

APARTADO DE AUDITORÍA DE DESEMPEÑO QUE FORMA PARTE ÍNTEGRA DEL INFORME INDIVIDUAL DE AUDITORÍA DE CUENTA PÚBLICA DEL EJERCICIO FISCAL 2020 DE LA AGENCIA INTEGRAL DE REGULACIÓN DE EMISIONES

Con fundamento en las disposiciones establecidas en los párrafos primero y décimo, fracciones III y IV, del artículo 35 Bis de la Constitución Política del Estado de Jalisco; y en ejercicio de las atribuciones conferidas en las fracciones XI y XXVII, numeral 1 del artículo 13 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Jalisco y sus Municipios, en relación con el diverso 15, numeral 1 de la misma Ley, la Auditoría Superior del Estado de Jalisco (ASEJ) realizó la fiscalización superior del desempeño a la cuenta pública 2020 de la **AGENCIA INTEGRAL DE REGULACIÓN DE EMISIONES**, correspondiente al ejercicio fiscal comprendido del **01 de enero al 31 de diciembre de 2020**, prevista en el Programa Anual de Actividades y Auditorías 2021 de la Auditoría Superior del Estado de Jalisco, aprobado el día 29 de enero de 2021, y cuyo objeto consistió en auditar el desempeño del organismo en el cumplimiento de su mandato de proveer el servicio de verificación vehicular, conforme lo prevé el numeral 2 del artículo 53 de la Ley de Fiscalización Superior y Rendición de Cuentas del Estado de Jalisco y sus Municipios.

Como resultado de la fiscalización de la cuenta pública, la Auditoría Superior del Estado de Jalisco, rinde ante el Congreso del Estado de Jalisco el presente **APARTADO**.

I. Objeto y objetivos de la revisión

La Agencia Integral de Regulación de Emisiones (Agencia) es un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene por objeto la operación de establecimientos de verificación vehicular, según el romano VII de las Bases del Programa de Verificación Vehicular del Estado de Jalisco, contenidas en el Decreto número 27260/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” el día 09 de abril de 2019.

De acuerdo con el artículo 6 de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado Denominado “Agencia Integral de Regulación de Emisiones” (Ley Orgánica), la Agencia cuenta con una Junta de Gobierno y un Director General. Su estructura orgánica se contempla en el artículo 16 del Reglamento Interno del Organismo Público Descentralizado denominado Agencia Integral de Regulación de Emisiones (Reglamento Interno), el cual señala que la Dirección General está integrada por las siguientes unidades administrativas:

1. Coordinación de Proyectos Estratégicos;
2. Dirección Administrativa;
3. Dirección Jurídica,
4. Dirección de Operaciones; y
5. Las demás que se autoricen en el presupuesto de egresos del ejercicio fiscal que corresponda.

Respecto de su información presupuestaria, tanto en el año de su creación como durante el ejercicio de fiscalización, la Agencia reportó en la Cuenta Pública los montos que se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 01. Presupuesto de egresos de la Agencia, de 2019 a 2020, por momento contable
(a precios de 2020)

Año	Aprobado	Modificado	Devengado
2019	29,420,679	9,912,950	1,022,183
2020	49,363,207	15,734,773	9,381,888

Fuente: elaboración propia con información de la Cuenta Pública de la Agencia para 2019 y 2020, y deflactor de precios implícitos del PIB de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Ahora bien, de acuerdo con las fracciones I y II del artículo 5 de su Ley Orgánica, para cumplir con su objeto la Agencia tiene como mandato prestar el servicio de verificación vehicular, a través de establecimientos propios y líneas móviles de verificación. A partir del ejercicio de fiscalización del desempeño se identificaron los siguientes entregables.

Tabla 02. Entregables de la AGENCIA y su fundamento jurídico

Entregable	Fundamento
Contratos para la construcción, instalación y operación de establecimientos de verificación vehicular celebrados.	Artículo 5, fracción II y XII de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado Denominado "Agencia Integral de Regulación de Emisiones".
Difusión para el cumplimiento del Programa de Verificación Vehicular realizada.	Artículo 5, fracción IX de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado Denominado "Agencia Integral de Regulación de Emisiones".
Supervisión y vigilancia para el cumplimiento del Programa de Verificación Vehicular realizadas.	Artículo 5, fracción XV y XVI de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado Denominado "Agencia Integral de Regulación de Emisiones", y la fracción III del artículo 3, y artículo 21, fracción III del Reglamento Interno del Organismo Público Descentralizado denominado Agencia Integral de Regulación de Emisiones.
Supervisión, vigilancia y evaluación de la operación de los centros AIRE realizada.	Artículo 14, fracción VIII de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado Denominado "Agencia Integral de Regulación de Emisiones"; y el artículo 18, fracción VIII del Reglamento Interno del Organismo Público Descentralizado denominado Agencia Integral de Regulación de Emisiones.
Centros AIRE y líneas móviles de verificación vehicular operando.	Artículo 21, fracción I del Reglamento Interno del Organismo Público Descentralizado denominado Agencia Integral de Regulación de

Entregable	Fundamento
	Emisiones.
Mantenimiento de los centros AIRE y líneas móviles realizadas.	Artículo 21, fracción II del Reglamento Interno del Organismo Público Descentralizado denominado Agencia Integral de Regulación de Emisiones.
Evaluaciones de la calidad en la prestación del servicio de verificación vehicular realizadas.	Artículo 21, fracción XI del Reglamento Interno del Organismo Público Descentralizado denominado Agencia Integral de Regulación de Emisiones.
Programas de capacitación y actualización para el personal desarrollados.	Artículo 21, fracción IV del Reglamento Interno del Organismo Público Descentralizado denominado Agencia Integral de Regulación de Emisiones.

Fuente: elaboración propia.

El objetivo de la auditoría a la Cuenta Pública para el ejercicio 2020 del organismo público descentralizado del Estado de Jalisco Agencia Integral de Regulación de Emisiones consistió en determinar su desempeño en el cumplimiento de su mandato de proveer el servicio de verificación vehicular. Para ello se establecieron dos objetivos específicos a partir de los mandatos y entregables identificados:

1. Evaluar las acciones de la Agencia en la orientación hacia resultados del Programa de Verificación Vehicular Obligatoria del Estado de Jalisco "Verificación Responsable".
2. Evaluar la contribución de la Agencia en la regulación de emisiones contaminantes en el Estado de Jalisco a través de sus avances en la implementación del Programa de Verificación Vehicular Obligatoria del Estado de Jalisco "Verificación Responsable".

II. Alcance

A partir de la revisión del marco normativo de la Agencia Integral de Regulación de Emisiones y de la información contenida en planes, programas, estados analíticos de ingresos y egresos, y disposiciones reglamentarias, se realizó un análisis para la identificación de riesgos de desempeño; es decir, para detectar documentalmente indicios, acciones o eventos que pudieran afectar de forma adversa el logro de resultados, y que tuvieran una probabilidad intermedia de ocurrencia y un impacto relevante en la gestión.

Con base en la valoración del riesgo de desempeño en el cumplimiento de sus objetivos y metas, se identificaron un total de 8 riesgos, de los cuales, este Órgano Técnico auditó 5, lo que representa el 62.5% del total de riesgos de desempeño identificados. Dichos riesgos corresponden al mandato de la Agencia Integral de Regulación de Emisiones de *Proveer el servicio de verificación vehicular*, y se muestran por entregable en la tabla siguiente.

Tabla 03. Entregables, riesgos identificados y riesgos auditados

Entregable	Riesgos identificados	Riesgos auditados
Contratos para la construcción, instalación y operación de establecimientos de verificación vehicular celebrados.	1	0
Difusión para el cumplimiento del Programa de Verificación Vehicular realizadas.	1	1
Supervisión y vigilancia para el cumplimiento del Programa de Verificación Vehicular realizadas.	1	1
Supervisión, vigilancia y evaluación de la operación de los centros AIRE realizadas.	1	1
Centros AIRE y líneas móviles de verificación vehicular operando.	1	1
Mantenimiento de los centros AIRE y líneas móviles realizadas.	1	1
Evaluaciones de la calidad en la prestación del servicio de verificación vehicular realizadas.	1	0
Programas de capacitación y actualización para el personal desarrollados.	1	0
Total	8	5

Fuente: elaboración propia.

Adicionalmente, se identificaron áreas de interés en torno al objeto de auditoría, mismos que no cuentan con un entregable en sí mismo, pero cuya revisión contribuye al objetivo de este ejercicio de fiscalización. Las áreas en cuestión se describen en la siguiente tabla.

Tabla 04. Áreas de interés para determinar el margen de la Agencia en su contribución a la regulación de emisiones contaminantes en el Estado de Jalisco

Áreas de interés	Descripción
Dimensión y magnitud del problema de las emisiones contaminantes en el Estado de Jalisco.	Delimitar el tamaño del problema de las emisiones contaminantes por fuentes móviles dentro del conjunto de emisiones contaminantes en el Estado de Jalisco, revisar su evolución en la entidad.
Marco de actores en torno a la verificación vehicular en el Estado de Jalisco.	Identificar los actores que convergen en torno a la verificación vehicular, para delimitar la contribución

Áreas de interés	Descripción
	de la AGENCIA en la regulación de emisiones contaminantes dentro de las competencias de los actores institucionales locales en esa materia, y su marco de acción respecto de los demás actores.
Avances en la implementación del Programa de Verificación Vehicular Obligatoria del Estado de Jalisco “Verificación Responsable”.	Evaluar los avances en la implementación del Programa de Verificación Vehicular Obligatoria del Estado de Jalisco “Verificación Responsable” respecto de la magnitud del problema de las emisiones contaminantes en el Estado de Jalisco.

Fuente: elaboración propia.

III. Desarrollo de trabajos de auditoría

El Auditor Superior del Estado de Jalisco ordenó la práctica de la visita para la realización de la presente auditoría de desempeño el 28 de julio de 2021 y autorizó a los servidores públicos responsables para ello. El inicio de la visita se verificó el 17 de agosto de 2021, mientras que el cierre se realizó el 14 de enero de 2022.

Esta auditoría se realizó examinando la información y documentación presentada por la entidad fiscalizada ante este Órgano Técnico en la Cuenta Pública correspondiente al ejercicio fiscal 2020, así como la información y documentación provista a través de los requerimientos de información, solicitudes de aclaraciones y demás información obtenida a través de las técnicas de recopilación de información estimadas pertinentes por este Órgano Técnico.

IV. Procedimientos aplicados

La realización de esta auditoría de desempeño se apegó a lo dispuesto en la normatividad aplicable, así como a lo estipulado en la Norma para la Realización de Auditoría de Desempeño de la Auditoría Superior del Estado de Jalisco. Con base en ello, y para cumplir los objetivos de auditoría previstos en la fiscalización del desempeño de la Agencia Integral de Regulación de Emisiones, se aplicaron los siguientes procedimientos:

1. Revisar el Plan Institucional de la Agencia (publicado en 2021), la matriz de objetivos e indicadores del Sistema de Gestión de Calidad de la Agencia y la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del programa presupuestario 970 *Control y Vigilancia de Emisiones Vehiculares para la Regulación Ambiental*, vigente durante el ejercicio fiscal 2020, emitida durante el ejercicio fiscal 2021, para identificar objetivos, objetivos estratégicos e indicadores sobre los siguientes entregables:
 - a. Las actividades de difusión del Programa de Verificación Responsable;

- b. Las actividades de coordinación para la supervisión y vigilancia del Programa de Verificación Responsable;
 - c. La supervisión del Centro AIRE y de la Línea Móvil; y,
 - d. La prestación del servicio de verificación vehicular a través de establecimientos de las líneas móviles
2. Revisar el Listado Maestro de Documentos Internos y el Manual de Organización y Procedimientos de la Agencia, para identificar si cuenta con algún documento operativo para los siguientes entregables:
 - a. Las actividades de supervisión y vigilancia del Programa de Verificación Responsable; y
 - b. Las actividades de difusión del mismo programa.
3. Revisar los oficios y correos electrónicos que remitió la Agencia como evidencia de la difusión que se realizó durante el ejercicio fiscal 2020 del Programa de Verificación Responsable, así como la respuesta a la solicitud de aclaración remitida por parte de este Órgano fiscalizador para identificar si se realizaron actividades de difusión dado que durante ese ejercicio fiscal el programa se concentró en el parque vehicular del sector público.
4. Evaluar la pertinencia, congruencia y validez de los objetivos e indicadores respecto de la operación y supervisión del Centro AIRE y la Línea Móvil previstos en la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario 970 *Control y Vigilancia de Emisiones Vehiculares para la Regulación Ambiental*, vigente durante el ejercicio fiscal 2020.
5. Revisar el “Procedimiento de Mantenimiento a infraestructura y equipo”, emitido en marzo de 2021, previsto en el Manual de Organización y Procedimientos de la Agencia Integral de Regulación de Emisiones, para identificar la existencia de objetivos o indicadores adicionales a los previstos en instrumentos programáticos.
6. Revisar el Plan Institucional Agencia Integral de Regulación de Emisiones, mismo que fue publicado durante el ejercicio fiscal 2021, para advertir la incorporación de objetivos estratégicos o de mediano plazo, así como de indicadores adicionales a los contemplados en los instrumentos programáticos vigentes durante el ejercicio previo.
7. Analizar la bitácora con el total de vehículos que acudieron a realizar la verificación vehicular en el Centro AIRE y la Línea Móvil, de septiembre a diciembre durante 2020, y se comparó con la capacidad de verificación con que contó la Agencia durante ese periodo para medir la subutilización.
8. Analizar la información sobre el total de supervisiones realizadas a la operación del Centro AIRE y la Línea Móvil de verificación vehicular, así como el número de actividades de mantenimiento realizadas al Centro AIRE durante el año 2020.
9. Entrevista a personal de la Agencia cuyas responsabilidades se relacionan con la operación, supervisión y mantenimiento del Centro AIRE y la Línea Móvil, a efecto de conocer aspectos de planeación y programación de estas actividades que no se encontraran documentados, pero que se realizaron en el ejercicio fiscal 2020 o que se hubieran implementado posteriormente.

