	0.0	(100.0)
Dirección Estatal de Ecología	3	0	1	3	5	3	3	1.3	0.0
Dirección Municipal de Ecología	1	0	1	5	4	3	2	0.8	24.6
Bomberos/Salvavidas	0	0	2	0	0	0	0	0.0	n.a.

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente mediante oficio núm. PFP/6.1/10C.17.2/159/17 del 5 de abril de 2017.

Durante el periodo 2011-2016, la PROFEPA realizó 226 operativos forestales en promedio, de los que el 36.3% (82) fueron en coordinación con autoridades federales y el 64.2% (145) con autoridades locales.

Respecto de los operativos con autoridades federales, la PROFEPA se coordinó con la CONAFOR, la CONAGUA, la CONANP, la SEMAR, la SEMARNAT, la SEDENA y la Policía Federal, siendo estas dos últimas instituciones con las que tuvo mayor coordinación, ya que representaron el 34.1% (28) y el 51.2% (42) de los operativos realizados en promedio en ese periodo con las autoridades federales.

En relación con los operativos realizados en coordinación con las autoridades locales, la PROFEPA se coordinó con la Policía Estatal, la Policía Municipal, Protección Civil, la Secretaría de Protección al Ambiente de los estados, la Dirección Estatal de Ecología, la Dirección Municipal de Ecología y con los Bomberos y Salvavidas, realizando mayores acciones coordinadas con la Policía Estatal, la Policía Municipal, ya que representaron el

63.3% (549) y 32.9% (285) de los operativos realizados en ese periodo con las autoridades locales.

#### Cobertura de operativos forestales

En 2016, la PROFEPA realizó operativos de inspección en materia forestal, en el 22.7% (40) de las ANP y en el 32.0% (31) de los Sitios Prioritarios, como se muestra en el cuadro siguiente:

COBERTURA DE OPERATIVOS DE INSPECCIÓN EN MATERIA FORESTAL EN ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, SITIOS PRIORITARIOS Y ZONAS CRÍTICAS FORESTALES, 2011-2016

Concepto	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TMCA
Áreas Naturales Protegidas	174	176	176	176	176	176	0.2
Con Operativo	24	23	27	32	35	40	10.8
Part. (%)	13.8	13.1	15.3	18.2	19.9	22.7	n.a.
Sin Operativo	150	153	149	144	141	136	(1.9)
Part. (%)	86.2	86.9	84.7	81.8	80.1	77.3	n.a.
Sitios Prioritarios	97	97	97	97	97	97	0.0
Con Operativo	26	25	25	28	26	31	3.6
Part. (%)	26.8	25.8	25.8	28.9	26.8	32.0	n.a.
Sin Operativo	71	72	72	69	71	66	(1.4)
Part. (%)	73.2	74.2	74.2	71.1	73.2	68.0	n.a.
Zonas Críticas Forestales	108	108	108	108	108	108	0.0
Con Operativo	0	0	0	0	0	0	n.a.
Part. (%)	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	n.a.
Sin Operativo	108	108	108	108	108	108	0.0
Part. (%)	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	n.a.

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente mediante oficio núm. PFPA/6.1/10C.17.2/159/17 del 5 de abril de 2017.

n.a.: No aplica.

Durante el periodo 2011-2016, la cobertura de operativos de inspección en ANP aumentó en 10.8% en promedio anual y los Sitios Prioritarios aumentó en 3.6% en promedio anual; no obstante, con el análisis de la información se identificó que la PROFEPA no registró operativos de inspección dentro de las Zonas Críticas Forestales, toda vez que el Sistema Institucional de Información de la PROFEPA (SIIP) carece de un campo en el que se registre la Zona Crítica Forestal en la que se realizó el operativo. Al respecto, la procuraduría proporcionó el oficio núm. PFPA/4.2/8C.17.3/0435/17 del 30 de mayo, mediante el cual se solicitó a la Dirección General Adjunta de Evaluación e Informática las adecuaciones correspondientes al Sistema Institucional de Información de la PROFEPA (SIIP), a fin de que en el módulo de captura de operativos, se integre como opción de captura el "COMBO" de las zonas críticas forestales en las que se realiza el operativo forestal, por lo que la observación se atendió durante la ejecución de la auditoría.

### **3. Verificación del cumplimiento de medidas administrativas dictadas**

Como resultado de las visitas de inspección, la PROFEPA dicta medidas administrativas en los casos en los que se dañan los ecosistemas forestales, dichas medidas pueden ser de seguridad referentes al aseguramiento precautorio; la clausura temporal y la suspensión temporal, y correctivas y/o de urgente aplicación, éstas se establecen cuando el ecosistema forestal se encuentra muy afectado por lo que es inaplazable su atención, éstas pueden ser clausuras totales, suspensiones, entre otras.

A fin de evaluar el grado de cumplimiento de las medidas dictadas por la PROFEPA derivadas de los actos de inspección en materia forestal, la ASF revisó el registro nacional de las acciones de inspección en materia forestal en 2016, e identificó que, en 2016, la PROFEPA realizó 3,502 visitas de inspección en materia forestal, de las que en 2,600 (74.2%) se detectaron irregularidades, por lo que para subsanar los incumplimientos dictó medidas en 957 (36.8%) visitas realizadas, y en el 63.2% de las visitas de inspección en los que detectó incumplimientos de la normativa no se dictaron medidas, como se muestra en el cuadro siguiente:

## RESULTADOS DE LAS VISITAS DE INSPECCIÓN CON IRREGULARIDADES Y MEDIDAS DICTADAS POR ENTIDAD FEDERATIVA, 2016

Entidad Federativa	Total	Sin irregularidad	Part. (%)	Visitas con irregularidad						Inspecciones con medidas dictadas		
				Total	Part. (%)	Con medidas dictadas	Part. (%)	Sin medidas dictadas	Part. (%)	Correctivas y de urgente aplicación	De seguridad	Correctivas y de urgente aplicación y de seguridad
Total	3502	902	100.0	2,600	100.0	957	100.0	1,643	100.0	98	87	772
Part. (%)	100	25.8	n.a.	74.2	n.a.	36.8	3.8	63.2	3.8	10.2	9.1	80.7
Hidalgo	191	0	0.0	191	7.3	0	0.0	191	100.0	0	0	0
Tabasco	86	55	6.1	31	1.2	2	6.5	29	93.5	2	1	1
Tamaulipas	87	27	3.0	60	2.3	5	8.3	55	91.7	8	1	3
Aguascalientes	46	13	1.4	33	1.3	3	9.1	30	90.9	0	0	3
Jalisco	144	35	3.9	109	4.2	14	12.8	95	87.2	11	1	9
Nuevo León	131	70	7.8	61	2.3	9	14.8	52	85.2	0	4	5
Coahuila	70	32	3.5	38	1.5	6	15.8	32	84.2	2	1	3
Durango	122	45	5.0	77	3.0	14	18.2	63	81.8	3	8	6
Sonora	52	27	3.0	25	1.0	5	20.0	20	80.0	2	0	5
Michoacán	342	34	3.8	308	11.8	65	21.1	243	78.9	2	5	57
Chiapas	83	36	4.0	47	1.8	10	21.3	37	78.7	4	2	8
Oaxaca	186	16	1.8	170	6.5	40	23.5	130	76.5	0	1	34
Tlaxcala	57	20	2.2	37	1.4	10	27.0	27	73.0	1	0	10
Chihuahua	150	33	3.7	117	4.5	34	29.1	83	70.9	0	3	20
Guanajuato	65	41	4.5	24	0.9	7	29.2	17	70.8	0	0	2
Puebla	139	19	2.1	120	4.6	37	30.8	83	69.2	0	1	34
México	103	0	0.0	103	4.0	32	31.1	71	68.9	5	2	28
Baja California	69	28	3.1	41	1.6	16	39.0	25	61.0	0	0	14
Yucatán	106	36	4.0	70	2.7	30	42.9	40	57.1	0	5	25
Zacatecas	104	69	7.6	35	1.3	15	42.9	20	57.1	10	0	15
Sinaloa	88	17	1.9	71	2.7	33	46.5	38	53.5	17	2	31
Guerrero	118	40	4.4	78	3.0	37	47.4	41	52.6	5	12	22
Baja California Sur	90	20	2.2	70	2.7	39	55.7	31	44.3	1	6	28
Quintana Roo	120	3	0.3	117	4.5	69	59.0	48	41.0	5	8	50
Ciudad de México	114	25	2.8	89	3.4	61	68.5	28	31.5	0	3	41
Campeche	89	20	2.2	69	2.7	49	71.0	20	29.0	0	1	46
Veracruz	97	12	1.3	85	3.3	61	71.8	24	28.2	2	1	58
Colima	106	30	3.3	76	2.9	56	73.7	20	26.3	0	13	35
Morelos	121	27	3.0	94	3.6	71	75.5	23	24.5	2	1	69
San Luis Potosí	75	15	1.7	60	2.3	47	78.3	13	21.7	11	1	44
Nayarit	93	23	2.5	70	2.7	59	84.3	11	15.7	2	3	56
Querétaro	58	34	3.8	24	0.9	21	87.5	3	12.5	3	1	10

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente mediante oficio núm. PFFPA/6.1/10C.17.2/159/17 del 5 de abril de 2017.