10. Revisar la página web de la Comisión Federal para la Prevención de Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) para identificar los tipos de contaminantes atmosféricos y delimitar los que corresponden con el alcance de esta auditoría.
11. Revisar las normas oficiales mexicanas, emitidas por la Secretaría de Salud, que regulan la presencia y concentración de los contaminantes atmosféricos criterio, y la página web denominada “Visión Nacional: Calidad del aire” del Instituto de Ecología y Cambio Climático (INECC), para identificar los efectos de los contaminantes en la salud cuando estos rebasan las concentraciones normadas.
12. Revisar los Informes Nacionales de la Calidad del Aire 2017, 2018 y 2019, elaborados por el INECC, para conocer los resultados de la evaluación de la contaminación atmosférica en el estado de Jalisco.
13. Revisar los Inventarios Nacionales de Emisiones de Contaminantes, integrados por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), por tipo de contaminante y fuente de emisión del periodo 2008 al 2016 en el estado de Jalisco, y se analizó la información del inventario de contaminantes criterio más reciente (año base 2018) para Jalisco, realizado por el Instituto de Recursos Mundiales México (WRI por sus siglas en inglés) para el Instituto Metropolitano de Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (IMEPLAN), publicado en el año 2021, para conocer las fuentes de emisión y tipos de contaminantes que son predominantes en el Estado.
14. Analizar la información histórica reportada para el indicador denominado Días dentro de la norma conforme el promedio del Índice Metropolitano de la Calidad del Aire, del Sistema de Monitoreo de Indicadores del Desarrollo del Gobierno del Estado de Jalisco (MIDE Jalisco), para conocer en qué medida se cumplen las normas de concentración de contaminantes en el aire.
15. Revisar los datos de las tendencias de movilidad reportadas por Google en Jalisco durante 2020, como referencia de las medidas de contención sanitaria en términos de movilidad.
16. Analizar los registros del Sistema de Monitoreo Atmosférico de Jalisco, que integra la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (SEMADET), con la finalidad de comparar las concentraciones de los contaminantes en el aire para los años 2019 y 2020.
17. Revisar los hallazgos respecto de la correlación entre los contaminantes criterio y las causas de defunción en el Área Metropolitana de Guadalajara del año 2017, identificados en el documento Diagnóstico de la relación actual entre el deterioro de la calidad del aire y la salud pública en áreas prioritarias del país: estado del arte, tendencias y necesidades, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2018).
18. Revisar el marco normativo aplicable a la verificación vehicular en Jalisco para identificar los actores institucionales que convergen en la verificación vehicular. Los instrumentos analizados fueron: 1) la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, 2) la Ley de Hacienda del Estado de Jalisco, 3) la Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, 4) el Reglamento de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Verificación Vehicular, 5) la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado Denominado “Agencia Integral de Regulación de Emisiones”, 6) el Reglamento Interno del Organismo Público Descentralizado Agencia Integral de Regulación de Emisiones, 7) las bases del Programa de Verificación Vehicular del Estado

- de Jalisco, 8) el Convenio de colaboración entre la Agencia y la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública (SIOP), y 9) la Resolución 222/2019 de la Secretaría de Administración del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco.
19. Revisar el Registro Administrativo de los “Vehículos de Motor Registrados en Circulación” (VMRC) para el estado de Jalisco del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), para el periodo 2007- 2020, con el fin de comparar con el número de vehículos cuya verificación fue aprobada.
 20. Revisar el Tomo I del Sexto Informe de Gobierno, gobernador Emilio González Márquez; el Anexo “Informe de Indicadores de Desarrollo” del Tomo II del Segundo Informe de Gobierno, gobernador Jorge Aristóteles Sandoval Díaz; el Anexo “Informe de Indicadores de Desarrollo” del Tomo II del Tercer Informe de Gobierno, gobernador Jorge Aristóteles Sandoval Díaz; el Anexo “Informe de Indicadores de Desempeño” del Cuarto Informe de Gobierno, gobernador Jorge Aristóteles Sandoval Díaz; y el Anexo “Informe de Indicadores de Desarrollo” del Sexto Informe de Gobierno, gobernador Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, para identificar el número de vehículos que aprobaron la verificación vehicular en Jalisco.
 21. Analizar los resultados de los programas de verificación en términos de la reducción de emisiones, señaladas en el “Anexo I. Evidencias sobre la reducción de emisiones de Programas de Verificación Vehicular” del documento titulado *Revisión del Programa para mejorar la calidad del aire (PROAIRE) Jalisco 2014-2020 y Recomendaciones para lograr impactos en la calidad del aire de la Zona Metropolitana de Guadalajara*, elaborado por Cruzado, J. et al. (2018).
 22. Analizar los resultados de la *Evaluación de la reducción de las emisiones vehiculares por el Programa Estatal de Verificación Vehicular en el municipio de León, Gto., utilizando el modelo MOVES*; elaborada por el Instituto de Ecología del Estado de Guanajuato (2017).
 23. Analizar las estimaciones de la reducción de emisiones vehiculares a partir de la implementación de un programa de verificación vehicular en el Área Metropolitana de Monterrey, de Iniestra, R. et al. (2015). “La verificación vehicular: una herramienta de política pública para el Área Metropolitana de Monterrey” en Rojas Bracho, L.; Flamand, L. (eds.) *¿Cómo gobernar la contaminación en México?: alternativas de política ambiental*, (pp. 52-98), Ciudad de México: El Colegio de México.

V. Resultados

Derivado del ejercicio de auditoría se presentan los siguientes resultados:

Recomendación 20-DAD-PR-001-207500-A-02

De acuerdo con la fracción I del artículo 5 de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado “Agencia Integral de Regulación de Emisiones”, esta tiene la atribución de prestar el servicio de verificación vehicular a través de establecimientos vehiculares propios. Adicionalmente, según la fracción II del artículo 2 del Reglamento Interno, los Centros AIRE son los establecimientos que prestan el servicio de verificación vehicular, mismos que son operados por la Agencia.

La fracción IX del artículo 5 de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado Denominado "Agencia Integral de Regulación de Emisiones" (Ley Orgánica), señala que la Agencia Integral de Regulación de Emisiones (Agencia) cuenta con la atribución de contratar publicidad y realizar actividades de difusión para el cumplimiento del Programa de Verificación Vehicular Obligatoria del Estado de Jalisco "Verificación Responsable" (Programa de Verificación Responsable).

Por otra parte, la fracción III del artículo 3 del Reglamento Interno del Organismo Público Descentralizado Denominado Agencia Integral de Regulación de Emisiones (Reglamento), señala que la Agencia cuenta con la atribución para realizar operativos en coordinación con otras dependencias para vigilar el cumplimiento del Programa de Verificación Responsable. Dicha atribución, de acuerdo con artículo 21 del Reglamento, le corresponde a la Dirección de Operaciones.

Asimismo, la fracción I del artículo 5 de la Ley Orgánica, señala que dicho organismo tiene la atribución de prestar el servicio de verificación vehicular a través de Establecimientos de Verificación Vehicular propios. En ese sentido, la operación de los Centros AIRE y las líneas móviles de verificación vehicular le compete a la Dirección de Operaciones, conforme a lo establecido en la fracción I del artículo 21 del Reglamento. Mientras que su supervisión y evaluación en términos de la calidad del servicio, le corresponde a la Coordinación de Proyectos Estratégicos en conjunto con la Dirección de Operaciones, según se prevé en la fracción VIII del artículo 18 del Reglamento.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 8 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco, cada entidad debe planear y programar sus actividades, así como de darles seguimiento. En ese sentido, la programación es la etapa en la que se definen los objetivos y metas para orientar proyectos y actividades de los organismos, como lo prevé el artículo 21 de la misma ley.

Por último, los objetivos e indicadores que se formulen deben construirse mediante la Metodología de Marco Lógico a través de las Matrices de Indicadores para Resultados (MIR), para lo cual pueden usar las distintas guías de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), de acuerdo con lo dispuesto en los numerales CUARTO, QUINTO y SEXTO de los Lineamientos para la Construcción y Diseño de Indicadores de Desempeño mediante la metodología de Marco Lógico emitidos por el CONAC.

Sin embargo, se determinó que la Agencia Integral de Regulación de Emisiones (Agencia) no orientó su gestión hacia resultados durante el ejercicio fiscal 2020, toda vez que no contó con objetivos ni indicadores para monitorear y evaluar su desempeño en términos de: 1) las actividades de difusión del Programa de Verificación Responsable; 2) las actividades de coordinación para la supervisión y vigilancia del Programa de Verificación Responsable; 3) la supervisión del Centro AIRE y de la Línea Móvil; y, 4) las verificaciones que se realizan en la Línea Móvil.

Se revisó la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del programa presupuestario 970 *Control y Vigilancia de Emisiones Vehiculares para la Regulación Ambiental*, vigente durante 2020 y no se identificaron objetivos ni indicadores relacionados con los siguientes entregables: 1) las actividades de difusión del Programa de Verificación Responsable; 2) las actividades de coordinación para la supervisión y vigilancia del Programa de Verificación Responsable; 3) la supervisión del Centro AIRE y de la Línea Móvil; y, 4) las verificaciones que se realizan en la Línea Móvil.

Sobre las actividades de difusión del Programa de Verificación Responsable, los servidores públicos manifestaron en la entrevista que, no obstante la Agencia tiene atribuciones en materia de difusión del Programa de Verificación Vehicular, no se programaron actividades para los ejercicios fiscales 2020 y 2021 en virtud de que la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (SEMADET) es la instancia encargada de coordinar dichas actividades.

Respecto de las actividades de coordinación para la supervisión y vigilancia del Programa de Verificación Responsable, la entidad fiscalizada manifestó que no se sancionó el incumplimiento en la realización de la verificación vehicular durante el año 2020 y 2021, con el objetivo de que el programa de verificación vehicular fuera asimilado gradualmente por los ciudadanos.

En cuanto a las verificaciones realizadas por la línea móvil, es pertinente señalar que, de acuerdo con la entidad fiscalizada, la Línea Móvil comenzó a operar hasta diciembre de 2020.

Aunque para 2020 no se contó con objetivos e indicadores adicionales para medir el desempeño en términos de la supervisión del Centro AIRE y la línea móvil, para 2021 sí se contemplaron en la matriz de objetivos e indicadores del Sistema de Gestión de Calidad de la Agencia, emitido en marzo de 2021, la cual se muestra en la tabla siguiente.

Tabla 05. Objetivos e indicadores previstos en el documento Sistema de Gestión de Calidad de la Agencia

Objetivo	Indicador	Responsable de seguimiento	Frecuencia de medición	Fórmula de cálculo
Garantizar la calidad del servicio de verificación	Obtener el mínimo número de quejas del cliente (máximo 5%)	Operaciones	Mensual	Número de quejas/ Número de servicios*100
	Obtener el 90% de conformidad sobre el servicio	Operaciones	Mensual	Puntaje obtenido/ Puntaje total posible*100
	Supervisar y vigilar la operación de los CVR	Operaciones	Mensual	Número de visitas/ Número de visitas programadas*100

Objetivo	Indicador	Responsable de seguimiento	Frecuencia de medición	Fórmula de cálculo
Garantizar la provisión del servicio	Atender al menos al 95% de los usuarios que asisten a verificar su vehículo	Operaciones	Mensual	Verificaciones realizadas/ Verificaciones posibles*100

Fuente: adaptación del documento Sistema de Gestión de Calidad código SGCF23 de la Agencia.

No obstante la naturaleza del documento es diferente a la de una MIR, conviene que la formulación de indicadores satisfaga los atributos sugeridos en el *Manual para el Diseño y la Construcción de Indicadores* del Consejo Nacional para la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). En este sentido, los nombres de los indicadores contemplados no son válidos debido a que su redacción no expresa una relación entre variables, sino objetivos o actividades, toda vez que todos inician con un verbo conjugado en infinitivo. Asimismo, los métodos de cálculo no son congruentes con sus indicadores, en tanto estos describen el cálculo de porcentajes, y las variables descritas en ellos no coinciden con los nombres de sus indicadores. Además, no se contemplan metas para los indicadores, lo cual impide medir el avance en el cumplimiento de los objetivos.

Por otro lado, se revisó el *Plan Institucional de la Agencia Integral de Regulación de Emisiones*, publicado en junio de 2021, en el cual se identificó para el entregable de las actividades de difusión del Programa de Verificación Responsable, el objetivo institucional número 3. *Fortalecer las capacidades institucionales, técnicas y de operación de AIRE*, del que se desprende la acción 3.2. *Difundir el PVR mediante convenios para su debido cumplimiento*, aunque no se estableció algún indicador para evaluar o medir el cumplimiento de dicha actividad. En ese documento se identificó también que, como parte del diagnóstico situacional de la Agencia, una de las amenazas que enfrenta la organización es la “Falta de difusión hacia el ciudadano sobre el Programa de Verificación Responsable” (p. 26); sin embargo, no se encontró alguna medida o acción que atienda esta amenaza.

Con relación a lo anterior, para el entregable: 2) las actividades de coordinación para la supervisión y vigilancia del Programa de Verificación Responsable, se identificó en el mismo documento que del objetivo institucional número 3. *Fortalecer las capacidades institucionales, técnicas y de operación de AIRE*, se desprende la acción 3.3. *Implementación de mecanismos de vigilancia y auditoría para reducir la posibilidad de que los servidores públicos cometan actos que puedan considerarse como una responsabilidad administrativa*, sin embargo, esto no se considera un mecanismo equiparable para la supervisión y vigilancia en el cumplimiento del Programa de Verificación Vehicular.

Se requirió a la entidad fiscalizada información sobre las actividades de supervisión y vigilancia del Programa de Verificación Vehicular que hubiera realizado durante el ejercicio fiscal 2020, a lo

cual, esta manifestó que “no se llevaron a cabo en el año 2020 debido a que el programa no era obligatorio para usuarios particulares”.

Sobre el punto anterior, es pertinente advertir que, el programa de verificación vehicular obligatoria inició el día 03 de marzo del 2020 con la publicación del Reglamento de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de verificación vehicular. Posteriormente, se publicaron en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” los acuerdos ACU-SEMADET-001/2020¹ y ACU-SEMADET-005/2020² los días 29 de octubre de 2020 y 31 de diciembre de 2020, respectivamente.

En los acuerdos señalados en el párrafo previo, se señaló específicamente la obligatoriedad de los propietarios de los vehículos para acudir a realizar la verificación vehicular conforme al calendario previsto con base en el último dígito de la placa.

Por último, la entidad fiscalizada señaló que durante el año 2021 se llevaron a cabo reuniones con la Secretaría de la Hacienda Pública (SHP) y con la Secretaría de Administración (SA) para cuestiones presupuestales respecto de la supervisión y vigilancia del programa; y con la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (SEMADET) y la Secretaría de Seguridad (Policía Vial), con la finalidad de planear y coordinar la logística para la implementación de operativos de vigilancia para el ejercicio fiscal 2022, a partir del cual concluye el periodo de concientización a la ciudadanía.