La ASF determinó que, en 2016, de las 957 medidas dictadas el 10.2% (98) fueron medidas correctivas o de urgente aplicación, el 9.1% (87) de seguridad y el 80.7% (772) de ambos tipos; 8 Delegaciones Federales de la procuraduría correspondientes a Tabasco, Tamaulipas, Aguascalientes, Jalisco, Nuevo León, Coahuila, Durango y Sonora realizaron 738 inspecciones, de las que en 58.8% (434) detectó incumplimientos a la normativa ambiental,

pero en 86.6% (376) no se dictaron medidas para evitar el daño a los ecosistemas forestales; en la Delegación de Hidalgo no se dictaron medidas en ninguna de las 191 visitas de inspección en las que se detectó irregularidad en la normativa en materia forestal.

En cuanto a la verificación del cumplimiento de las medidas dictadas por la procuraduría, la ASF llevó a cabo la revisión del Sistema Institucional de Información de la PROFEPA (SIIP) con lo que se constató que como resultado de la auditoría de desempeño núm. 475-DE “Inspección y vigilancia del Impacto Ambiental” correspondiente a la Cuenta Pública 2015, la procuraduría realizó modificaciones al Sistema Institucional de Información de la PROFEPA (SIIP), con las que adicionó una plataforma en la que se incluyeron las alarmas para identificar los plazos de vencimiento de los procedimientos de inspección, pero dichas modificaciones no permiten identificar el estatus de atención de las medidas dictadas, por lo que la ASF determinó que la PROFEPA no contó con información confiable, oportuna y suficiente, respecto de las medidas dictadas y su estatus, derivadas de los actos de inspección en materia forestal.

En el periodo 2011-2016, la procuraduría realizó 23,493 visitas de inspección, de las que en 16,858 se identificaron irregularidades, lo que significó que el 71.8% del total de inspecciones no cumplieron con la normativa en materia forestal, por lo que la procuraduría dictó 6,087 medidas como se muestra en el cuadro siguiente:

RESULTADOS DE LAS VISITAS DE INSPECCIÓN CON IRREGULARIDADES Y MEDIDAS DICTADAS, 2011-2016

Concepto	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2011-2016	Variación
Visitas de inspección	3,809	3,667	4,038	4,744	3,733	3,502	23,493	(8.1)
Sin irregularidad	1,317	1,055	882	1,469	1,010	902	6,635	(31.5)
Con irregularidad	2,492	2,612	3,156	3,275	2,723	2,600	16,858	4.3
Con medidas dictadas	974	970	1,117	1,096	973	957	6,087	(1.7)
Sin medidas dictadas	1,518	1,642	2,039	2,179	1,750	1,643	10,771	8.2
Índice de irregularidades sin medidas dictadas	60.9	62.9	64.6	66.5	64.3	63.2	63.9	3.8

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente mediante oficio núm. PFPA/6.1/10C.17.2/159/17 del 5 de abril de 2017.

La ASF determinó que en el periodo 2011-2016, el índice de irregularidades detectadas mediante los actos de inspección en materia forestal fue de 63.9%, lo que significó que en 10,771 visitas con irregularidades no se dictaron medidas para recuperar la funcionalidad ecológica de los ecosistemas forestales; además, éste índice aumentó en 3.8%. Al respecto, la PROFEPA indicó que la efectividad en términos de imposición de medidas y sanciones, no es posible ser visualizada en el sistema (SIIP), ya que para conocer el status de atención final a una medida, se debe consultar directamente cada expediente.

Lo anterior evidencia la necesidad de que la procuraduría disponga de un control de los vencimientos y tiempos de atención de cada una de las medidas dictadas.

16-5-16E00-07-0423-07-007 **Recomendación**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente evalúe la pertinencia de analizar las causas por las que aun cuando se han realizado modificaciones al Sistema Institucional de Información de la PROFEPA (SIIP), no dispone de información que permita identificar el estatus de atención de las medidas dictadas y, con base en los resultados, elabore un programa de trabajo para que en el sistema se visualice cada una de las medidas dictadas vinculadas a los actos de inspección de las que se derivan, señalando el tipo de medida y las características, así como las fechas sustantivas correspondientes al proceso administrativo y su estatus de atención, en cada una de las materias que atiende la procuraduría, conforme a lo establecido en el artículo 51, fracción IV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

**4. Comités de Vigilancia Ambiental Participativa**

El fomento de mecanismos para impulsar la participación directa de los propietarios y poseedores de los recursos forestales permite fortalecer las acciones de vigilancia, que contribuya a la salvaguarda y patrullaje de los recursos y ecosistemas forestales.

Con el objeto de evaluar la labor de la PROFEPA en el fomento de la participación de los propietarios y poseedores en la vigilancia de los recursos forestales, la ASF analizó la cobertura de los Comités de Vigilancia Ambiental Participativa (CVAP) y los recorridos efectuados por éstos, por lo que este resultado se estructura en dos apartados: a) cobertura de los CVAP y b) recorridos de vigilancia.

a) Cobertura de los CVAP

La ASF identificó que en 2016 la PROFEPA constituyó 266 CVAP, superior en 27.3% a la meta programada para ese año (209); asimismo, en el Programa de Procuración de Justicia Ambiental 2014-2018 se estableció a 2018 la meta de instalar 1,800 comités, como se muestra en el cuadro siguiente:

CUMPLIMIENTO DE METAS EN INSTALACIÓN DE COMITÉS DE VIGILANCIA AMBIENTAL PARTICIPATIVA, 2016

Indicador	Meta nacional 2016			Meta Nacional 2018		
	Programada	Realizada	Cumplimiento (%)	Programada	Realizada al 2016	Avance (%)
Instalación de Comités de Vigilancia Ambiental Participativa, preferentemente en sitios prioritarios, áreas naturales protegidas y/o zonas críticas forestales.	209	266	127.3	1,800	1,672	92.9

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente mediante oficio núm. PFPA/6.1/10C.17.2/159/17 del 5 de abril de 2017.

Respecto del avance de la meta a mediano plazo, dadas las condiciones, se estima que se cumpliría en el plazo determinado, ya que se cuenta con un avance del 92.9% respecto de la meta establecida para 2018.

A fin de verificar los CVAP que se establecieron en Sitios Prioritarios, Áreas Naturales Protegidas y Zonas Críticas Forestales, la ASF identificó en la base de datos de los CVAP que se instalaron 266 comités, el 5.3% (14) se constituyeron en Sitios Prioritarios; el 16.5% (44) en Áreas Naturales Protegidas; el 10.1% (27) en Zonas Críticas Forestales; mientras que el 14.7% (39) se formalizaron en Áreas Naturales Protegidas, Sitios Prioritarios y Zonas Críticas Forestales, el 7.1% (19) en Sitios Prioritarios y Áreas Naturales Protegidas; el 6.0% (16) en Sitios Prioritarios y Zonas Críticas Forestales; el 9.0% (24) en Áreas Naturales Protegidas consideradas también como Zonas Críticas Forestales, y el 31.2% (83) se instalaron fuera de los Sitios Prioritarios, Áreas Naturales Protegidas y Zonas Críticas Forestales, lo que permitió realizar recorridos de vigilancia para prevenir e inhibir los ilícitos forestales en las Áreas Naturales Protegidas y lugares de impacto ambiental prioritarios, como se muestra en el cuadro siguiente:

COMITÉS DE VIGILANCIA AMBIENTAL PARTICIPATIVA CONSTITUIDOS EN SITIOS PRIORITARIOS, ÁREAS NATURALES  
PROTEGIDAS,  
ZONAS CRÍTICAS FORESTALES Y FUERA DE ESAS ZONAS, 2016

Entidad Federativa	Comités establecidos en SP, ANP y ZCF									Fuera de SP, ANP y ZCF	Part. (%)	Total General	Part. (%)
	SP, ANP y ZCF	SP y ANP	SP y ZCF	ANP y ZCF	SP	ANP	ZCF	Total	Part. (%)				
Total	39	19	16	24	14	44	27	183	100.0	83	100.0	266	100.0
Michoacán	31	1	1	10	2	2	2	49	26.8	5	6.0	54	20.3
Oaxaca	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0	18	21.7	18	6.8
Jalisco	0	1	0	0	0	7	0	8	4.4	9	10.8	17	6.4
Nayarit	0	4	0	0	2	1	1	8	4.4	9	10.8	17	6.4
Guerrero	0	0	7	0	0	0	3	10	5.5	6	7.2	16	6.0
Baja California	2	0	0	1	3	3	0	9	4.9	5	6.0	14	5.3
Chiapas	0	0	0	0	0	7	4	11	6.0	2	2.4	13	4.9
Nuevo León	0	0	0	0	0	8	1	9	4.9	2	2.4	11	4.1
Puebla	2	1	0	2	0	1	3	9	4.9	2	2.4	11	4.1
San Luis Potosí	0	0	0	3	0	0	5	8	4.4	1	1.2	9	3.4
ZMMM	0	0	4	0	1	0	4	9	4.9	0	0.0	9	3.4
Morelos	1	3	0	0	0	1	0	5	2.7	2	2.4	7	2.6
Baja California Sur	1	1	0	1	0	1	1	5	2.7	1	1.2	6	2.3
Quintana Roo	1	0	3	0	1	0	1	6	3.3	0	0.0	6	2.3
Colima	0	0	0	1	0	1	0	2	1.1	3	3.6	5	1.9
Querétaro	1	1	0	0	0	0	1	3	1.6	2	2.4	5	1.9
Chihuahua	0	2	0	0	0	2	0	4	2.2	0	0.0	4	1.5
Durango	0	0	0	0	0	0	0	0	0.0	4	4.8	4	1.5
Hidalgo	0	0	0	0	0	1	0	1	0.5	3	3.6	4	1.5
Tabasco	0	1	0	0	2	0	0	3	1.6	1	1.2	4	1.5
Tamaulipas	0	0	0	0	2	0	0	2	1.1	2	2.4	4	1.5
Aguascalientes	0	0	0	0	0	1	0	1	0.5	2	2.4	3	1.1
Guanajuato	0	0	0	0	0	3	0	3	1.6	0	0.0	3	1.1
Sonora	0	1	1	0	0	0	0	2	1.1	1	1.2	3	1.1
Tlaxcala	0	0	0	0	0	2	0	2	1.1	1	1.2	3	1.1
Veracruz	0	0	0	3	0	0	0	3	1.6	0	0.0	3	1.1
Yucatán	0	0	0	3	0	0	0	3	1.6	0	0.0	3	1.1
Zacatecas	0	0	0	0	0	1	0	1	0.5	2	2.4	3	1.1
Coahuila	0	2	0	0	0	0	0	2	1.1	0	0.0	2	0.8
México	0	1	0	0	0	1	0	2	1.1	0	0.0	2	0.8
Sinaloa	0	0	0	0	1	1	0	2	1.1	0	0.0	2	0.8
Campeche	0	0	0	0	0	0	1	1	0.5	0	0.0	1	0.4

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente mediante oficio núm. PFPA/6.1/10C.17.2/159/17 del 5 de abril de 2017.

ANP: Áreas Naturales Protegidas.

SP: Sitios Prioritarios.

ZCF: Zona Crítica Forestal.

n.a. No aplica.

En 2016, el estado de Michoacán tuvo la mayor cantidad de comités constituidos, el 20.3% (54) del total, seguido de Oaxaca con 6.8% y de Jalisco y Nayarit con 6.4% cada uno, Guerrero con el 6.0%, mientras que en el resto de las entidades federativas la proporción de comités respecto del total varió del 0.4% al 5.3%.

De 2011 a 2016, la instalación de comités aumentó en 13.3%, en promedio anual, en Áreas Naturales Protegidas, 1.6% en Sitios Prioritarios y 20.9% en Zonas Críticas Forestales, como se muestra en el cuadro siguiente:

RESULTADOS DE LA COBERTURA DE COMITÉS DE VIGILANCIA AMBIENTAL PARTICIPATIVA EN ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, SITIOS PRIORITARIOS Y ZONAS CRÍTICAS FORESTALES, 2011-2016

Concepto	2011	2012	2013	2014	2015	2016	TMCA
Áreas Naturales Protegidas	174	176	176	176	176	176	0.2
Con CVAP	22	29	30	49	44	41	13.3
Part. (%)	12.6	16.5	17.0	27.8	25.0	23.3	n.a.
Sin CVAP	152	147	146	127	132	135	(2.3)
Part. (%)	87.4	83.5	83.0	72.2	75.0	76.7	n.a.
Sitios Prioritarios	97	97	97	97	97	97	0.0
Con CVAP	24	16	20	23	17	26	1.6
Part. (%)	24.7	16.5	20.6	23.7	17.5	26.8	n.a.
Sin CVAP	73	81	77	74	80	71	(0.6)
Part. (%)	75.3	83.5	79.4	76.3	82.5	73.2	n.a.
Zonas Críticas Forestales	108	108	108	108	108	108	0.0
Con CVAP	12	28	19	44	31	31	20.9
Part. (%)	11.1	25.9	17.6	40.7	28.7	28.7	n.a.
Sin CVAP	96	80	89	64	77	77	(4.3)
Part. (%)	88.9	74.1	82.4	59.3	71.3	71.3	n.a.

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente mediante oficio núm. PFPA/6.1/10C.17.2/159/17 del 5 de abril de 2017.

CVAP: Comité de Vigilancia Ambiental Participativa.

En 2016, la cobertura de instalación de las Áreas Naturales Protegidas fue de 23.3% (41), de los Sitios Prioritarios de 26.8% (26) y de las Zonas Críticas Forestales de 28.7% (31).

#### b) Recorridos de vigilancia

Respecto de los recorridos de vigilancia, dentro del Programa Operativo Anual 2016, se estableció como meta realizar 486 recorridos de vigilancia con los Comités de Vigilancia Ambiental Participativa. La ASF verificó que se realizó el 98.4% (478) de lo programado para ese año, como se muestra en el cuadro siguiente:

RECORRIDOS DE VIGILANCIA DE LA PROFEPA Y LOS CVAP EN SITIOS PRIORITARIOS, ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS Y ZONAS CRÍTICAS FORESTALES, 2016

Concepto	Recorridos	Part. (%)
Total	478	100.0
Sitio Prioritario	183	38.3
Sitio Prioritario, Área Natural Protegida y ZCF	62	13.0
Sitio Prioritario y Área Natural Protegida	61	12.8
ZCF	61	12.8
ANP	49	10.2
Sitio Prioritario y ZCF	38	7.9
ANP y ZCF	24	5.0

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente mediante oficio núm. PFFPA/6.1/10C.17.2/159/17 del 5 de abril de 2017.

ANP: Áreas Naturales Protegidas.

SP: Sitios Prioritarios.

ZCP Zonas Críticas Forestales

La ASF verificó que en 2016 se realizaron 478 recorridos de vigilancia, de los cuales 38.3% (183) se llevaron a cabo en Sitios Prioritarios, el 13.0% (62) en Sitios Prioritarios, ANP y ZCF, el 12.8% (61) en Sitio Prioritario y, el 12.8% (61) en Zonas Críticas Forestales, 10.2% (49) en ANP, 7.9% (38) en Sitios Prioritarios y Zonas Críticas Forestales y en ANP y Zonas Críticas Forestales el 5.0% (24).

##### 5. Coordinación para inspección y vigilancia forestal

La PROFEPA debe propiciar un sistema de distribución y complementación de competencias en coordinación con los gobiernos estatales, a fin de ampliar su ámbito de actuación y obtener el apoyo de los estados en acciones de procuración de justicia que le permita asegurar el cumplimiento de la normativa ambiental,<sup>13/</sup> entre ellas la forestal.

La ASF realizó el análisis de la coordinación interinstitucional con base en dos elementos: a) suscripción de convenios de coordinación con los gobiernos estatales para la inspección y vigilancia forestal, y b) coordinación de acciones con los gobiernos estatales para la imposición y cobro de multas en materia forestal.

a) Suscripción de convenios de coordinación con los gobiernos estatales para la inspección y vigilancia forestal

La ASF revisó el “Convenio específico para la asunción de funciones en materia de inspección y vigilancia forestal, que celebran la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos

<sup>13/</sup> Programa de Procuración de Justicia Ambiental, 2014-2018, pág. 44.

Naturales (SEMARNAT), mediante la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) y el Estado de México”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de agosto de 2013, en el que se establece como objetivo “establecer las bases para que el gobierno del Estado de México, asuma las funciones y atribuciones que en materia de inspección y vigilancia forestal ejerce la SEMARNAT, mediante la PROFEPA”.