Por lo tanto, se recomendó a la Coordinación de Proyectos Estratégicos, y a las áreas que corresponda, incluir en sus instrumentos programáticos y de control de la gestión (MIR y Sistema de Gestión de la Calidad) objetivos, indicadores y metas a fin de que estos permitan monitorear y evaluar el desempeño de la gestión de la Agencia, así como los resultados de los entregables señalados. Los objetivos e indicadores deben satisfacer los criterios de consistencia establecidos en documentos técnicos como las Guías del CONEVAL, de la SHCP y los Lineamientos para la Construcción y Diseño de Indicadores de Desempeño mediante la metodología de Marco Lógico emitidos por el CONAC. La incorporación de objetivos e indicadores de desempeño pertinentes en los instrumentos programáticos relacionados con los entregables permitiría a la Agencia cumplir con lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco, en el sentido de que debe planear y programar sus actividades, así como de darles seguimiento, y cumplir con la provisión eficaz, eficiente y económica, de los entregables que tiene mandatados.

Como respuesta a ello, la entidad fiscalizada planteó una serie de argumentos aclaratorios y justificativos que son parcialmente congruentes con la recomendación, y que no la deja sin efecto por el siguiente motivo. La justificación establece que el Sistema de Gestión de Calidad “no

¹ Acuerdo por el cual se aprueba el Programa de Verificación Vehicular Obligatoria del Estado de Jalisco “Verificación Responsable”, para vehículos de uso intensivo en su modalidad de taxi y vehículos de plataformas.

² Acuerdo por el cual se aprueba el Programa de Verificación Vehicular obligatoria del Estado de Jalisco “Verificación Responsable”, para vehículos de combustible diésel y los vehículos de uso oficial estatal y municipal independientemente de su tipo de combustible, que circulen en el Área Metropolitana de Guadalajara.

específica determinar objetivos e indicadores sobre atribuciones específicas por áreas". En este sentido, si bien la recomendación hizo mención del Sistema de Gestión de Calidad, el sentido de la misma fue que los instrumentos programáticos y de control de la gestión de la Agencia incluyeran objetivos, indicadores y metas que le permitieran monitorear y evaluar el desempeño de su gestión sobre los resultados en sus entregables, no así que los objetivos e indicadores incluidos en dicho instrumento debieran determinarse en función de las atribuciones por área, como se sostiene por parte de la entidad fiscalizada.

Además, la entidad fiscalizada suministró como evidencia copia del Contrato de Suministro y Franquicia, y del Contrato de Suministro, ambos suscritos entre el proveedor tecnológico denominado Worldwide Environmental Products, Inc., y la Agencia Integral de Regulación de Emisiones; la norma ISO 9001:2015, la norma la Norma Mexicana NMX-EC-17020-IMNC-2014 - ISO/IEC 17020:2012, y los Manuales del Sistema de Gestión de Calidad ISO 9001:2015 e ISO/IEC 17020:2012. Respecto del Contrato de Suministro y Franquicia, la cláusula décima séptima, permite confirmar que la Agencia está obligada a acreditarse de acuerdo con los términos de la Entidad Mexicana de Acreditación (EMA) o de cualquier otra entidad de acreditación autorizada. Sin embargo, dicha evidencia no justifica la imposibilidad de atender la recomendación, dado que esta se orientó hacia la inclusión de objetivos, indicadores y metas que permitieran el monitoreo y la evaluación del desempeño de la gestión de la Agencia y de los resultados de los entregables señalados en la recomendación, aspecto de mejora que no representa conflicto o contraposición con la obligación de la Agencia de acreditarse como establecimiento privado para adoptar la figura de Unidad de Verificación.

Por otro lado, según la norma ISO 9001:2015, que establece los requisitos de los Sistemas de Gestión de Calidad, estos tienen las siguientes características:

- i. De acuerdo con el apartado *0.2. Principios de la gestión de la calidad*, la adopción de un Sistema de Gestión de Calidad, supone entre otros, los siguientes principios: 1) un enfoque de procesos, 2) toma decisiones basada evidencia; los cuales son perfectamente compatibles con la necesidad de formular objetivos, indicadores y metas para monitorear y evaluar su desempeño, así como el resultado de sus entregables.
- ii. De acuerdo con el apartado *0.3.1. Generalidades* del enfoque a procesos, la aplicación del enfoque a procesos en un sistema de gestión de la calidad permite, entre otros: 1) el logro del desempeño eficaz del proceso, y 2) la mejora de los procesos con base en la evaluación de los datos y la información; aspectos que son perfectamente compatibles con la necesidad de formular objetivos, indicadores y metas para monitorear y evaluar su desempeño, así como el resultado de sus entregables.
- iii. De acuerdo con el apartado 4.4.1, la organización [en este caso la Agencia], "debe determinar los procesos necesarios para el sistema de gestión de la calidad y debe, [...] c) determinar y aplicar los criterios y los métodos (incluyendo el seguimiento, las mediciones y los indicadores del desempeño relacionados) necesarios para asegurarse de la operación eficaz y el control de estos procesos". Asimismo, el

inciso g) del mismo apartado establece que la organización debe "evaluar estos procesos e implementar cualquier cambio necesario para asegurarse de que estos procesos logran los resultados previstos". Aspectos que son perfectamente compatibles con la necesidad de formular objetivos, indicadores y metas para monitorear y evaluar su desempeño, así como el resultado de sus entregables.

Por tanto, la evidencia aportada es impertinente para sostener el argumento expuesto en la justificación, pues no representa contradicción o contraposición respecto del núcleo de la recomendación; en cambio, la existencia y apego al Sistema de Gestión de Calidad sustentado en la norma ISO 9001:2015, remitida como parte de la evidencia, refrenda la recomendación, en virtud de que dicha norma prevé que se consideren indicadores de desempeño.

Por su parte, en la Norma Mexicana IMNC [NMX-EC-17020-IMNC-2014; ISO/IEC 17020:2012; Evaluación de la conformidad- requisitos para el funcionamiento de diferentes tipos de unidades (organismos) que realizan la verificación (inspección)], se establecen los criterios para el funcionamiento de las unidades de verificación; sin embargo, no se desprende de dicha norma algún elemento que permita suponer conflicto o contraposición respecto de la necesidad de definir objetivos, indicadores y metas pertinentes para monitorear y evaluar el desempeño de la gestión y de los resultados alcanzados con sus entregables.

Por último, la información remitida corresponde con un soporte válido, dado que en el caso de los contratos de suministro de servicios y de los Manuales del Sistema de Gestión de Calidad, corresponden a la entidad auditada; y, en el caso de los documentos relacionados con las normas NMX-EC-17020-IMNC-2014 e ISO 9001 2015, se relacionan con fuentes de validez nacional e internacional.

Este Órgano Técnico revisó y analizó la justificación presentada por la entidad fiscalizada, misma que se consideró impertinente, dado que no presenta elementos para aclarar los hallazgos, ni para sostener la inaplicabilidad de la recomendación emitida.

Adicionalmente, el ente fiscalizado planteó como compromiso que *"reestructurará la MIR contemplando las atribuciones y facultades sustantivas de la Agencia, las cuales deben estar plasmadas en los componentes de la MIR"*. Adicionalmente, señaló que la Agencia va a *"estructurar objetivos e indicadores internos con el fin de que permitan monitorear y evaluar el desempeño de la gestión de la Agencia"*. Aunque ambos argumentos están orientados hacia la atención de la recomendación, no se mencionan los entregables específicos sobre los cuales se definirán objetivos e indicadores de manera que sea posible monitorear y evaluar el desempeño de la Agencia en su gestión. Además, a pesar de que no se especificó el ejercicio fiscal para el cual se propondrá la reestructuración de la MIR mencionada en el compromiso, se menciona en la última parte del compromiso que se *"solicitará a la Secretaría de Hacienda la modificación de la MIR en la apertura de modificación en el SPBeR para el primer trimestre de 2022"*. A partir de lo anterior, se puede suponer que se hace referencia a la MIR vigente para el ejercicio fiscal 2022. Sin embargo, no es congruente con el plazo contemplado para la conclusión de la primera actividad planteada para el cumplimiento de esta.

Las dos actividades propuestas por la entidad fiscalizada (“1. *Proponer la reestructura de la MIR con aquellas atribuciones que sean susceptibles a ser incorporadas a los componentes*” y, “2. *Estructurar objetivos e indicadores internos, contemplando las atribuciones que permitan monitorear y evaluar el desempeño de la agencia*”), son iguales al compromiso. En este sentido, las actividades son insuficientes dado que no aportan información adicional o específica sobre lo que se llevará a cabo para dar cumplimiento al compromiso planteado.

La entidad fiscalizada planteó un periodo razonable para la realización de la actividad de estructurar objetivos e indicadores internos que comprende del 01 de marzo de 2022 al 29 de julio de 2022. Sin embargo, para la propuesta de la reestructuración de la MIR, la entidad estableció un periodo del 01 de agosto al 30 de diciembre de 2022. Al respecto, no se puede determinar si este es razonable porque la entidad fiscalizada no especificó de forma explícita el ejercicio fiscal para el cual se propuso reestructurar la MIR, aunque se deduce que corresponde al 2022. En caso de que así sea, el plazo no es razonable porque durante ese periodo corresponde la etapa de formulación del proyecto de presupuesto de egresos del próximo ejercicio fiscal (2023). Si, por el contrario, la MIR reestructurada corresponde al ejercicio 2023, el periodo previsto para elaborar la propuesta se considera razonable, tomando en cuenta dentro de este la autorización de dicha matriz como parte del Presupuesto de Egresos aprobado por el Congreso del Estado durante el mes de diciembre establecido en la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco.

No obstante la entidad fiscalizada no planteó medios de verificación específicos para cada actividad, se infiere que el documento que dará cuenta del cumplimiento de ambas actividades corresponde con la MIR del programa presupuestario cuya Unidad Responsable es la Agencia Integral de Regulación de Emisiones. Por lo tanto, durante el seguimiento que realice este Órgano de fiscalización se verificará que dichos cambios se observen en la matriz correspondiente.

Este Órgano Técnico revisó y analizó la medida de atención presentada por la entidad fiscalizada, misma que fue considerada pertinente dado que se orienta en el mismo sentido que la recomendación.

Recomendación 20-DAD-PR-002-207500-A-02

La fracción III del artículo 3 del Reglamento Interno del Organismo Público Descentralizado Denominado Agencia Integral de Regulación de Emisiones (Reglamento), señala que dicho organismo cuenta con la atribución para realizar operativos en coordinación con otras dependencias para vigilar el cumplimiento del Programa de Verificación Vehicular Obligatoria del Estado de Jalisco “Verificación Responsable” (Programa Verificación Responsable). Dicha atribución, de acuerdo con artículo 21 del Reglamento, le corresponde a la Dirección de Operaciones.

Por otra parte, la fracción IX del artículo 5 de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado Denominado “Agencia Integral de Regulación de Emisiones” (Ley Orgánica),

señala que la Agencia cuenta con la atribución de contratar publicidad y realizar actividades de difusión para el cumplimiento del programa de Verificación Responsable.

Adicionalmente, la fracción XI del artículo 19 del Reglamento contempla que la Dirección Administrativa de la Agencia tiene la atribución de expedir, en conjunto con la Dirección Jurídica, el Manual de Organización y Procedimientos. Sobre este último, la fracción XIV del artículo 2 de las Normas Generales de Control Interno para la Administración Pública del Estado de Jalisco, señala que este documento “contiene las reglas indispensables para la dirección, coordinación y ejecución de la gestión pública aplicable a las diversas áreas de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública del Estado”.

Sin embargo, se determinó que la Agencia no contó con procedimientos en su Manual de Organización y Procedimientos para la realización de: 1) actividades de coordinación para llevar a cabo operativos de supervisión y vigilancia del Programa de Verificación Vehicular; y 2) actividades de difusión de dicho Programa; en coordinación con otras dependencias del Poder Ejecutivo. Asimismo, durante 2020 la Agencia notificó a 52 instituciones públicas, y celebró reuniones informativas con diversos sectores con el objetivo de dar a conocer el Programa de Verificación Responsable, de las cuales manifestó no contar con bitácora o documento que respalde el número reuniones que se llevaron a cabo ni de los asistentes.

Se revisó el Listado Maestro de Documentos Internos de la Agencia, el cual muestra la lista de documentos operativos (manuales y procedimientos) de la Agencia. De los 47 documentos enlistados, ninguno se relacionó con la difusión del Programa de Verificación Vehicular Obligatoria del Estado de Jalisco “Verificación Responsable” (Programa de Verificación Responsable), como tampoco para las actividades de coordinación para llevar a cabo operativos de supervisión y vigilancia del mismo.

Posteriormente, se revisó el *Manual de Organización y Procedimientos de la Agencia Integral de Regulación de Emisiones*, mismo que fue publicado en el ejercicio fiscal 2021, y no se encontraron procedimientos relacionados con la difusión del Programa de Verificación Responsable, como tampoco para las actividades de coordinación para llevar a cabo operativos de supervisión y vigilancia del mismo.

Con respecto a las actividades en materia de difusión, se requirió a la entidad fiscalizada diera cuenta de las actividades de difusión realizadas durante el ejercicio fiscal 2020. La Agencia remitió copia de los oficios y correos electrónicos que turnó a instituciones públicas, instándolas para que acudieran a verificar sus vehículos. De los 84 documentos remitidos, se encontraron 32 duplicados, por lo que en total sólo se identificó que se mantuvo comunicación con 52 instituciones públicas, de las cuales: 42 fueron contactadas a través de oficios, y 10 mediante correos electrónicos. La siguiente tabla detalla la información.

Tabla 06. Instituciones públicas notificadas por la Agencia para que acudieran a realizar la verificación de los vehículos bajo su resguardo en 2020, por tipo de entidad

Tipo de entidad	Número de instituciones notificadas (porcentaje del total entre paréntesis)
Dependencia (sector central del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco)	13 (25.0)
Organismos Públicos Descentralizados (sector paraestatal del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco)	38 (73.1)
Entidad paramunicipal	1 (1.9)
Total	52 (100)

Fuente: elaboración propia con base en la información provista por la entidad fiscalizada.

Adicionalmente, servidores públicos de la entidad fiscalizada informaron que “...el Programa de Verificación Vehicular únicamente fue obligatorio [...] a partir del mes de octubre, para los vehículos que prestan el servicio de plataforma y taxis, por lo que la difusión del programa fue focalizada hacia estos sectores, mediante reuniones informativas”, aunque señaló que tampoco “existe registro, bitácora o algún documento que respalde el número de reuniones informativas durante el 2020 sobre el Programa de Verificación Vehicular”.

Por lo tanto, se recomendó a la Dirección Administrativa y, en su caso, a las áreas que corresponda, integrar en su Manual de Organización y Procedimientos el marco de operación (procesos, procedimientos, actividades, plazos, y responsables) que describa: 1) la secuencia de las actividades de coordinación para la supervisión y vigilancia del Programa de Verificación Responsable, y 2) las actividades de difusión de dicho Programa. Incluir dichos procedimientos en el manual permitiría a la Agencia cumplir con lo dispuesto en la fracción XIV del artículo segundo de las Normas Generales de Control Interno para la Administración Pública del Estado de Jalisco, en términos de contar con las reglas indispensables para la dirección, coordinación y ejecución de su gestión.