En cuanto a los restantes 31 estados del país, la procuraduría no dispuso de evidencia documental del establecimiento de convenios de coordinación ni de haber realizado acciones de promoción y coordinar para su suscripción; además, no programó metas que permitieran evaluar el avance en el cumplimiento de la línea de acción 3.3.1 “Establecer convenios de coordinación para la descentralización de funciones de inspección con las procuradurías y organismos estatales encargadas del cuidado del ambiente”, orientada al objetivo de “Verificar el cumplimiento de la legislación ambiental para así contribuir a la reducción de la comisión de ilícitos contra el ambiente y a un crecimiento verde”, del Programa de Procuración de Justicia Ambiental 2014-2018, lo que limitó a la procuraduría ampliar su ámbito de actuación y obtener el apoyo de instituciones de los gobiernos de los estados, mediante la asunción de funciones de inspección y vigilancia en las materia forestal, para la reducción de la comisión de ilícitos en materia forestal.

b) Coordinación de acciones con los gobiernos estatales para la imposición y cobro de multas en materia forestal

La ASF constató que la procuraduría impuso 3,395 multas por 70,815.3 miles de pesos en 2016, como se muestra en el cuadro siguiente:

MULTAS IMPUESTAS POR LA PROFEPA EN MATERIA FORESTAL, 2014-2016  
(Miles de pesos)<sup>1/</sup>

Año	2014		2015		2016		Total	V (%) 2/		
Estado	Multas	Monto	Multas	Monto	Multas	Monto	Multas	Monto	Multas	Monto
Total	4,296	74,115.7	3,450	69,555.9	3,395	70,815.6	11,141	214,487.1	(21.0)	(4.5)
Guerrero	37	6,320.8	45	13,535.5	38	13,112.0	120	32,968.3	2.7	107.4
Baja California Sur	146	5,977.2	109	3,897.0	138	6,052.3	393	15,926.5	(5.5)	1.3
Quintana Roo	171	9,728.5	78	950.1	87	4,384.8	336	15,063.5	(49.1)	(54.9)
Veracruz	98	13,468.1	39	1,056.9	17	526.8	154	15,051.8	(82.7)	(96.1)
Coahuila	37	32.6	55	13,436.8	45	315.7	137	13,785.1	21.6	867.4
Chihuahua	211	285.9	266	1,710.6	310	11,492.8	787	13,489.2	46.9	3,919.9
Jalisco	189	1,243.1	199	5,728.0	117	5,036.3	505	12,007.4	(38.1)	305.1
Michoacán	457	3,889.8	330	3,195.4	291	4,843.6	1,078	11,928.7	(36.3)	24.5
Hidalgo	123	3,972.4	105	671.5	251	4,010.0	479	8,653.8	104.1	0.9
Oaxaca	381	4,046.2	132	2,857.4	98	1,012.1	611	7,915.8	(74.3)	(75.0)
Campeche	141	4,745.1	98	1,474.9	91	693.6	330	6,913.6	(35.5)	(85.4)
México	315	2,782.3	154	1,777.9	142	2,001.4	611	6,561.5	(54.9)	(28.1)
Querétaro	75	703.1	97	2,511.1	86	2,402.3	258	5,616.5	14.7	241.7
Colima	67	3,040.8	76	1,318.0	47	700.8	190	5,059.7	(29.9)	(77.0)
Yucatán	157	2,168.4	119	1,446.9	100	1,430.0	376	5,045.3	(36.3)	(34.1)
Tlaxcala	27	3,112.8	33	464.6	45	896.1	105	4,473.5	66.7	(71.2)
Morelos	66	232.0	76	1,873.8	107	2,046.3	249	4,152.0	62.1	782.1
Guanajuato	57	413.9	59	2,560.3	88	1,176.2	204	4,150.4	54.4	184.2
Sinaloa	118	986.8	92	2,152.4	88	844.2	298	3,983.4	(25.4)	(14.5)
San Luis Potosí	219	1,845.4	136	1,490.2	77	218.6	432	3,554.1	(64.8)	-88.2
Nayarit	110	870.5	65	509.0	97	1,477.8	272	2,857.3	(11.8)	69.8
Durango	203	138.6	259	1,005.1	146	1,585.2	608	2,729.0	(28.1)	1,043.7
Nuevo León	132	1,192.1	86	543.5	123	983.6	341	2,719.2	(6.8)	(17.5)
Baja California	64	330.1	51	543.4	88	1,085.9	203	1,959.3	37.5	229.0
Zacatecas	77	1,467.8	111	127.2	86	221.6	274	1,816.7	11.7	(84.9)
Aguascalientes	56	251.2	60	538.1	41	891.6	157	1,680.9	(26.8)	254.9
Puebla	82	197.6	88	433.4	196	667.8	366	1,298.7	139.0	238.0
Tamaulipas	128	204.6	128	380.9	76	241.7	332	827.2	(40.6)	18.2
Sonora	143	243.4	85	455.4	54	38.0	282	736.9	(62.2)	(84.4)
Tabasco	139	10.5	86	464.7	78	246.3	303	721.5	(43.9)	2,253.5
ZMVM	48	104.6	110	435.0	102	125.4	260	665.1	112.5	19.8
Chiapas	22	109.5	23	11.0	45	54.8	90	175.2	104.5	(50.0)

FUENTE: Elaborada por la ASF con información proporcionada mediante oficio no. PFPA/6.1/10.C.17.2/159/2017, del 5 de abril de 2017.

ZMVM: Zona Metropolitana del Valle de México.

1/ Cifras deflactadas con el deflactor del PIB de 2016.

$$\left[ \left( \frac{2016}{2014} \right) - 1 \right] * 100$$

2/ V (%) Variación Porcentual del periodo=

De 2014 a 2016, la PROFEPA impuso 11,141 multas por un total de 214,487.1 miles de pesos; el 17.3% (1,927) de las multas impuestas se concentró en los Estados de Guerrero, Baja California Sur, Quintana Roo, Veracruz, Coahuila y Chihuahua; sin embargo, éstas representaron el 49.6% (106,284.3 miles de pesos) del monto total de las multas impuestas.

En el periodo mencionado, las multas impuestas decrecieron en un 21.0%, al pasar de 4,296 en 2014 a 3,395 en 2016; asimismo, el monto por concepto de las mismas disminuyó en un 4.5%, al pasar de 74,115.7 miles de pesos en 2014 a 70,815.4 miles de pesos en 2016.

La procuraduría no dispuso de la información correspondiente a las multas impuestas por infracciones en materia forestal que fueron cobradas por el SAT y devueltas a los gobiernos de los estados, debido a que las multas impuestas con motivo de la aplicación de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable (LGDFS) y su Reglamento (RLGDFS) no tienen un fin específico, por lo que el manejo de los fondos recuperados queda a discreción del SAT y los gobiernos de los Estados, en atención a los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, suscritos entre la SHCP y las 32 entidades federativas del país, los cuales tienen por objeto “establecer la coordinación y colaboración administrativa para que las funciones de administración de los ingresos federales y el ejercicio de las facultades en materia fiscal que se otorgan mediante este Convenio, se asuman por parte de la entidad y, en su caso, por los municipios de ésta, dentro del marco de la planeación democrática del desarrollo nacional”.

Con la revisión de los 32 Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, la ASF constató que todos cuentan con una cláusula referente al cobro de los créditos fiscales derivados de las multas impuestas por dependencias no fiscales, entre las que se encuentran las determinadas por la PROFEPA por infracciones en materia forestal.

Para el caso del Estado de México, el “CONVENIO Específico para la asunción de funciones en materia de inspección y vigilancia forestal, que celebran la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Estado de México”, sí establece el destino que se dará a las multas impuestas por el gobierno del estado, de acuerdo con lo siguiente:

CLÁUSULAS DEL CONVENIO ESPECÍFICO PARA LA ASUNCIÓN DE FUNCIONES EN MATERIA DE INSPECCIÓN Y VIGILANCIA FORESTAL, QUE CELEBRAN LA SECRETARÍA DE MEDIO AMBIENTE Y RECURSOS NATURALES Y EL ESTADO DE MÉXICO, EN LAS QUE SE ESTABLECEN LOS CRITERIOS PARA LA IMPOSICIÓN Y COBRO DE MULTAS POR INCUMPLIMIENTO DE LA NORMATIVA FORESTAL EN EL ESTADO DE MÉXICO, 2016

Cláusula	Texto
SEGUNDA, inciso f) y h)	El Estado de México asume de la PROFEPA, entre otras, las funciones y atribuciones de "Determinar las infracciones e imponer las sanciones que correspondan en términos de la legislación en materia forestal federal" y de "Enviar para su cobro a la autoridad hacendaria competente, las multas que se impongan con motivo de la comisión de infracciones a la normativa forestal federal en términos del presente instrumento".
CUARTA, párrafo segundo	Las multas "establecidas mediante Resolución Administrativa por "EL ESTADO", serán ingresadas al erario estatal y canalizadas al Fondo administrado por "PROBOSQUE", cuyo monto será destinado de común acuerdo entre "LAS PARTES" en acciones de protección, conservación, preservación, restauración y no menos del 50% será destinado a fortalecer las acciones de inspección y vigilancia estatal y federal de los recursos y ecosistemas forestales de la entidad".

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en el CONVENIO Específico para la asunción de funciones en materia de inspección y vigilancia forestal, que celebran la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Estado de México.

Del análisis de las cláusulas SEGUNDA y CUARTA del convenio, se concluyó que el gobierno del Estado de México es el responsable de la imposición de las multas derivadas de incumplimientos de la normativa ambiental forestal, de su envío al SAT para su cobro y, una

vez cobradas, su recepción e inversión en el fondo PROBOSQUE, <sup>14/</sup> así como de destinar, no menos del 50.0% de las multas, en acciones de inspección y vigilancia estatal, y federal de los recursos y ecosistemas forestales de la entidad; pero la PROFEPA no dispuso de la información que acreditara la devolución e inversión por parte del Gobierno del Estado de México de los 6,561.5 miles de pesos derivados de la imposición de 611 multas, de 2014 a 2016, al Fondo PROBOSQUE para la ejecución de acciones de inspección y vigilancia.

Por lo anterior, debido a que el marco normativo en materia forestal no establece un destino específico para las multas impuestas por la PROFEPA por incumplimientos a la normativa en materia forestal, la falta de establecimiento de convenios de colaboración entre la PROFEPA y los Gobiernos Estatales, con excepción del Estado de México, no asegura que las multas devueltas por el SAT a los gobiernos estatales sean reinvertidas en acciones de inspección y vigilancia forestal.

#### 16-5-16E00-07-0423-07-008 **Recomendación**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente evalúe la pertinencia de analizar las causas por las cuales no dispuso de convenios de promoción y coordinación con los gobiernos estatales, excepto con el Estado de México, en materia de inspección y vigilancia forestal y, con base en los resultados, establezca una estrategia de coordinación para definir los acuerdos con los gobiernos estatales que cuenten con las capacidades necesarias para la asunción de funciones de inspección y vigilancia, así como incluir una cláusula en los acuerdos para el destino específico de las multas, a fin de descentralizarlas con las procuradurías y organismos estatales encargadas del cuidado del ambiente, en cumplimiento de los artículos 24, fracciones III y IV, y DÉCIMO PRIMERO, transitorio, de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, así como del artículo 62, fracción XXII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

#### 16-5-16E00-07-0423-07-009 **Recomendación**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente evalúe la pertinencia de analizar las causas por las cuales no dispuso de información que acreditara que los montos de las multas cobradas por el Estado de México hubieran sido reinvertidos para la ejecución de acciones de inspección y vigilancia, en el marco del Convenio específico para la asunción de funciones en materia de inspección y vigilancia forestal, que celebran la Secretaría de Medio

---

<sup>14/</sup> Fondo administrado por el organismo público descentralizado del Estado de México denominado Protectora de Bosques del Estado de México "PROBOSQUE",

Ambiente y Recursos Naturales y el Estado de México, y, con base en los resultados, defina un plan de acción para disponer de la información útil, confiable y oportuna para procurar que los recursos derivados de las multas cobradas sean reinvertidos para dichos fines, a fin de cumplir con el objetivo de verificar el cumplimiento de la legislación ambiental para así contribuir a la reducción de la comisión de ilícitos contra el ambiente y a un crecimiento verde, establecido en la línea de acción 3.1.1 del Programa de Procuración de Justicia Ambiental 2014-2017, el artículo 24, fracciones III y IV, de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, y de la cláusula DÉCIMA PRIMERA, penúltimo párrafo, del Convenio Específico para la asunción de funciones en materia de inspección y vigilancia forestal, que celebran la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Estado de México, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

#### 16-5-16E00-07-0423-07-010 **Recomendación**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente evalúe la pertinencia de analizar las causas por las cuales no dispuso de una programación de metas que le permitieran evaluar el avance del cumplimiento de la línea de acción 3.3.1 ¿establecer convenios de coordinación para la descentralización de funciones de inspección con las procuradurías y organismos estatales encargados del cuidado del ambiente¿, del Programa de Procuración de Justicia Ambiental 2014-2017 y, con base en los resultados, defina un plan de acción para disponer de las metas necesarias que le permitan ampliar su ámbito de acción y obtener apoyo de instituciones de los Estados mediante la asunción de funciones de inspección y vigilancia en materia forestal a fin de cumplir con el objetivo de verificar el cumplimiento de la legislación ambiental para así contribuir a la reducción de la comisión de ilícitos contra el ambiente y a un crecimiento verde, establecido en el Programa de Procuración de Justicia Ambiental 2014-2017, así como con el artículo 24, fracciones III y IV, DÉCIMO PRIMERO, transitorio, de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, artículo 62, fracción XXII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y del artículo 24, fracción I, 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 la deficiencia detectada.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención fueron acordados con la entidad fiscalizada.

#### **6. *Coordinación para el seguimiento y atención de las denuncias penales***

La coordinación entre la PROFEPA y la PGR en materia ambiental, entre ellas la forestal, se basa en el desarrollo de estrategias orientadas a la investigación, persecución y sanción de

los delitos e infracciones, con objeto de propiciar una procuración de justicia ambiental oportuna, eficaz y extensiva a todo el territorio nacional.<sup>15/</sup>

A fin de verificar que la PROFEPA y la PGR hubieran establecido e implementado una estrategia orientada a fortalecer los instrumentos de coordinación para la atención de los procedimientos penales referentes a los delitos ambientales, entre ellos los forestales, la ASF analizó dos aspectos: a) elaboración e implementación del Programa Federal para la Atención de Delitos contra el Ambiente y la Gestión Ambiental y b) resultados de la coordinación entre la PROFEPA y la PGR.

a) Elaboración e implementación del Programa Federal para la Atención de Delitos contra el Ambiente y la Gestión Ambiental.

El proyecto del Programa Federal para la Atención de Delitos contra el Ambiente y la Gestión Ambiental que establece como objetivo “la prevención de daños al ambiente, investigación, persecución, sanción y prevención general y especial de los delitos e infracciones administrativas que los ocasionen, mediante la conectividad y trabajo conjunto eficiente entre la PGR y la PROFEPA”.

Con la revisión del proyecto del programa, la ASF identificó que en el Numeral 4. Indicadores y Mediciones, se establece que “se vincularán los objetivos con los indicadores en una tabla y se establecerán metas, asimismo se presentarán fichas de indicadores con el método de cálculo (Todo lo anterior se encuentra en elaboración)”; además, de acuerdo con las respuestas de la Subprocuraduría Jurídica de la PROFEPA y por la PGR para la atención de las recomendaciones 14-0-16E00-07-0132-07-008 y 14-0-1700-07-0132-07-001 de la auditoría 132 “Contaminación ambiental”, correspondientes a la Cuenta Pública 2014, el Programa se concluiría en el mes de diciembre del 2016, sin que ello implicara su revisión y publicación correspondiente, toda vez que se estaba realizando la vinculación de los objetivos con los indicadores y se definirían las metas correspondientes.

Al respecto, mediante oficio núm. OM/CAOM/SAMC/1173/2017 del 7 de junio de 2017, la PGR proporcionó copia del oficio núm. PGR-SEIDF-UEIDAPLE-0819-2017 del 6 de junio, mediante el cual, informó que la Coordinación de Planeación, Desarrollo e Innovación Institucional (COPLADII) de la PGR y la Subprocuraduría Jurídica, así como la Dirección General de Delitos Federales contra el Ambiente y Litigio de la PROFEPA, se encuentran vinculando los objetivos con los indicadores de evaluación, a fin de concluir la elaboración del programa; asimismo, remitió el Cronograma de Trabajo para la elaboración de indicadores, metas, designación de responsables de supervisión y publicación del Programa Federal para la Atención de Delitos contra el Ambiente y la Gestión Ambiental previsto en la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, el cual prevé la publicación en el Diario Oficial de

---

<sup>15/</sup> Cfr. Artículo 53, de la Ley Federal de Responsabilidad Ambiental.

la Federación a más tardar el 15 de septiembre de 2017, por lo que la observación se atendió durante la ejecución de la auditoría.

b) Resultados de la coordinación de acciones entre la PROFEPA y la PGR.