Como respuesta a ello, la entidad fiscalizada se comprometió a “Darle seguimiento a la integración de los procedimientos mencionados en el Manual de Operaciones y Procedimientos, garantizando la mejora continua y efectividad de los mismos”, lo cual está orientado hacia la atención de la recomendación y, aunque no se especificaron los procedimientos indicados (actividades de difusión y de coordinación para la supervisión y vigilancia), se mencionan como parte de la actividad 1 “Seguimiento a la mejora de los procedimientos de las actividades de difusión, y de las actividades para la supervisión y vigilancia del Programa de Verificación Responsable”. Por lo cual, el compromiso es suficientemente detallado. Adicionalmente, el ente fiscalizado señaló que el Manual se encuentra en proceso de validación por parte de la Secretaría de Administración.

La medida de atención contempla dos actividades. La primera se refiere a dar seguimiento a la mejora de los procedimientos de las actividades de difusión y de las actividades para la supervisión y vigilancia del Programa de Verificación Responsable. Sin embargo, el hallazgo que sustenta la recomendación fue que no se identificaron en su Manual de Operaciones y Procedimientos, por lo que no resulta claro qué tipo de mejoras se atenderán en dichos procedimientos, toda vez que son inexistentes. La segunda actividad consiste en dar seguimiento al proceso de aprobación y publicación del Manual por parte de la Secretaría de Administración, lo cual constituye una actividad necesaria que se relaciona con el compromiso, pero no sustantiva para atender la recomendación.

El ente auditado fijó un periodo de tres meses (del 01 de marzo al 31 de mayo de 2022) para realizar el seguimiento a la integración de los procedimientos relacionados con la descripción de actividades de difusión y de la coordinación para la supervisión y vigilancia del Programa de Verificación Responsable en el Manual de Operaciones y Procedimientos, el cual podría ser limitado para concluir dicha actividad, debido a que este puede requerir que la Agencia se coordine con otras dependencias, como la Policía Vial de la Secretaría de Seguridad. Con respecto a la segunda actividad, la entidad fiscalizada estableció un periodo de nueve meses (del 01 de marzo al 30 de diciembre de 2022) para la aprobación y publicación del Manual, el cual se considera un tiempo razonable para llevar a cabo la actividad, toda vez que se requiere de la colaboración con otra instancia (la Secretaría de Administración).

No obstante que la entidad fiscalizada no señaló explícitamente los medios de verificación para las dos actividades que enlistó, un medio de verificación válido como prueba de su cumplimiento será el Manual de Operaciones y Procedimientos validado por parte de la Secretaría de Administración.

Este Órgano Técnico revisó y analizó la medida de atención presentada por la entidad fiscalizada, misma que se consideró pertinente dado que se orienta en el mismo sentido de la recomendación, sin embargo, en la etapa de seguimiento que realice este órgano de fiscalización a las recomendaciones, se verificará que se hayan incluido en el Manual de Operaciones y Procedimientos los aspectos indicados en la recomendación.

Recomendación 20-DAD-PR-003-207500-A-02

De conformidad con lo establecido en la fracción I del artículo 21 del Reglamento Interno del Organismo Público Descentralizado denominado Agencia Integral de Regulación de Emisiones (Reglamento), la operación del Centro AIRE y de la Línea Móvil de verificación vehicular le compete a la Dirección de Operaciones; mientras que su supervisión y evaluación en términos de la calidad del servicio le corresponde a la Coordinación de Proyectos Estratégicos en conjunto con la Dirección de Operaciones, según prevé la fracción VIII del artículo 18 del Reglamento.

Asimismo, la fracción II del artículo 21 del Reglamento, prevé que a la Dirección de Operaciones le corresponde realizar las gestiones necesarias para el mantenimiento al Centro AIRE y Línea Móvil.

Por otro lado, el artículo 8 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco, establece que cada entidad debe planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades, así como darles seguimiento a sus avances programáticos. En ese sentido, el artículo 21 de la misma ley dispone que en la fase de programación las entidades deben desarrollar sus programas, con base en una selección de objetivos estratégicos y metas para orientar sus proyectos y actividades.

Al respecto, de acuerdo con lo establecido en los lineamientos CUARTO, QUINTO y SEXTO de los Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología de Marco Lógico emitidos por el Consejo Nacional de Armonización Contable (CONAC), los indicadores de desempeño de los programas operados por los entes públicos deben considerar la Metodología de Marco Lógico. Para su diseño y construcción, pueden hacer uso de diversas guías publicadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y la Secretaría de la Función Pública (SFP).

Sin embargo, se determinó que los objetivos e indicadores del componente “E3 Centros AIRE operando en el Estado de Jalisco” y de su actividad “E3-01 Instalación de líneas de verificación en Centros AIRE” previstos en la MIR correspondiente al programa presupuestario 970 “Operación y Vigilancia de Emisiones Vehiculares para la Regulación Ambiental” vigente durante el ejercicio fiscal 2020, no fueron pertinentes para medir el desempeño de la operación del Centro AIRE, toda vez que, no obstante los objetivos presentan parcialmente la sintaxis sugerida por la Guía para la elaboración de matrices de la SHCP, los nombres de los indicadores en cambio no coinciden con las operaciones que describen sus métodos de cálculo. Asimismo, en relación con el mantenimiento del Centro AIRE y la Línea Móvil, se determinó que la Agencia no orientó hacia resultados su gestión durante el ejercicio fiscal 2020, toda vez que no contó con objetivos ni indicadores para monitorear y evaluar su desempeño en esta materia, aunque dentro del “Procedimiento de Mantenimiento a infraestructura y equipo”, emitido en marzo de 2021, se consideró el indicador denominado “Total, (sic) de auditorías realizadas a los equipos utilizados para realizar verificaciones en el Centro AIRE”, este no permite medir desempeño puesto que no describe una relación entre variables. Además, a partir de la bitácora del Centro AIRE y de la estimación de su capacidad de verificación, se calculó que la tasa de subutilización de la capacidad instalada durante su operación en 2020 fue de 76.72%. Por último, de acuerdo con la entidad fiscalizada, durante el mismo año se realizaron en total 10 actividades de mantenimiento a diferentes equipos del Centro AIRE que operó en ese periodo.

Se revisó la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del programa presupuestario 970 *Operación y Vigilancia de Emisiones Vehiculares para la Regulación Ambiental*, vigente durante el ejercicio fiscal 2020, cuya unidad responsable es la Agencia. La MIR en cuestión consta de objetivos e indicadores para dos actividades, dos componentes, un propósito y un fin; de los cuales, sólo el componente *E3 Centros AIRE operando en el Estado de Jalisco* y su actividad *E3-01 Instalación de líneas de verificación en Centros AIRE*, se relacionan con la operación del Centro

AIRE y la Línea Móvil, los cuales se muestran en la siguiente tabla. Con relación al mantenimiento de estos, no se identificaron objetivos ni indicadores durante el ejercicio fiscal 2020.

Tabla 07. Objetivos, indicadores y sus metas, relacionados con la operación del Centro AIRE y líneas móviles de la Agencia, 2020

Nivel	Resumen narrativo	Nombre del indicador	Fórmula	Meta valor, meta institucional entre paréntesis
Componente	E3-Centros AIRE operando en el Estado de Jalisco	Total de Centros AIRE operando en el Estado de Jalisco en 2020	(Número de Centros AIRE operando (Realizado)/ Número de Centros AIRE operando (Programado)) *100	1 Centro (100%)
Actividad	E3-01 Instalación de líneas de verificación en Centros AIRE	Total de líneas de verificación instaladas en Centros AIRE en 2020	(Número de líneas de verificación instaladas (Realizado)/ Número de líneas de verificación instaladas (Programado)) *100	2 Líneas (100%)

Fuente: elaboración propia con base en la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario 970 Operación y Vigilancia de Emisiones Vehiculares para la Regulación Ambiental vigente durante el ejercicio fiscal 2020.

Sobre los resúmenes narrativos mostrados en la tabla previa, el objetivo de componente *E3-Centros AIRE operando en el Estado de Jalisco* no es pertinente, dado que no describe la provisión de un bien o servicio expresado en pasado participio, y por tanto no cumple los criterios mínimos de un Componente (al considerar como referente la *Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, SHCP).

Sobre la actividad *E3-01 Instalación de líneas de verificación en Centros AIRE*, este objetivo atiende la sintaxis sugerida para ese nivel, puesto que contempla un sustantivo derivado de un verbo. Sin embargo, no es pertinente, ya que no es posible determinar si dicha actividad es necesaria para la provisión del componente, debido a que este no observa la sintaxis de uno, ni describe la provisión de un bien o servicio.

Con relación a los indicadores, en ambos casos su método de cálculo es incongruente con el nombre establecido en la matriz, debido a que los nombres no expresan una relación entre dos o más variables, sino que son la sumatoria de una (número de Centros AIRE y número de líneas de verificación instaladas respectivamente). En este sentido, respecto del mantenimiento del Centro AIRE, se identificó también el indicador *Total, (sic) de auditorías realizadas a los equipos utilizados para realizar verificaciones en el Centro AIRE* (p. 64), para el cual no se describe método de cálculo, en el *Manual de Organización y Procedimientos de la Agencia Integral de Regulación de*

Emisiones, donde se identificó el *Procedimiento de Mantenimiento a infraestructura y equipo*³ (pp. 64 - 72).

Al respecto, de acuerdo con el *Manual para el Diseño y la Construcción de Indicadores* del CONEVAL, los indicadores contemplados en la MIR y en el Manual de Organización de la Agencia son inadecuados, puesto que no permiten establecer logros, toda vez que no se hace un ejercicio de comparación, y no permiten emitir un juicio sobre su desempeño.

Con relación a las metas de los indicadores previstos en la MIR, se identificó que tampoco son adecuadas toda vez que los valores son cantidades que por sí solas no permiten medir algún atributo de desempeño, pues no se contrastan con otros valores de modo que sea posible calcular el alcance o avance en el cumplimiento de sus objetivos. Conviene tener presente que, de acuerdo con el *Manual para el Diseño y la Construcción de Indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México* del CONEVAL, las metas “deben medir el grado de avance de los objetivos” (2013, p. 65).

Adicionalmente, se revisó el Plan Institucional de la Agencia Integral de Regulación de Emisiones (Plan Institucional), el cual no obstante se publicó posteriormente al ejercicio de fiscalización, se consideró relevante para la revisión a efecto de advertir la incorporación de objetivos e indicadores relacionados con la operación, supervisión y mantenimiento del Centro AIRE y la Línea Móvil. En este se identificaron dos objetivos institucionales en su apartado estratégico; uno relacionado con la operación del Centro AIRE 1. *Incrementar el número de centros de verificación vehicular* (p. 34), y otro relacionado con el mantenimiento 2. *Mejorar la calidad en la provisión del servicio de verificación* (p. 34) el cual cuenta con la acción 2.4 *Optimizar los procesos y programas de mantenimiento de la tecnología utilizada* (p. 35), misma que además se relaciona con la Línea Móvil. Sin embargo, ninguno de los objetivos o acciones considera indicadores.

En virtud de que no se identificaron indicadores pertinentes para medir el desempeño de la Agencia en la operación del Centro AIRE y la Línea Móvil durante 2020, se comparó la cantidad de verificaciones que se llevaron a cabo durante ese periodo con la capacidad instalada de atención del Centro AIRE. El indicador que describe esta operación es el siguiente:

$$\text{Tasa de subutilización de la capacidad instalada en el Centro AIRE} = ((\text{CIV}_t - \text{TVR}_t) / \text{CIV}_t) * 100$$

Donde:

t = periodo de estudio (septiembre a diciembre de 2020)

TVR = es el Total de Verificaciones Realizadas en el periodo en el Centro AIRE.

CIV = es la Capacidad Instalada de Verificación del Centro AIRE en el periodo, obtenida a partir del total de horas de atención brindadas durante un periodo, multiplicadas por la capacidad de verificación vehicular por hora de las líneas de verificación en operación del Centro AIRE.

³ De acuerdo con el *Listado Maestro de Documentos Internos de la Agencia*, el Manual fue emitido el 8 de marzo de 2021.

Para calcular la variable CIV_t , se identificó en el Plan Institucional que el Centro AIRE contó con “dos líneas de verificación con capacidad para verificar 8 vehículos por hora” (Plan Institucional, 2021, p. 20). Adicionalmente, de acuerdo con el Manual de Organización y Procedimientos de la entidad fiscalizada, se identificó que el horario de atención del Centro AIRE fue de lunes a viernes de 8:00 a 19:00 hrs y los sábados de 8:00 a 16:00 hrs.

A partir de lo anterior, y con base en la bitácora de verificaciones realizadas en 2020 remitida por la Agencia, se encontró que de septiembre a diciembre el Centro AIRE operó durante un total de 86 días hábiles y que el total de verificaciones realizadas fue de 1,717 en el mismo periodo. Tomando en cuenta que se laboran 11 horas por cada día hábil entre semana y 8 horas por cada sábado hábil, se estimó que el total de horas de atención brindadas en el Centro AIRE fue de 922, por lo que la Capacidad Instalada de Verificación durante el periodo de análisis permitiría realizar un total de 7,376 verificaciones.

De acuerdo con los datos indicados en el párrafo anterior, se calculó la *Tasa de subutilización de la capacidad instalada en el Centro AIRE*, cuyo resultado fue de 76.72% en 2020.

Por último, la entidad fiscalizada remitió los datos del número de actividades de mantenimiento que se realizaron durante el ejercicio fiscal 2020 al Centro AIRE⁴, las cuales se muestran en la siguiente tabla.

Tabla 08. Servicios de mantenimiento realizados al Centro AIRE, durante 2020

Equipo que recibió mantenimiento	Número de servicios realizados
Equipo de gases	2
Dinamómetro	1
Opacímetro	1
Analizador y Opacímetro	1
Impresora Resultados	1
Analizador de gases ^{1/}	3
Módulo Captura	1
Total	10

Fuente: elaboración propia con base en la información de la bitácora de mantenimiento de la Agencia.

1/ La entidad fiscalizada reportó cuatro servicios de mantenimiento al Analizador de gases, pero se reportan sólo tres en virtud de que un registro tiene fecha del año 2021.

⁴ De acuerdo con la entidad fiscalizada, la Línea Móvil que operó durante 2020 comenzó a realizar verificaciones a finales del mes de noviembre de ese año, razón por la cual no se reportaron actividades de mantenimiento a la misma.