La PROFEPA informó que realizó 7 actividades vinculadas con 3 (60.0%) de 5 objetivos definidos, en el citado proyecto, referentes a 2. Investigación, 3. Persecución judicial y 5. Reparación y compensación ambiental de daños, como se muestra en el cuadro siguiente:

RESULTADO DE LAS ACCIONES REALIZADAS EN CONGRUENCIA CON EL PROYECTO DE PROGRAMA FEDERAL PARA LA ATENCIÓN DE DELITOS CONTRA EL AMBIENTE Y LA GESTIÓN AMBIENTAL, 2016

Objetivos del proyecto de programa	Estrategias del proyecto de programa	Actividades realizadas	Dependencia ejecutora
1.- Prevención	1.1.- Sistematización de la Información, procedimientos y seguimiento para apoyar un trabajo preventivo. 1.2.- Análisis de la información y tareas de inteligencia con un enfoque preventivo. 1.3.- Elaboración de mapas georreferenciados. 1.4.- Comunicación, preventiva y disuasiva. 1.5.- Actualización del Convenio de Colaboración PGR y PROFEPA. 1.6.- Propuestas de reformas en materia ambiental. 1.7.- Cooperación internacional.		
2.- Investigación	2.1.- Capacitación en técnicas de investigación y protección a víctimas de los delitos contra el ambiente 2.2.- Determinar el perfil de casos para acuerdos reparatorios, juicios abreviados y juicio oral. 2.3.- Determinar el perfil de casos a ser procesados a través del procedimiento de responsabilidad penal de personas jurídicas. 2.4.- Capacitación en materia de salidas alternas y formas de terminación anticipada. 2.5.- Sistematización de información, procedimientos, vigilancia y seguimiento. 2.6.- Promover la capacitación y certificación de competencias de peritos en materia ambiental. 2.7.- Análisis de la información y tareas de inteligencia. 2.8.- Lograr una procuración de justicia eficaz frente al fenómeno de delincuencia corporativa y delitos cometidos por personas jurídicas.	1. Dos reuniones, tendientes unificar los criterios que se deben seguir en la suscripción de algún mecanismo alternativo de solución de controversias, a nivel nacional.  2. Reuniones a efecto de que se alineen criterios en materia de integración de carpetas de investigación por delitos contra el ambiente y la gestión ambiental iniciadas en las Delegaciones de la Procuraduría General de la República.  3. Elaboración de un protocolo de actuación y criterios para la aplicación de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia penal, tratándose de ilícitos ambientales.  4. La procedencia de las diversas salidas alternas en el proceso penal, en los delitos contra el ambiente y la gestión ambiental.  5. Capacitación del personal para la coadyuvancia con el Ministerio Público.	PROFEPA-PGR  PROFEPA  PROFEPA  PROFEPA
3.- Persecución judicial	3.1.- Capacitación para la Audiencia Intermedia y Juicio Oral. 3.2.- Sistematización de información, procedimientos, vigilancia y seguimiento.	6. Reuniones en las que se han asumido por parte de la Procuraduría General de la República la evaluación de la procedencia de que en las carpetas de investigación que se inicien con motivo de las denuncias y/o querellas que presente la PROFEPA, se le reconozca a ésta el carácter de representante de ofendido o de víctima.	PROFEPA-PGR
4.- Sanciones y ejecución	4.1.- Capacitación respecto de sanciones y ejecución en materia ambiental 4.2.- Sistematización de información, procedimientos, vigilancia y seguimiento.		
5.- Reparación y compensación ambiental de daños	5.1.- Capacitación y en materia de reparación de daños. 5.2.- Sistematización de información, procedimientos, vigilancia y seguimiento en relación a reparación de daños ambientales.	7. Establecer los supuestos de procedencia para reparar o compensar el daño en los delitos contra el ambiente.	PROFEPA
Indicadores y mediciones			

FUENTE: Elaborado por la ASF con información proporcionada mediante oficio núm. PFFA/6.1/10C.17.2/164/2017 del 12 de abril de 2017, y oficio núm. OM/CAOM/SAMC/0710/2017 del 11 de abril de 2017.

Las 7 actividades informadas se relacionan con 5 estrategias del programa, orientadas a la capacitación, procuración de justicia, sistematización de información, procedimientos de la averiguación previa, vigilancia y seguimiento de la reparación de daños ambientales, y únicamente 2 (28.6%) fueron realizadas en coordinación con la PGR mientras que las restantes 5 (71.4%) fueron realizadas únicamente por la PROFEPA; no obstante la procuraduría no proporcionó la evidencia documental que acreditara la ejecución de dichas actividades; además, no informó haber realizado actividades relacionadas con los tres objetivos del proyecto de programa referentes a la prevención, sanciones y ejecución, e indicadores y evaluación de los resultados.

Con la revisión de las denuncias interpuestas por la PROFEPA ante el Ministerio Público Federal (MPF) por los actos, hechos u omisiones que implicaron la probable comisión de delitos en materia forestal, se constató que en el ejercicio 2016 la procuraduría inició 393 procedimientos; ese mismo año, el MPF le notificó 319 procedimientos aún sin resolución por encontrarse en trámite y 64 resolutive de las denuncias presentadas. Los resolutive significaron el 16.3% (64) respecto del total de asuntos presentados a la PGR en 2016, de los que el 28.1% (18) fueron procedentes sin ejercicio de la acción penal, y 71.9%(46) fueron clasificados en reserva por la PGR, lo que refleja la insuficiencia de las acciones realizadas entre la PROFEPA y la PGR para asegurar la reparación de daños ambientales, como se muestra en el siguiente cuadro:

DENUNCIAS Y RESOLUTIVOS POR DELITOS PENALES EN MATERIA FORESTAL, 2012-2016

Concepto	2012		2013		2014		2015		2016		Total		TMCA
	Abs.	Part. (%)	Abs.	Part. (%)									
Denuncias	285	n.a.	244	n.a.	224	n.a.	259	n.a.	393	n.a.	1,405	n.a.	8.4
Resoluciones	157	100	164	100	125	100	126	100	64	100	636	100	(20.1)
Sin resolución	121	n.a.	73	n.a.	124	n.a.	121	n.a.	319	n.a.	758	n.a.	27.4
Procedentes	62	39.5	70	42.7	55	44.0	57	45.2	18	28.1	262	41.2	(26.6)
No ejercicio de la acción penal	50	80.6	37	52.9	28	50.9	37	64.9	18	100.0	170	64.9	(22.5)
Ejercicio de la acción penal	12	19.4	33	47.1	27	49.1	20	35.1	0	0.0	92	35.1	(100.0)
En reserva	95	60.5	94	57.3	70	56.0	69	54.8	46	71.9	374	58.8	(16.6)
En trámite	121	n.a.	73	n.a.	124	n.a.	121	n.a.	319	n.a.	758	n.a.	27.4

FUENTE: Elaborado la ASF con información proporcionada por la PROFEPA mediante oficio núm. PFP/6.1/10C.17.2/164/2017 del 12 de abril de 2017.

Abs. Absoluto.

$$TMCA = \left[ \left( \frac{(2016)}{(2012)} \right)^{\frac{1}{4}} - 1 \right] * 100$$

TMCA Tasa Media de Crecimiento Anual (

n.a No aplica.

De 2012 a 2016, la procuraduría interpuso 1,405 denuncias y el MPF dio respuesta a la PROFEPA en 636 casos (45.3%), de las que 262 (41.2%) fueron clasificadas como “procedentes” y de estos 170 (64.9%) fueron resueltos por no ejercicio de la acción penal y en 92(35.1%) se ejerció la acción penal; las restantes 374 denuncias (58.8%) fueron

clasificadas “en reserva” por no contar con elementos suficientes para hacer la consignación a los Tribunales, y 758 se encuentran clasificadas como “en trámite” a la espera de lo conducente según la resolución del MPF, no obstante, al cierre de 2016 continuaron sin resolverse los 1,132 procedimientos interpuestos; por lo que si bien la PROFEPA y la PGR señaló la realización de 215 reuniones de trabajo durante el periodo, como acciones de coordinación y la emisión de 854 dictámenes periciales o técnicos, las acciones y acuerdos establecidos entre ambas instancias no han sido suficientes para resolver las denuncias presentadas al MPF ni para asegurar la adecuada fundamentación de los asuntos, que prevea la sanción de los mismos y la reparación de los daños en materia forestal.