Por lo tanto, se recomendó a la Coordinación de Proyectos Estratégicos o al área que corresponda, incluir dentro de la MIR de la Agencia, objetivos e indicadores que permitan dar seguimiento y evaluar su desempeño en operar, supervisar y dar mantenimiento a los Centros AIRE y la Línea Móvil. Los objetivos e indicadores deben satisfacer los criterios de consistencia establecidos en documentos técnicos como las Guías del CONEVAL, de la SHCP y los Lineamientos para la Construcción y Diseño de Indicadores de Desempeño mediante la metodología de Marco Lógico emitidos por el CONAC. Contar con objetivos e indicadores pertinentes permitiría a la Agencia cumplir con lo dispuesto en el artículo 8 de la Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado de Jalisco en términos de programar y evaluar sus actividades, así como de dar seguimiento a sus avances programáticos.

Como respuesta a ello, la entidad fiscalizada se comprometió con *"Proponer la reestructuración de la MIR contemplando las atribuciones y facultades de la Agencia susceptibles a ser incorporadas a los componentes de la MIR"*, lo cual está orientado a atender la recomendación; asimismo, afirmó que en la reestructuración de objetivos e indicadores se considerarán aquellos que permitan dar seguimiento y evaluar el desempeño de la Agencia en términos de la operación, supervisión y mantenimiento de los Centros AIRE y la Línea Móvil, por lo cual también se consideró que el compromiso es suficientemente específico.

El ente fiscalizado planteó dos actividades para el cumplimiento del compromiso. La primera de estas se refiere a *"Proponer la reestructura de su MIR con aquellas atribuciones que sean susceptibles de ser incorporadas a los componentes"* y la segunda actividad consiste en *"Ampliar y reestructurar objetivos e indicadores internos que permitan orientar la operación, supervisión y mantenimiento de los Centros AIRE y la Línea Móvil"*. Dichas actividades son suficientemente específicas para dar cumplimiento al compromiso, en virtud que proponen incluir objetivos e indicadores relacionados con la operación, supervisión y mantenimiento de los Centros AIRE y la Línea Móvil. Por lo tanto, durante el seguimiento que realice este Órgano de fiscalización, se verificará que dichos cambios se observen en la matriz en cuestión.

La entidad fiscalizada planteó un periodo razonable para la actividad de estructurar objetivos e indicadores internos, que comprende del 01 de marzo de 2022 al 29 de julio de 2022. Sin embargo, para la actividad relacionada con la reestructuración de la MIR, estableció un periodo que comprende del 01 de agosto al 30 de diciembre de 2022, que sería razonable solo si la MIR reestructurada correspondiera al ejercicio fiscal 2023 y se considera dentro de este periodo el proceso de aprobación del Presupuesto de Egresos por parte del Congreso del Estado de Jalisco.

La entidad fiscalizada no planteó medios de verificación específicos para cada actividad, pero se infiere que el documento que dará cuenta del cumplimiento de ambas actividades corresponde con la MIR del programa presupuestario cuya Unidad Responsable es la Agencia Integral de Regulación de Emisiones. Por lo tanto, durante el seguimiento que realice este Órgano de fiscalización, se verificará que dichos cambios se observen en la matriz en cuestión.

Este Órgano Técnico revisó y analizó la medida de atención presentada por la entidad fiscalizada, misma que fue considerada pertinente, dado que se orienta en el mismo sentido que la recomendación.

Recomendación 20-DAD-PR-004-207500-A-02

De acuerdo con la guía *GUID 9020 Evaluación de las Políticas Públicas* de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), entre los objetivos de la evaluación de políticas públicas se encuentran el fortalecimiento institucional, a partir de “mejorar y desarrollar capacidades entre los actores de la política, sus redes e instituciones” (p. 9); y la producción de conocimiento, con una perspectiva que permita “entender qué funciona bien (para quién) y por qué (y en qué contexto)” (p. 9) .

Por lo tanto, la pertinencia de evaluar el Programa de Verificación Vehicular Obligatoria del Estado de Jalisco “Verificación Responsable” con una perspectiva de política pública, de acuerdo con la misma referencia bibliográfica señalada en el párrafo previo, radica principalmente en “el alcance de su efecto potencial previsto sobre los destinatarios y la sociedad” (p. 14) y “la importancia simbólica de la política en la opinión pública” (p. 15).

De acuerdo con el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano. Para procurar este derecho, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) en la fracción VI del artículo 1, establece como bases para el desarrollo sustentable la prevención y control de la contaminación del aire.

Como parte de las responsabilidades en esta materia, la fracción VI del artículo 112 de la LGEEPA dispone que los gobiernos estatales, municipales y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, deben establecer y operar sistemas de monitoreo de la calidad del aire.

En concordancia con lo anterior, la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LEEEPA) prevé en la fracción VI del artículo 72 que le corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (SEMADET), dependencia del sector central de Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, y a los gobiernos municipales del estado de Jalisco, establecer y operar sistemas de monitoreo de la calidad del aire.

Por último, la fracción II del artículo 111 de la LGEEPA y la fracción I del artículo 118 de la Ley General de Salud disponen que los valores de concentración máxima permisible para la salud pública de contaminantes en el ambiente serán determinados por la Secretaría de Salud del gobierno federal (SSA). Dichos niveles, están establecidos en las Normas Oficiales Mexicanas NOM-020-SSA1-2014, NOM-021-SSA1-1993, NOM-022-SSA1-2019, NOM-023-SSA1-1993, NOM-025-SSA1-2014 y NOM-026-SSA1-1993, mismas que regulan la concentración de ozono (O₃), monóxido de carbono (CO), dióxido de azufre (SO₂), dióxido de nitrógeno (NO₂), las

partículas en suspensión con diámetro menor a 10 micras (μm) y 2.5 μm (PM_{10} , $\text{PM}_{2.5}$), y el plomo (Pb), respectivamente.

Sin embargo, se encontró que, de acuerdo con el Inventario Nacional de Emisiones de Contaminantes Criterio, elaborado por la SEMARNAT para los periodos 2008, 2013 y 2016, y el elaborado para 2018 por el Instituto de Recursos Mundiales para el IMEPLAN, las fuentes más importantes en términos del total de emisiones liberadas a la atmósfera en Jalisco corresponden a las móviles, puesto que en promedio aportaron el 56.35% del total. También se encontró que estas generaron en promedio el 86.76% del monóxido de carbono (CO) y el 58.22% del dióxido de nitrógeno (NO_2); mientras que las fuentes fijas contribuyen en promedio con el 81.88% del dióxido de azufre (SO_2); y las fuentes de área contribuyen con el 53.54% y 55.29% de los contaminantes $\text{PM}_{2.5}$ y PM_{10} respectivamente.

Por otra parte, se identificó que la calidad del aire en el Área Metropolitana de Guadalajara muestra una tendencia descendente desde el año 2016, toda vez que el porcentaje de días en cumplimiento de la norma conforme al promedio del Índice Metropolitano de la Calidad del Aire pasó de 58.19% en ese año, a 20.54% en 2019. Para el año 2020, este indicador mejoró, pues fue de 34.15% del total de días, sin embargo, esto puede atribuirse a las medidas de resguardo domiciliario y la suspensión de las actividades no esenciales para contener la propagación del virus SARS-CoV2. Se observó que a partir del mes de octubre de 2020 se registraron niveles de concentración superiores a los registrados en 2019 de monóxido de carbono (CO), ozono (O_3) y dióxido de azufre (SO_2) de acuerdo con los datos del Sistema de Monitoreo Atmosférico de Jalisco. Los contaminantes que con mayor frecuencia rebasan la norma en el Área Metropolitana de Guadalajara son: el material particulado PM_{10} y $\text{PM}_{2.5}$, y el ozono (O_3), según se señala en los Informes Nacionales de la Calidad del Aire publicados por el INECC para los años 2017, 2018 y 2019.

Por último, de acuerdo con literatura en materia de salud pública, la contaminación atmosférica se asocia con factores de riesgo para la salud. Al respecto, a partir del diagnóstico que integró el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en conjunto con el INECC con datos de 2012 a 2015, se encontró que en Guadalajara y Zapopan existe una correlación significativa entre los niveles de concentración de contaminantes atmosféricos y la mortalidad (todas las causas de muerte), así como con enfermedades del sistema circulatorio y respiratorio. Según el mismo diagnóstico, para el caso de Guadalajara, esta correlación fue más elevada que la observada en las Demarcaciones Territoriales de la Ciudad de México.

La Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios (COFEPRIS) clasifica los contaminantes del aire en tres grupos: *criterio*, *tóxicos* y *biológicos*⁵. Los contaminantes *criterio* se

⁵ Los contaminantes tóxicos se refieren a compuestos gaseosos o partículas tóxicas o persistentes que, a pesar de que se encuentren en concentraciones bajas en el aire, pueden representar un peligro para los seres vivos, mientras que los contaminantes biológicos son aquellos emitidos a partir de material vivo o en descomposición, tales como: moho, esporas, partes de insectos, restos de piel humana o animal y plagas. Definiciones de COFEPRIS, <<<https://www.gob.mx/cofepris/acciones-y-programas/2-clasificacion-de-los-contaminantes-del-aire-ambiente>>> consultado el 25 de octubre de 2021.

refieren a aquellos que se encuentran normados, es decir, que cuentan con una Norma Oficial Mexicana (NOM) que contempla un límite permisible de concentración de un contaminante en el aire para evitar afectaciones a los seres vivos. En esta categoría se encuentra el ozono (O₃), dióxido de azufre (SO₂), monóxido de carbono (CO), dióxido de nitrógeno (NO₂), las partículas en suspensión (PM₁₀, PM_{2.5} y PMT) y el plomo (Pb). La siguiente tabla muestra los contaminantes y las NOM en las que se establecen sus límites permisibles, así como su fecha de publicación y sus efectos en la salud.

Tabla 09. Contaminantes *criterio* de acuerdo con las NOM

Contaminante	Norma	Descripción	Fecha de publicación	Efectos del contaminante en la salud ^{1/}
Ozono (O ₃)	NOM 020-SSA1-2014	Valor límite permisible para la concentración de ozono (O ₃) en el aire ambiente y criterios para su evaluación	4 de agosto de 2014	Envejecimiento prematuro de los pulmones, deterioro de la función pulmonar, irritación de los ojos, la nariz y la garganta, tos, ataques de asma, dolores de cabeza, alteración del sistema inmunológico
Monóxido de Carbono (CO)	NOM 021-SSA1-1993	Criterio para evaluar la calidad del aire ambiente con respecto al monóxido de carbono (CO). Valor permisible para la concentración de monóxido de carbono (CO)	23 de diciembre de 1994	Envejecimiento prematuro de los pulmones, deterioro de la función pulmonar, irritación de los ojos, la nariz y la garganta, tos, ataques de asma, dolores de cabeza, alteración del sistema inmunológico
Dióxido de azufre (SO ₂)	NOM 022-SSA1-2019	Criterio para evaluar la calidad del aire ambiente, con respecto al dióxido de azufre (SO ₂)	20 de agosto de 2019	Dificultad para respirar. Inflamación de las vías respiratorias, irritación ocular por formación de ácido sulfuroso sobre las mucosas húmedas, alteraciones psíquicas, edema pulmonar, paro cardíaco, colapso circulatorio, queratitis

Contaminante	Norma	Descripción	Fecha de publicación	Efectos del contaminante en la salud ^{1/}
Dióxido de nitrógeno (NO ₂)	NOM 023-SSA1-1993	Criterio para evaluar la calidad del aire ambiente con respecto al bióxido de nitrógeno (NO ₂). Valor normado para la concentración de bióxido de nitrógeno (NO ₂)	23 de diciembre de 1994	Enfermedades de vías respiratorias como disminución de la capacidad pulmonar, bronquitis agudas, asma y se considera el culpable de los procesos alérgicos, sobre todo en niños
Partículas con diámetro menor a 10 µm (PM ₁₀), Partículas con diámetro menor a 2.5 µm (PM _{2.5}) y Partículas Suspendidas Totales (PST)	NOM 025-SSA1-2014	Criterio para evaluar la calidad del aire ambiente con respecto a partículas menores de 10 micras (PM ₁₀). Valor permisible para la concentración de s menores de 10 micras (PM ₁₀)	04 de agosto de 2014	Muerte prematura en personas con enfermedades cardíacas o pulmonares, infartos de miocardio no mortales, latidos irregulares, asma agravada, función pulmonar reducida, síntomas respiratorios aumentados, como irritación en las vías respiratorias, tos o dificultad para respirar
Plomo (Pb) ^{2/}	NOM 026-SSA1-1993	Criterio para evaluar la calidad del aire ambiente con respecto al plomo (Pb). Valor normado para la concentración de plomo (Pb)	23 de diciembre de 1994	Los efectos adversos a la salud por la exposición al Pb en aire ambiente se relacionan con los sistemas nervioso central, inmunológico, reproductivo y cardiovascular, así como la función renal, el desarrollo y la capacidad del transporte de oxígeno de la sangre

Fuente: elaboración propia con base en la revisión de las NOM que corresponden a cada uno de los contaminantes criterio.

1/ Los efectos en la salud corresponden a los señalados en el apartado de *Contaminantes criterio* de la página web Información sobre la implementación de la política climática subnacional del Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático. <<<https://cambioclimatico.gob.mx/estadosymunicipios/Aire.html>>> consultada el 19 de octubre de 2021.

2/ Los efectos en la salud señalados para este contaminante se especifican en la introducción de la NOM que le corresponde.

Por su parte, el artículo 6 del Reglamento de la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Prevención y Control de la Contaminación de la Atmósfera, señala que las fuentes de contaminación atmosférica pueden ser fijas y móviles, de acuerdo con su capacidad para desplazarse. Adicionalmente, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), en atención a lo dispuesto en el artículo 109 bis de la LGEEPA,⁶ integra el Inventario Nacional de Emisiones de Contaminantes Criterio (INEM), cuyo objetivo es la estimación de las emisiones de contaminantes *criterio*, contaminantes orgánicos volátiles y de amoníaco generados por las diferentes fuentes para un año determinado. De acuerdo con este recurso, las emisiones se clasifican en *antropogénicas* y *naturales*. Dentro de las primeras se encuentran las *fijas* o *puntuales*, de *área* y *móviles*; y las naturales, se concentran en *biogénicas* y de *erosión*, de acuerdo con la página web del Inventario Nacional de Emisiones de la SEMARNAT.⁷

Tabla 10. Tipo de fuentes de emisiones contaminantes atmosféricas y su descripción

Tipo de fuente	Descripción
Fijas	Son aquellas instalaciones fijas que realizan operaciones o procesos industriales de manufactura
Área	Se refieren a aquellos establecimientos pequeños, numerosos y dispersos, tales como comercios, servicios, casas habitación, entre otros
Móviles	Se refieren a los vehículos con motores de combustión y similares, que debido a su funcionamiento generan o pueden a generar emisiones contaminantes a la atmósfera. Esta categoría se divide en dos: 1) las fuentes móviles carreteras que incluye: tractocamiones, autobuses, camiones, automóviles, motocicletas; y 2) las fuentes móviles no carreteras que comprenden: aviones, helicópteros, ferrocarriles, tranvías, embarcaciones, equipo y maquinarias
Naturales	Se trata de cualquier fuente o proceso natural en la vegetación y los suelos que generen emisiones

Fuente: adaptación de la información publicada en SEMARNAT. Página web del Inventario Nacional de Emisiones de Contaminantes Criterio. <<<https://www.gob.mx/SEMARNAT/acciones-y-programas/inventario-nacional-de-emisiones-de-contaminantes-criterio-inem>>> consultado el 13 de octubre de 2021.