Con base en lo anterior, la ASF constató que si bien la PROFEPA informó haber realizado, en el ámbito de sus atribuciones, actividades coordinadas con la PGR para fortalecer su coordinación en la investigación, persecución judicial y reparación y compensación ambiental de daños y sanción, la falta del Programa Federal para la Atención de Delitos contra el Ambiente y la Gestión Ambiental debidamente aprobado, no asegura que la PROFEPA y la PGR actúen de manera coordinada para dar cumplimiento a los objetivos y estrategias establecidos en el Proyecto del Programa Federal para la Atención de Delitos contra el Ambiente y la Gestión Ambiental.

#### **7. Sistema de Evaluación del Desempeño**

Se identificó en lo reportado para la Cuenta Pública 2016 que, en materia de inspección y vigilancia forestal, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente contó con el Programa presupuestario G005 “Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales”; el cual dispuso de una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR).

Con el análisis de la MIR se identificó que la lógica vertical es correcta y se ajusta a lo establecido en la “Guía para el diseño de Indicadores Estratégicos”; ya que contribuye a fortalecer los sistemas de información para monitorear y evaluar el desempeño de la política ambiental; así como la atención de las resoluciones y denuncias; la eficiencia de los operativos de inspección y vigilancia, así como la eficacia de las certificaciones que las empresas renuevan, orientadas a la justicia ambiental.

Con el análisis de los indicadores, formulados por la PROFEPA para evaluar la operación y avance del programa presupuestario G005 para el nivel de Fin, los establecidos en el nivel Propósito, el de nivel de Componente, así como los definidos para el nivel de Actividad son adecuados, y permiten evaluar con claridad el grado de consecución de los objetivos planteados para dichos niveles estando directamente relacionados con éstos y sus variables.

#### **8. Sistema de Control Interno**

Se determinó que, en 2016, el sistema de control interno institucional de la PROFEPA que regula las operaciones en materia forestal cumplió con el 85.4% (35) de los 41 elementos de control señalados en las 5 Normas Generales de Control Interno.

La norma de control interno relativa al “Ambiente de Control” logró el 87.5% al cumplir con 14 de los 16 elementos que la componen, ya que procuró un entorno y clima organizacional de respeto e integridad, contar con una estructura orgánica institucional y con un código de conducta que difundió, así como disponer de manuales de organización y procedimientos específicos; sin embargo, dentro de su planeación estratégica institucional no estableció metas para la inspección de los centros de almacenamiento y/o transformación; transporte de materias primas forestales, productos y subproductos; notificaciones de saneamiento; tratamientos fitosanitarios; importación de árboles de navidad; vedas forestales; a las plantaciones forestales, programas de forestación y reforestación; así como para evaluar el avance del establecimiento de convenios de coordinación para la descentralización de funciones de inspección con las procuradurías y organismos estatales encargadas del cuidado del ambiente y su sistema de información que, de manera oportuna, económica, suficiente y confiable, resuelve las necesidades de seguimiento y toma de decisiones no genera reportes de las medidas dictadas y su estatus, derivadas de los actos de inspección en materia forestal.

En la Norma Segunda “Administración de Riesgos” se verificó que la entidad implementó un proceso de identificación de riesgos para garantizar razonablemente el cumplimiento de los objetivos y metas institucionales con el establecimiento de la Matriz de Riesgos, instrumentos con los que identificó, evaluó y jerarquizó los riesgos de la institución, así como mediante el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos, con el cual diseñó e implementó las estrategias para controlar los riesgos. Además, dio seguimiento a la aplicación de dichas estrategias.

Respecto de la Tercera Norma, la PROFEPA cumplió con el 84.6%, 11 de los 13 elementos, ya que presentó evidencia que diera cuenta del establecimiento y actualización de las políticas, procedimientos, mecanismos y las medidas necesarias para lograr razonablemente los objetivos y metas institucionales; sin embargo, no estableció instrumentos o mecanismos que le permitieran medir los objetivos y metas, además, el SIIP no generó reportes de las medidas dictadas y su estatus, derivadas de los actos de inspección en materia forestal.

Respecto a la Cuarta Norma “información y comunicación”, la entidad acreditó contar con sistemas diseñados e instrumentados bajo criterios de utilidad, confiabilidad y oportunidad, y con mecanismos de actualización permanente y difusión eficaz por medios electrónicos que permitieron la adecuada toma de decisiones, transparencia y rendición de cuentas de la gestión pública; sin embargo, no contó con información confiable, oportuna y suficiente, respecto a las medidas dictadas y su estatus, derivadas de los actos de inspección en materia forestal.

Asimismo, cumplió con la Norma quinta “Supervisión y mejora continua”, al implementar acciones de control interno para cada uno de los cuatro elementos establecidos para esta norma.

Las recomendaciones fueron señaladas en los resultados núms. 1, 3 y 5 del presente informe.

## **9. Sistema de rendición de cuentas**

Como resultado del análisis del “Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos en Clasificación Funcional-Programática” de la Cuenta Pública 2016, se reportó que se ejercieron 306,568.6 miles de pesos en materia de inspección y vigilancia forestal, mediante el Pp G005 “Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales”, de acuerdo con lo reportado en la Cuenta Pública 2016, se realizaron actos de inspección, recorridos de vigilancia y operativos en materia de recursos naturales: el G005 “Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales”.

En la Exposición de Motivos del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2016 se identificó que el Gobierno Federal consideró necesario propiciar el desarrollo forestal sustentable, se presentó la propuesta de gasto de la PROFEPA prevista en el PPEF 2016 que asciende a 49.8 mil millones de pesos, destinados al desarrollo de capacidades de las instituciones que gestionan los recursos forestales, desarrollar y fortalecer la producción y productividad forestal, para mejorar la calidad de vida de propietarios y poseedores del recurso, así como fortalecer la verificación del cumplimiento de la normativa ambiental en materia de recursos naturales e industria de competencia federal para satisfacer las necesidades del país y en el apartado de Objetivos, Indicadores y Metas para Resultados del PEF 2015, se verificó que se reportaron resultados de indicadores de desempeño vinculados con el Pp G005 “Inspección y Vigilancia del Medio Ambiente y Recursos Naturales”, en el que la PROFEPA informó los resultados de 27 indicadores incluidos en la MIR de dicho programa, previsto en el PEF 2015.

Asimismo, se verificó que en la Cuenta Pública 2016, la PROFEPA rindió cuentas sobre los asuntos relacionados con la inspección y vigilancia forestal, para propiciar el desarrollo forestal sustentable, así como las metas y objetivos del Pp G005.

### ***Consecuencias Sociales***

La inspección y vigilancia realizada por la PROFEPA no fue suficiente para reducir la degradación y deforestación, debido a la baja cobertura de sus acciones en zonas con problemas críticos en materia forestal, lo que no contribuye a propiciar el desarrollo forestal sustentable en beneficio de los 122.3 millones de mexicanos.

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

Se determinó(aron) 5 observación(es), de la(s) cual(es) 2 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 3 restante(s) generó(aron): 10 Recomendación(es).

### ***Dictamen***

El presente se emite el 7 de junio de 2017, 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 el cumplimiento de los objetivos y metas de las acciones de inspección y vigilancia de los ecosistemas forestales. 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 2013-2018, el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2014-2018 y el Programa de Procuración de Justicia Ambiental 2014-2018 se señala que los principales problemas en materia forestal son las prácticas de extracción de recursos forestales inadecuadas, la insuficiente capacidad operativa para la inspección y vigilancia, así como la falta de coordinación entre las instancias gubernamentales federales, estatales y municipales, lo que ocasiona la deforestación y degradación de los recursos forestales.

Para atender el problema público identificado, en agosto de 2001, el Gobierno Federal elaboró el Programa Estratégico Forestal para México 2025, con el objetivo de crear una estrategia para el desarrollo forestal sustentable, basada en ajustes de las políticas, instituciones y de la legislación. En 2003, se decretó la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, <sup>16/</sup> derogando la Ley Forestal de 1997, con objeto de regular y fomentar la conservación, protección, restauración, producción, ordenación, el cultivo, manejo y aprovechamiento de los ecosistemas forestales del país y sus recursos, así como distribuir las competencias en materia forestal con el fin de propiciar el desarrollo forestal sustentable. Al respecto, la PROFEPA es la encargada de inspeccionar y vigilar el cumplimiento de la normativa ambiental, coordinar las labores de las instancias gubernamentales, los gobiernos estatales y con la PGR, en la vigilancia del cumplimiento de la normativa ambiental.