⁶ El artículo en cuestión dispone que “la Secretaría [SEMARNAT], las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, deberán integrar un registro de emisiones y transferencia de contaminantes al aire, agua, suelo y subsuelo, materiales y residuos de su competencia, así como de aquellas sustancias que determine la autoridad correspondiente.”

⁷ SEMARNAT. Página web del Inventario Nacional de Emisiones. <<<https://www.gob.mx/semarnat/acciones-y-programas/inventario-nacional-de-emisiones-de-contaminantes-criterio-inem>>> consultada el 20 octubre de 2021.

De acuerdo con los inventarios de emisiones de contaminantes para el Estado de Jalisco, periodos 2008, 2013 y 2016; así como con el último inventario realizado por el Instituto de Recursos Mundiales México (WRI por sus siglas en inglés) para el Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (IMEPLAN), año base 2018, se identificó que, con excepción del inventario 2016, la fuente de emisiones más relevante en términos del total de contaminantes, corresponde con las móviles. La tabla siguiente describe esta información.

Tabla 11. Total de emisiones de contaminantes criterio en Jalisco, por tipo de fuente de emisión

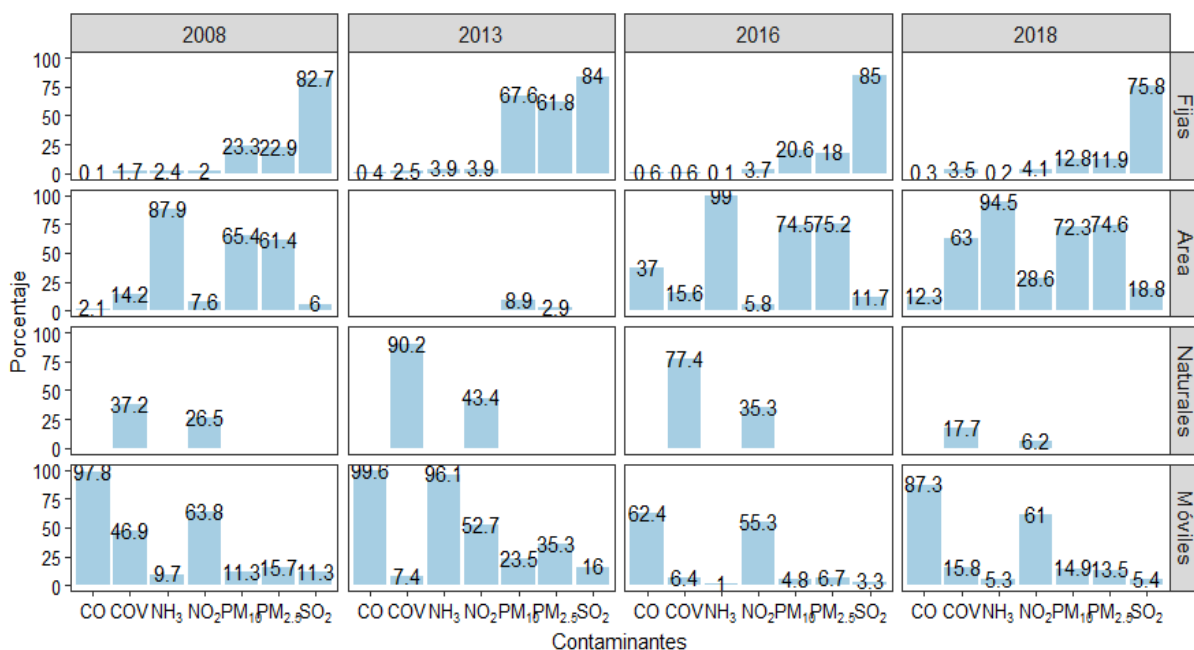
(en toneladas, porcentaje del total de emisiones por año entre paréntesis)

Año del inventario	2008	2013	2016	2018
Área	362,494.31 (6.26)	2,080.33 (0.21)	478,609.85 (30.24)	179,061.05 (32.10)
Fija	65,208.43 (1.13)	57,124.66 (5.88)	50,287.32 (3.18)	13,928.55 (2.50)
Móviles	4,933,816.18 (85.21)	487,490.03 (50.14)	479,225.77 (30.28)	333,671.37 (59.83)
Naturales	428,716.76 (7.40)	425,496.65 (43.77)	574,746.25 (36.30)	31,078.01 (5.57)
Total de emisiones	5,790,235.68 (100)	972,191.68 (100)	1,582,869.19 (100)	557,738.98 (100)

Fuente: elaboración propia con base en los datos de los Inventarios de Emisiones publicados por la SEMARNAT para los años 2008, 2013 y 2016; e Instituto de Recursos Mundiales. (2021) "Desarrollo de un inventario integrado de Emisiones de Contaminantes Criterio y Gases y Compuestos de Efecto Invernadero" año base 2018 Convenio de colaboración WRI-IMEPLAN (p. 35).

Según los mismos recursos, en promedio, el 86.76% del monóxido de carbono (CO) y el 58.22% del dióxido de nitrógeno (NO₂) provienen de fuentes móviles. Por otro lado, en promedio el 81.88% del dióxido de azufre (SO₂) se generó por fuentes fijas; y las PM_{2.5} y PM₁₀, se produjeron por las fuentes de Área, con 53.54% y 55.29% respectivamente. El siguiente gráfico ilustra estos hallazgos.

Gráfico 1. Comparación porcentual del inventario de contaminantes atmosféricos en el periodo 2008-2018 para Jalisco, por año de los inventarios, fuente de emisión y tipo de contaminante



Fuente: elaboración propia con base en los datos de los inventarios de emisiones publicados por la SEMARNAT para los años 2008, 2013 y 2016; y “Desarrollo de un inventario integrado de Emisiones de Contaminantes Criterio y Gases y Compuestos de Efecto Invernadero” año base 2018 Convenio de colaboración WRI-IMEPLAN (p. 35).
 Nota: por el redondeo de cifras el total puede no ser igual a 100.

Los inventarios de emisiones permiten estimar la totalidad de ciertos contaminantes atmosféricos durante un determinado periodo, pero es a través de las redes de monitoreo atmosférico que se tiene el registro puntual sobre la calidad del aire. Al respecto, de acuerdo con el Informe Nacional de la Calidad del Aire, en 2019 la SEMADET contó con 10 estaciones de monitoreo, tres de ellas se ubicaron en el municipio de Guadalajara (Centro, Miravalle y Oblatos), otras tres en el municipio de Zapopan (Atemajac, Las Águilas y Vallarta), y una en cada uno de los siguientes municipios: El Salto (Las Pintas), Tonalá (Loma Dorada), Tlajomulco de Zúñiga (Santa Fe) y San Pedro Tlaquepaque (Tlaquepaque). Todas con capacidad para la medición de partículas PM₁₀, ozono, dióxido de azufre, dióxido de nitrógeno y monóxido de carbono. Las PM_{2.5} sólo se miden en seis de las 10 estaciones⁸ (INECC, 2020, p. 211).

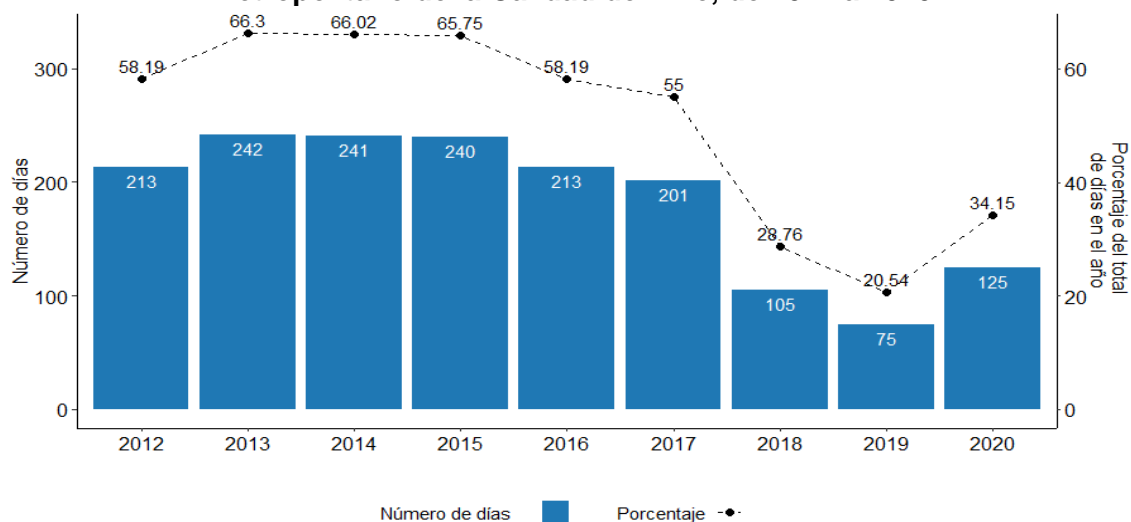
A partir del registro de la concentración de contaminantes en las estaciones de monitoreo atmosférico, se calcula el *Índice Metropolitano de la Calidad del Aire (IMECA)*, mismo que es reportado por la SEMADET en el Sistema de Monitoreo de Indicadores de Desarrollo de Jalisco

⁸ Las estaciones de monitoreo ubicadas en Oblatos, Atemajac, Las Pintas y Loma Dorada, no miden PM_{2.5}.

del Gobierno del Estado de Jalisco como *Días dentro de la norma conforme el promedio del Índice Metropolitano de la Calidad del Aire*.

De acuerdo con ese indicador, el porcentaje del total de días en el año dentro de la norma conforme al promedio del IMECA muestra una tendencia descendente a partir del año 2015, y alcanzó el punto más alto en 2019, cuando únicamente el 20.54% de los días del año estuvieron dentro de la norma. La gráfica detalla esta información.

Gráfico 2. Porcentaje de días dentro de la norma conforme el promedio del Índice Metropolitano de la Calidad del Aire, de 2012 a 2020

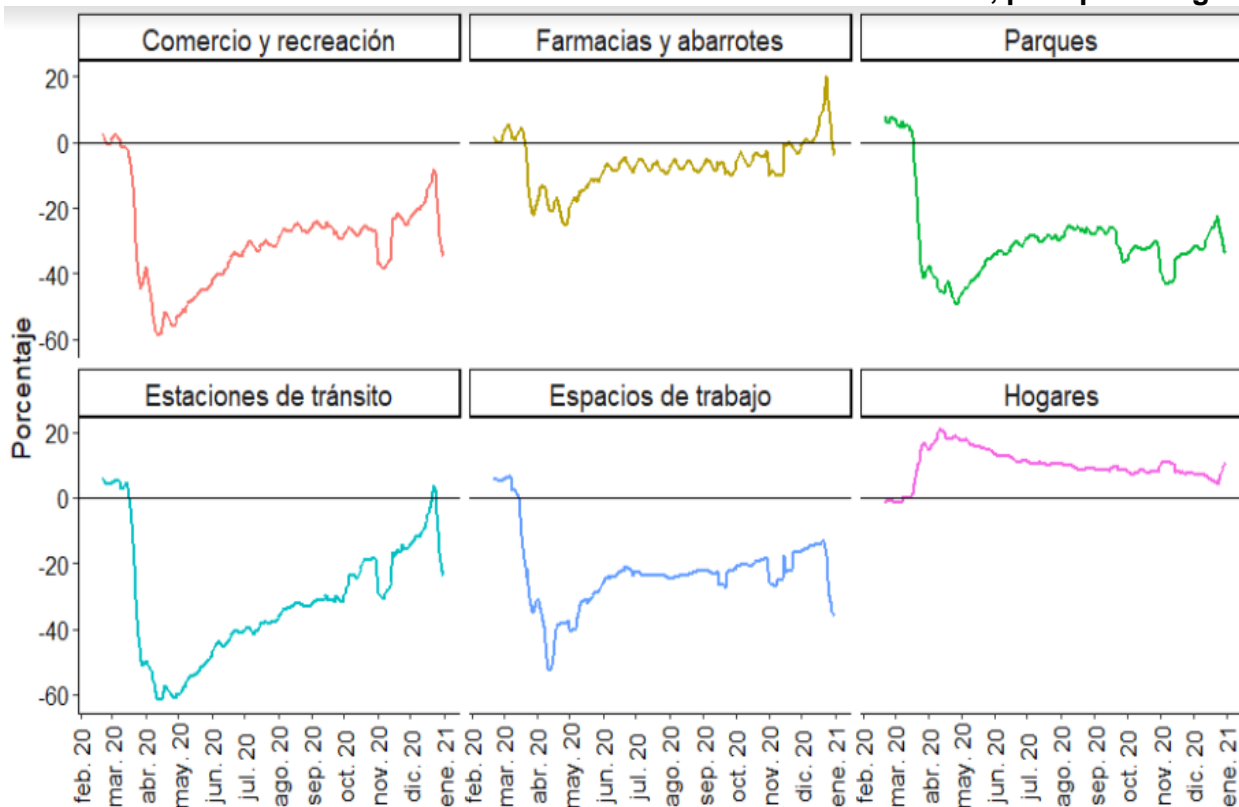


Fuente: elaboración propia con base en la información publicada en el Sistema de Monitoreo de Indicadores de Desarrollo Jalisco.

Es pertinente señalar que en 2020 se observó una recuperación, pues el porcentaje subió a 34.15%, lo que implicó un crecimiento respecto de 2019 de 13.61 puntos porcentuales, sin embargo, esto puede atribuirse a las medidas que se implementaron para evitar la propagación del virus SARS-CoV2, como el resguardo domiciliario y la suspensión de actividades no esenciales. El efecto de estas medidas, fue captado por los Informes de Movilidad Local elaborados por la empresa Google en 2020,⁹ los cuales, con excepción de los hogares, describen una reducción generalizada a partir de marzo de 2020 de la movilidad en distintos tipos de puntos,¹⁰ mismos que se ilustran en el gráfico siguiente.

⁹ De acuerdo con la descripción metodológica de estos informes “Los datos muestran cómo cambia la cantidad de visitantes en los lugares categorizados (o el tiempo que pasan en ellos) en comparación con nuestros días de referencia. Un día de referencia representa un valor normal en ese día de la semana. El día de referencia es el valor medio del periodo de 5 semanas comprendido entre el 3 de enero y el 6 de febrero del 2020.” <<https://support.google.com/covid19-mobility/answer/9824897?hl=es&ref_topic=9822927>> consultado el 14 de octubre de 2021.

¹⁰ Las seis categorías determinadas por Google corresponden a diferentes tipos de establecimientos, locaciones, etcétera.

Gráfico 3. Tendencias de la movilidad en Jalisco durante el año 2020, por tipo de lugar

Fuente: elaboración propia con base en los datos de movilidad local de Google.

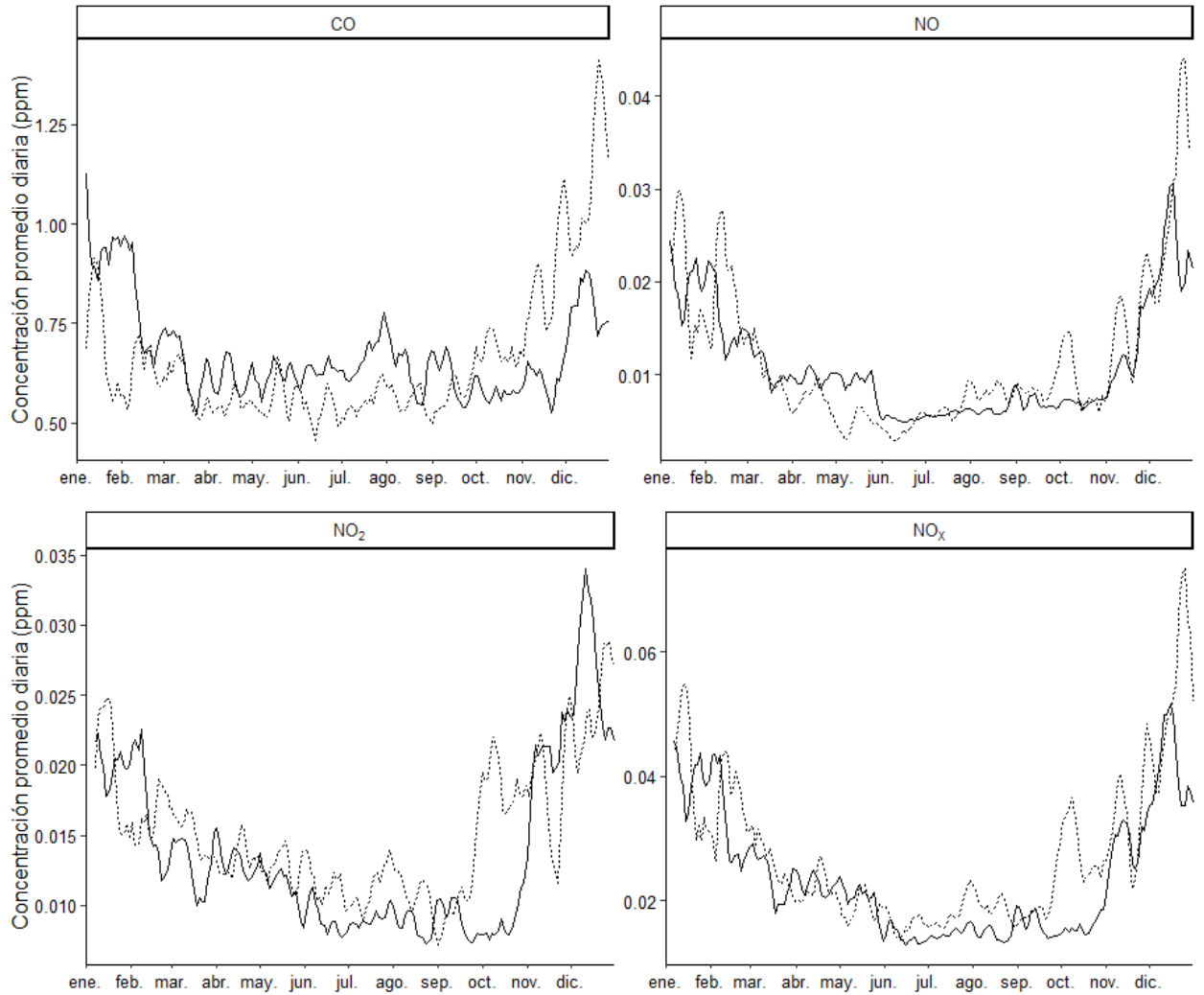
Nota 1: los valores representados gráficamente corresponden a las medias móviles de un periodo de siete días tomando como referencia para el cálculo los seis días previos.

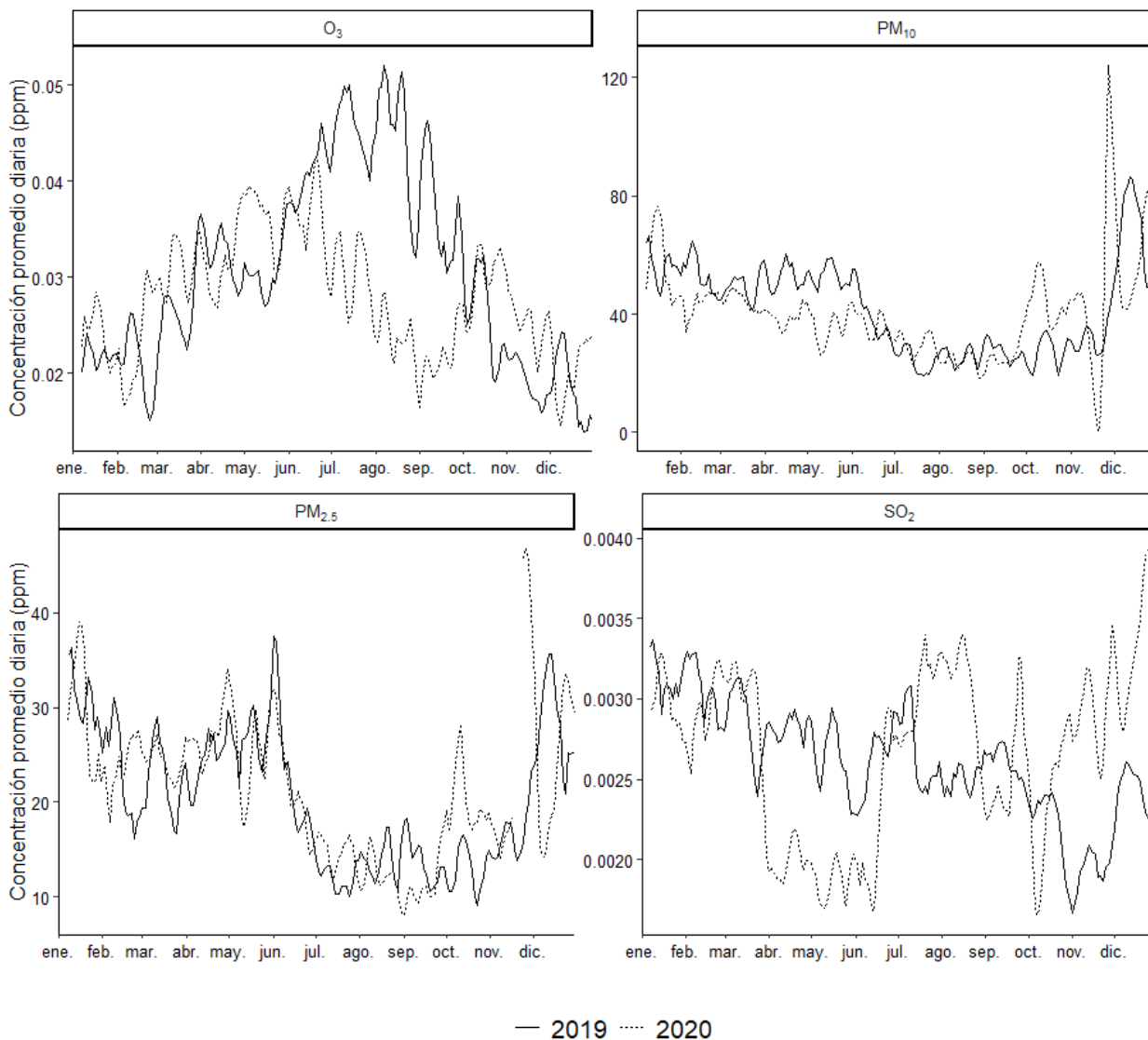
Nota 2: la línea horizontal representa el valor de referencia, es decir, a partir del cual se comenzó a medir el cambio en la cantidad de visitantes para los diferentes lugares contemplados en las categorías.

No obstante de la reducción en la movilidad y el aumento del porcentaje de días dentro de la norma, a partir de los registros del Sistema de Monitoreo Atmosférico de Jalisco sobre la calidad del aire, se identificó que a partir del mes de octubre de 2020 se registraron niveles de concentración superiores a los observados en 2019 de monóxido de carbono (CO), ozono (O₃), y dióxido de azufre (SO₂).¹¹ El gráfico siguiente describe con detalle este hallazgo.

¹¹ Esta comparación no consideró otras variables que inciden en la persistencia y concentración de contaminantes, como son la velocidad del aire, la presión atmosférica, la temperatura, entre otras.

Gráfico 4. Concentraciones promedio diarias de contaminantes atmosféricos monitoreados en el Área Metropolitana de Guadalajara, Jalisco para el periodo 2019-2020





Fuente: elaboración propia con base en los registros del Sistema de Monitoreo Atmosférico de Jalisco sobre la calidad del aire de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial.

Nota 1: los valores representados gráficamente corresponden a las medias móviles de un periodo de siete días tomando como referencia para el cálculo los seis días previos.

Nota 2: no se consideraron otras variables que inciden en la persistencia y concentración de contaminantes, como son la velocidad del aire, la presión atmosférica, la temperatura, entre otras.

Por último, en los Informes Nacionales de la Calidad del aire publicados por el INECC para los años 2017, 2018 y 2019, se reporta que en el Estado de Jalisco los contaminantes que con mayor frecuencia se encuentran fuera de norma son el material particulado PM₁₀ y PM_{2.5}, y el ozono (O₃). La tabla siguiente recupera lo reportado en los informes sobre dichos contaminantes.

Tabla 12. Contaminantes que con mayor frecuencia se encuentran fuera de norma en Jalisco, para el período 2017-2019

Contaminante	2017 ^{a/}	2018 ^{b/}	2019 ^{c/}
PM₁₀	<ul style="list-style-type: none"> La estación de monitoreo con la concentración más alta en 24 horas, fue Las Pintas, en El Salto. Se rebasó 3 veces el límite normado (p. 160) La estación de monitoreo con la concentración anual más alta fue Santa Fe, donde se rebasó un poco más del doble del límite permitido (p. 160) 	<ul style="list-style-type: none"> Todas las estaciones incumplieron la norma en el parámetro de 24 horas, mientras que para el parámetro anual, solo 2 estaciones (Centro y Las Águilas) no rebasaron el límite permisible (p. 200) La estación de monitoreo con la concentración diaria y anual más alta fue Santa Fe en Tlajomulco de Zúñiga, donde se rebasó 3.6 y 1.6 veces el límite permitido (p. 200) El límite de 24 horas se rebasó en el 41% de los días del año (150 días) (p. 206) 	<ul style="list-style-type: none"> Todas las estaciones incumplieron la norma en los parámetros de 24 horas y anual (p. 208) La concentración más alta, tanto en el límite de 24 horas como en el límite anual, fue en la estación Las Pintas en el municipio de El Salto, donde se rebasaron por 3.5 y 1.5 veces el valor límite respectivo (p. 208)
PM_{2.5}	<ul style="list-style-type: none"> Solo se contó con datos suficientes de dos estaciones de monitoreo para realizar la evaluación de cumplimiento de la norma la estación de las Águilas en Zapopan y Santa Fe en Tlajomulco (p. 160) Las concentraciones más altas de ambos límites (24 horas y anual) se presentaron en la estación Santa Fe, donde se rebasó el límite de 3 y 2 veces respectivamente (p. 160) 	<ul style="list-style-type: none"> En la estación Santa Fe, Tlajomulco, se rebasó tanto el límite de 24 horas como el promedio anual El límite de 24 horas se rebasó en el 6% de los días del año (22 días) (p. 206) 	<ul style="list-style-type: none"> No existieron datos suficientes en ninguna de las estaciones para evaluar el cumplimiento de la Norma Oficial Mexicana (p. 208)

Contaminante	2017 ^{a/}	2018 ^{b/}	2019 ^{c/}
Ozono (O₃)	<ul style="list-style-type: none"> En todas las estaciones se rebasaron los dos límites máximos permisibles (p. 160) Las concentraciones más altas de ambos límites (1 horas y 8 horas) se presentaron en la estación de Santa Fe en el municipio de Tlaquepaque, donde se rebasó el límite 2.5 y 2.3 veces respectivamente (p.160) 	<ul style="list-style-type: none"> En todas las estaciones se rebasaron los dos límites máximos permisibles (p. 201) Las concentraciones más altas de ambos límites (1 horas y 8 horas) se presentaron en la estación de Miravalle en Guadalajara dos veces el límite normado correspondiente (p. 201) A nivel de toda la zona metropolitana el límite máximo permisible se rebasó en el 33% de los días del año (119 días) (p. 206) 	<ul style="list-style-type: none"> En todas las estaciones se rebasaron los dos límites máximos permisibles (p. 209) Las concentraciones más altas de ambos límites (1 horas y 8 horas) se presentaron en la estación de Miravalle en el municipio de Guadalajara, donde se rebasó el límite 2.4 y 2.1 veces respectivamente (p. 209)

Fuente: elaboración propia con base en la información publicada para Jalisco en los Informes Nacionales de Calidad del Aire 2017, 2018 y 2019 del Instituto de Ecología y Cambio Climático (INECC).

^{a/} En la página 164 del informe respectivo se visualiza la preponderancia de los contaminantes señalados.

^{b/} En la página 205 del informe respectivo se visualiza la preponderancia de los contaminantes señalados.

^{c/} En la página 214 del informe respectivo se visualiza la preponderancia de los contaminantes señalados.

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS), se estima que “el 23% de las muertes en el mundo están relacionadas con el medio ambiente, la contaminación del aire es el principal factor de riesgo para la salud a nivel global” (INSP, 2017, p. 46).¹² En el ámbito nacional, el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP) ha encontrado “asociaciones positivas y significativas entre el incremento en la concentración de contaminantes atmosféricos y la mortalidad por diversas causas” (INSP, 2017, p. 46), así como incrementos en el número de infecciones respiratorias, síntomas oculares, casos de asma, y otros padecimientos pulmonares (INSP, 2017, pp. 46-47).