En cuanto a la inspección, en 2016, la procuraduría realizó 3,502 visitas de inspección en materia forestal, con las que alcanzó una cobertura de inspección de las Áreas Naturales Protegidas de 43.1% (66), de los Sitios Prioritarios de 48.5% (47) y de las Zonas Críticas Forestales de 61.1% (66); además, no identificó las acciones de inspección realizadas a áreas con alto nivel de inobservancia de la normativa ambiental, así como en las zonas prioritarias para la conservación y hábitats críticos, definidos como parte de su estrategia de inspección. Asimismo, de las 3,502 visitas de inspección, en 2,600 (74.2%) se detectaron irregularidades, por lo que para subsanar los incumplimientos, dictó medidas en 957 (36.8%) visitas realizadas, en tanto que en el 63.2% (1,643) no dictó medidas, y no dispone de mecanismos de control del estatus de atención de las medidas dictadas, lo que no asegura su cumplimiento. De 2011 a 2016, el índice de irregularidades detectadas mediante los actos de inspección en materia forestal fue de 63.9%, lo que significó que en 10,771 visitas con irregularidades no se dictaron medidas para recuperar la funcionalidad ecológica de los ecosistemas forestales; además, este índice aumentó 3.8%.

---

<sup>16/</sup> Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de febrero de 2003.

Respecto de la vigilancia, en 2016, la PROFEPA realizó 257 operativos en materia forestal, el 8.6% (22) se realizó en ANP, el 16.7% (43) en Sitios Prioritarios y el 28.0% (72) en ambos, mientras que el 46.7% (120) se realizó fuera de estas áreas, con lo que logró una cobertura de 22.7% (40) de las Áreas Naturales Protegidas y del 32.0% (31) de los Sitios Prioritarios, pero no realizó operativos en Zonas Críticas Forestales, en las cuales se ubican los mayores problemas de ilegalidad.

De los 266 Comités de Vigilancia Ambiental Participativa instalados en 2016, el 5.3% (14) se constituyeron en Sitios Prioritarios; el 16.5% (44) en Áreas Naturales Protegidas; el 10.2% (27) en Zonas Críticas Forestales; por lo que el 31.2% (83) se instalaron fuera de los Sitios Prioritarios, Áreas Naturales Protegidas y Zonas Críticas Forestales.

Por lo que corresponde a la coordinación, prevalece la falta de un programa que asegure que la PROFEPA y la PGR actúen de manera coordinada en la investigación, persecución judicial y reparación y compensación ambiental de daños por incumplimientos a la normativa forestal; asimismo, al 2016 se dispuso de un convenio de colaboración con un gobierno estatal, en tanto que de los 31 restantes, no se contó con convenios ni se promovió su formalización para fortalecer la participación de los estados. Además, la PROFEPA desconoce la devolución por parte del Gobierno del Estado de México, quien es el único con un convenio firmado, de los 6,561.5 miles de pesos derivados de la imposición de 611 multas de 2014 a 2016, así como su inversión en acciones de inspección y vigilancia forestal.

En opinión de la ASF, en 2016, la inspección y vigilancia realizada por la PROFEPA ha sido marginal para reducir la degradación y deforestación, ya que la cobertura de inspección en las Áreas Naturales Protegidas fue de 37.5% (66), en los Sitios Prioritarios de 48.5% (47) y en las Zonas Críticas Forestales de 61.1% (66), mientras que la cobertura de la vigilancia fue de 22.7% (40) en las Áreas Naturales Protegidas y de 32.0% (31) en los Sitios Prioritarios, y no se vigilaron las Zonas Críticas Forestales; y persiste la falta de control para asegurar el cumplimiento de las medidas dictadas y las resoluciones de las denuncias penales, que aseguren la restauración de los daños ocasionados a los bosques y selvas por el incumplimiento de la normativa; además de la insuficiente coordinación con los gobiernos estatales para fortalecer las acciones de inspección y vigilancia, lo que no contribuye a propiciar el desarrollo forestal sustentable.

Con las acciones promovidas se pretende que la PROFEPA disponga de una estrategia de inspección y vigilancia que le permita incrementar su cobertura en Zonas Críticas Forestales, en las cuales prevalece una mayor ilegalidad; de los mecanismos de seguimiento necesarios para identificar y verificar de manera oportuna los incumplimientos de atención de las medidas dictadas por la procuraduría; contar con una política conjunta con la PGR para la investigación, persecución y sanción de los delitos e infracciones, que propicie una procuración de justicia ambiental oportuna, eficaz y extensiva; así como el fortalecimiento de la coordinación de acciones de inspección y vigilancia y de cobro de multas con los gobiernos estatales para fortalecer los trabajos de inspección y vigilancia, con objeto de

contribuir a la reforestación y restauración de los recursos forestales, que propicie un desarrollo forestal sustentable.

***Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:***

Director de Área

Director General

Lic. Nadia Patricia Sánchez Villegas

Lic. Omar González Vera

***Apéndices***

*Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Evaluar la cobertura de las visitas de inspección en materia forestal en zonas con alto nivel de inobservancia de la normativa y prioritarias para la conservación de hábitats críticos, del periodo 2011-2016, así como su contribución al desarrollo forestal sustentable.
2. Determinar la cobertura de los recorridos, operativos y sellamientos en materia forestal del periodo 2011-2016, en zonas con alto nivel de inobservancia de la normativa y prioritarias para la conservación de hábitats críticos, y sí permitió controlar dichas zonas para avanzar en su disminución, a fin de contribuir al desarrollo forestal sustentable.
3. Evaluar el grado de cumplimiento de las medidas dictadas por la PROFEPA en el periodo 2011-2016, derivadas de los actos de inspección y vigilancia forestal.
4. Constatar que la PROFEPA fomentó la participación de los ejidatarios y comuneros que habitan en las zonas forestales del país mediante la integración de Comités de Vigilancia Ambiental Participativa (CVAP) en el periodo 2011-2016, con objeto de inhibir la tala clandestina.
5. Evaluar el establecimiento de acuerdos y convenios de colaboración de la PROFEPA y las Entidades Federativas a 2016, para la inspección y vigilancia del cumplimiento de la normativa forestal.
6. Determinar la coordinación de acciones a 2016, entre la PROFEPA y los gobiernos estatales para el cobro de las multas impuestas por incumplimiento de la normativa en materia forestal y su reinversión en acciones de inspección y vigilancia forestal.

7. Verificar el fortalecimiento de los instrumentos de coordinación entre la PROFEPA y la PGR a 2016, para el inicio y resolución de los procedimientos civiles y penales iniciados como resultados de la tala clandestina y el tráfico ilegal de maderas.
8. Verificar que los indicadores definidos por la PROFEPA en relación con la inspección y vigilancia forestal permitan evaluar los resultados de la procuraduría en la política nacional forestal.
9. Evaluar que el sistema de control interno de la PROFEPA contó con las actividades, mecanismos y controles que permitan que los diferentes procesos de la operación de la política nacional forestal se realicen con una seguridad razonable en el logro de sus objetivos.
10. Verificar que la PROFEPA reportó en los documentos de la rendición de cuentas información respecto del cumplimiento de sus objetivos y metas en materia de inspección y vigilancia forestal.

#### *Áreas Revisadas*

La Dirección General de Inspección y Vigilancia Forestal, la Subprocuraduría Jurídica y sus 32 Delegaciones.

#### *Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas*

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

1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Art. 24, Frac. I; 45, Par. primero.
2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Art. 51, Frac. IV; Art. 59, Frac. VIII y IX; Art. 62, Frac. XVI y XXII;

Manual de Organización de Específico de la Dirección General de Inspección y Vigilancia Forestal, Descripción de las áreas, numeral VIII;

Programa de Procuración de Justicia Ambiental (PPJA) 2014-2018, línea de acción 3.1.1;

Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, Art. 16, Frac. XXI; Art. 24, Frac. III y IV; Art. 60; Art. 161, Frac. I, II y III; Art. DÉCIMO PRIMERO transitorio;

Programa de Procuración de Justicia Ambiental 2014-2018, Subprograma de Fortalecimiento a la Gobernanza en la Procuración de Justicia Ambiental, Apartado "Promoción a la Participación Ciudadana";

Convenio Específico para la asunción de funciones en materia de inspección y vigilancia forestal, que celebran la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Estado de México, cláusula DÉCIMA PRIMERA, Par. penúltimo;

Norma Cuarta, párrafo Tercero, numeral 13.04 del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Control Interno;

Ley Federal de Responsabilidad Ambiental, Art. 53;

Convenio de colaboración para la atención y persecución de los delitos contra el ambiente y la gestión ambiental.

#### *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, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 9, 10, 11, 14, fracción III, 15, 17, fracciones XV, XVI y XVII, 34, fracción V, 36, fracción V, 37, 39, 40, 49 y 67, fracciones I, II, III y IV, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

#### *Comentarios de la Entidad Fiscalizada*

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.