Adicionalmente, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en conjunto con el INECC, integró un diagnóstico en 2018¹³ de la relación entre el deterioro de la calidad del aire y la salud pública en áreas prioritarias del país, en las que se incluyeron municipios del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG). A partir de ese estudio, que tomó datos de monitoreo atmosférico, morbilidad y mortalidad, del 2012 al 2015 (INECC-PNUD, 2018, p. 9), se identificó:

¹² Instituto Nacional de Salud Pública. (2017). *Instituto Nacional de Salud Pública Aportaciones a la salud de los mexicanos*, Cuernavaca: INSP.

¹³ INECC-PNUD México. (2017). *Diagnóstico actual entre el deterioro de la calidad del aire y la salud pública en áreas prioritarias del país: estado del arte, tendencias y necesidades*. Proyecto 85488 “Sexta Comunicación Nacional de México ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático”, Julia Griselda Cerón Bretón, pp. 35, México.

“... que la mortalidad diaria y las concentraciones promedio diarias de contaminantes atmosféricos presentaron valores de R^2 [grado de ajuste de la correlación] significativos en Zapopan y Guadalajara (todas las causas de muerte, de 0 a 59 años, mayores de 60 años, y para enfermedades del sistema circulatorio y respiratorio). Los valores de R^2 obtenidos en Guadalajara fueron comparables a los obtenidos en Monterrey y mayores que los reportados en las 11 delegaciones [actualmente, Demarcaciones territoriales] de la Ciudad de México.” (INECC-PNUD, 2018, p. 20).

Por último, en el diagnóstico se encontraron resultados heterogéneos en cuanto a contaminantes específicos, puesto que algunos se asociaron en mayor o menor medida con uno o un determinado número de municipios (INECC-PNUD, 2018, p. 20). Finalmente, el estudio concluyó que las personas mayores a 60 años son las más vulnerables a los efectos de la contaminación atmosférica, y se encontró una mayor asociación en el caso de enfermedades circulatorias como causa específica de muerte ante la contaminación atmosférica que las enfermedades respiratorias (INECC-PNUD, 2018, p.32).

Por lo tanto, *se recomendó al Director General haga del conocimiento a la Junta de Gobierno de la Agencia la necesidad de evaluar y, en su caso, proponer alternativas de política pública que complementen al Programa de Verificación Responsable para contribuir a mejorar la calidad del aire en el Estado de Jalisco.* Contar con medidas de control de emisiones de contaminantes atmosféricos que acompañen al Programa de Verificación Responsable contribuiría a que la calidad del aire en la entidad sea satisfactoria en términos del criterio previsto en la fracción II del artículo 71 de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LEEEPA). Conviene tener presente que la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial de acuerdo con la fracción I del artículo 6 de la LEEPA tiene la atribución de dirigir la política ambiental en la entidad, y que esta forma parte de la Junta de Gobierno de la Agencia.

La entidad fiscalizada presentó su respuesta en cinco puntos que incluyen una serie de argumentos que pretenden justificar la inaplicabilidad de la recomendación. En el primero de estos se sostiene que el objetivo de fiscalización del desempeño de *“evaluar la contribución de la Agencia en la regulación emisiones contaminantes a través de sus avances en la implementación del Programa de Verificación Vehicular...”* es incorrecto porque se formuló a partir de una interpretación errónea de su nombre (de Regulación de Emisiones); asimismo, en el tercer punto se hace mención del análisis de la evolución sobre la dinámica de los contaminantes atmosféricos en Jalisco realizado por este ente fiscalizador, y enfatiza para ambos puntos que la regulación de contaminantes atmosféricos recae en la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (SEMADET).

Adicionalmente, la Agencia informó que únicamente administra el 4.76% de las líneas de verificación en proceso de construcción, y señala que las verificaciones que realiza *“no son un indicador que se pueda extrapolar para conocer la totalidad de emisiones...”*; sobre estos argumentos, es necesario señalar que a pesar de las limitaciones de la Agencia en términos de sus facultades e infraestructura, cualquier actividad de verificación vehicular que realice contribuye con la política de regulación de emisiones contaminantes atmosféricos.

Por último, sostiene que *“al no existir una atribución que permita a la Agencia proponer alternativas de política pública que complementen al Programa de Verificación Responsable [...] se desestima la recomendación [...] para evitar caer en suplantación de responsabilidades”*. Sobre este punto es necesario señalar que la recomendación no planteó a la Agencia que *propusiera alternativas de política pública*, sino que hiciera del conocimiento de su Junta de Gobierno, quien cuenta con atribuciones para aprobar las políticas generales y definir las prioridades a las que deberá sujetarse el organismo, de acuerdo con el programa sectorial (artículo 74, fracción V de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco).

En el segundo punto se sostiene que la Agencia funge como un ente operativo del programa de verificación y que solo puede incidir *“con propuestas que permitan optimizar la operación de los Centros y en su caso del proceso de vigilancia que se lleve a cabo con la colaboración con otras dependencias, mas no en la Política Pública global”*. Al respecto, dicha apreciación es impertinente, dado que se recomendó hacer del conocimiento de la Junta de Gobierno la necesidad de evaluar alternativas de política pública que complementen al Programa de Verificación Responsable.

En el cuarto punto la Agencia sostiene que rechaza la recomendación por dos razones. Primero, porque *“Ni la Agencia, ni el Director General o cualquier otra Unidad Administrativa adscrita a este Organismo Público Descentralizado, cuenta con atribuciones que le permitan evaluar o incidir en la calidad del aire del Estado”*. Segundo, porque la *“Agencia no puede incidir en el fortalecimiento del Programa de Verificación Vehicular [...] ya que no cuenta con atribuciones que le permita participar en las decisiones o acciones [...] para resolver un problema público tan complejo...”*. Dicha apreciación es incoherente con la recomendación, puesto que no se recomendó a la Agencia que propusiera soluciones, sino solo que hiciera saber a su Junta de Gobierno sobre la necesidad de atender dicho problema y de explorar alternativas para atenderlo. Es importante resaltar que las actividades que desempeña la Agencia forman parte de un programa que busca, en conjunto con otras intervenciones, atender un problema público mayor; por lo tanto, la Agencia es un actor relevante en términos de su participación en torno a la discusión de alternativas para atender dicha problemática.

Por último, en el quinto punto la Agencia señala tres razones por las cuales la Junta de Gobierno no es el Órgano Colegiado con atribuciones para conocer recomendaciones del Director General. Sobre esta apreciación, este Órgano Fiscalizador sostiene que la Junta de Gobierno sí tiene atribuciones para conocer las recomendaciones que derivaron de la auditoría de desempeño practicada a la Agencia Integral de Regulación de Emisiones, en virtud de que el artículo 73 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco dispone que las Juntas de Gobierno son los máximos órganos de decisión de los organismos públicos descentralizados, así como que la fracción XI del artículo 74 de la misma ley prevé que estas tienen la atribución de proponer proyectos de ley, reglamentos o decretos en las materias de su competencia.

Por otro lado, la evidencia empleada por la entidad fiscalizada para sostener los argumentos ofrecidos como aclaración y justificaciones corresponden a la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco y el Reglamento Interno de la Agencia Integral de Regulación de Emisiones;

la cual no es suficiente para desestimar los hallazgos ni para justificar la inaplicabilidad de la recomendación, ya que de acuerdo con la naturaleza y atribuciones de las Juntas de Gobierno previstas en los artículos 73 y 74 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, se concluye que la Junta de Gobierno sí tiene la atribución para conocer las recomendaciones que derivaron de la auditoría de desempeño. Finalmente, a pesar de que la evidencia aportada por la entidad auditada cuenta con un soporte válido porque se refiere al marco jurídico que regula su actuación, esta no representa contradicción o contraposición respecto de la posibilidad de que el Director General, informe a su Junta de Gobierno sobre los resultados de la presente auditoría.

Este Órgano Técnico revisó y analizó la justificación y aclaraciones presentadas por la entidad fiscalizada, misma que se consideró impertinente, dado que no presenta elementos que sustenten alguna aclaración a los hallazgos, ni ofrece argumentos suficientes para justificar la inaplicabilidad de la recomendación emitida.

Recomendación 20-DAD-PR-005-207500-A-02

Dado que el Programa de Verificación Vehicular Obligatoria del Estado de Jalisco “Verificación Responsable”, comprende “una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores [...] a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como público” (Subirats *et. al.* 2008, p. 36)¹⁴, se planteó una valoración con una perspectiva de política pública. Al respecto, los autores citados previamente sostienen que, como claves para el análisis de políticas públicas, se encuentran: los actores, los recursos, el contenido de una política pública y las reglas institucionales (p. 30).

Al respecto, el artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), establece que toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano. Para procurar este derecho, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) prevé en la fracción VI del artículo 1, que es de orden público e interés social la prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo.

En ese sentido, la fracción V del artículo 112 de la LGEEPA señala que les corresponde a las entidades federativas, gobiernos municipales y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México el establecimiento y operación de sistemas de verificación.

En el ámbito estatal, la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LEEEPA) establece en su artículo 5, fracciones VI, XVII y XX, que:

1. Le compete al Gobierno del Estado de Jalisco y a los gobiernos municipales el establecimiento de medidas para hacer efectiva la prohibición de emisiones contaminantes que rebasen los niveles máximos permisibles, salvo en las zonas o en los casos de fuentes emisoras de jurisdicción federal.

¹⁴ Subirats, J. Knoepfel, P. Larrue, C y Varone, F. (2008). Análisis y Gestión de Políticas Públicas Barcelona, Barcelona: Ariel.

2. Aplicar las normas oficiales mexicanas para la emisión máxima permisible de contaminantes de la atmósfera provenientes de vehículos automotores, incluido el transporte público.
3. Establecer y en su caso, operar programas de mitigación de contaminación de la atmósfera, por conducto de las autoridades competentes, para limitar la circulación de los vehículos cuyos niveles de emisión de contaminantes rebasen los límites máximos permisibles que se determinen, incluido el transporte público.
4. Aplicar las disposiciones de tránsito y vialidad para reducir los niveles de emisión de contaminantes a la atmósfera, provenientes de los vehículos automotores, incluido el transporte público, así como establecer y operar los sistemas de monitoreo de la contaminación atmosférica, en el ámbito estatal.

Asimismo, la LEEPA prevé en la fracción VII del artículo 72 que le corresponde a la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (SEMADET), dependencia del sector central de Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, y a los gobiernos municipales de la misma entidad, establecer programas de verificación de emisiones contaminantes con carácter obligatorio para los vehículos que circulen en la entidad.

Por último, mediante decreto número 27260/LXII/19, publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco” el día 09 de abril de 2019, 1) se emitieron las bases del Programa de Verificación Vehicular del Estado de Jalisco, 2) se reformó la LEEPA en materia de verificación vehicular, y 3) se creó el organismo público descentralizado denominado Agencia Integral de Regulación de Emisiones (Agencia).

Sin embargo, se identificó que la Agencia desempeña un papel operativo dentro de la política pública en materia de control de emisiones de contaminantes atmosféricos, a través de sus Centros AIRE y Líneas Móviles, y su contribución al programa de verificación vehicular está sujeta a su capacidad instalada, de acuerdo con el número de líneas de verificación que disponga, dado que en el marco del programa de Verificación Vehicular Obligatoria del Estado de Jalisco “Verificación Responsable” convergen diversos actores. Por otro lado, se encontró en diversas evaluaciones a programas de inspección y mantenimiento vehicular, así como de proyecciones de sus resultados a partir de su implementación, que estos contribuyen a controlar la emisión de contaminantes atmosféricos. Pero en estas se reconoce también que la eficacia de dichos programas está sujeta principalmente al porcentaje de cumplimiento por parte de los sujetos obligados y del porcentaje de aprobación de los vehículos. Sobre esto último, para el caso de Jalisco, se identificó que entre el 2007 y el 2018, periodo en el que estuvieron vigentes anteriores programas de verificación, en promedio sólo el 27.78% de los vehículos registrados en la entidad aprobaron la prueba; por lo cual, aunque el potencial del programa de Verificación Vehicular Obligatoria “Verificación Responsable” es amplio, sus resultados están sujetos a las condiciones de cumplimiento mencionadas en un universo de vehículos en circulación registrados para el año 2020 de 3.45 millones de automotores aproximadamente.

La operación de la Agencia Integral de Regulación de Emisiones (Agencia) dentro del Programa de Verificación Vehicular Obligatoria del Estado de Jalisco “Verificación Responsable” (Programa

de Verificación Responsable), se remonta a la celebración de la Primera Sesión Ordinaria de su Junta de Gobierno el 14 de agosto de 2019, cuando se aprobó el Convenio con la Secretaría de Infraestructura y Obra Pública para la construcción de Centros AIRE con recursos del ejercicio presupuestal 2019.

El primer Centro AIRE se inauguró el 3 de marzo de 2020, de acuerdo con el Informe Anual 2020 del Director General de la Agencia y, según lo manifestado por la entidad fiscalizada, por instrucción del Gobernador del Estado de Jalisco, a partir de esa fecha comenzó la verificación de los vehículos en resguardo de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco; sin embargo, aún no se había emitido el programa de verificación respectivo.

Posteriormente, el 29 de octubre de 2020, se publicó en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”, el *Acuerdo por el cual se aprueba el Programa de Verificación Vehicular Obligatoria del Estado de Jalisco, denominado “Verificación Responsable”, para vehículos de uso intensivo en su modalidad taxi y vehículos de plataforma*; mismo que contemplaba en su calendario de verificación que dichos vehículos con número de terminación de placa 1 y 2, acudieran a realizar la verificación durante los meses de noviembre y diciembre de 2020.¹⁵

Por último, el 31 de diciembre de 2020, se publicó en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”, el *Acuerdo por el cual se aprueba el Programa de Verificación Vehicular Obligatoria del Estado de Jalisco, denominado “Verificación Responsable”, para vehículos de combustible diésel y los vehículos de uso oficial estatal y municipal independientemente del tipo de combustible, que circulen en el Área Metropolitana de Guadalajara*; mismo que previó en su calendario de verificación que esta diera inicio a partir de enero de 2021.

De acuerdo con la guía *GUID 9020 Evaluación de las Políticas Públicas* de la Organización Internacional de las Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI), la pertinencia de la evaluación desde una perspectiva de política pública radica principalmente en dimensionar “el alcance de su efecto potencial previsto sobre los destinatarios y la sociedad” (p. 14) y “la importancia simbólica de la política en la opinión pública” (p. 15).

En ese sentido, el Programa de Verificación Responsable puede ser evaluado desde una perspectiva de política pública toda vez satisface las características de una intervención de este tipo, dado que consiste en “una serie de decisiones o de acciones, intencionalmente coherentes, tomadas por diferentes actores [...] a fin de resolver de manera puntual un problema políticamente definido como público” (Subirats, et. al., 2008, p. 36),¹⁶ y forma parte del conjunto de estrategias que prevé la literatura para regular la contaminación atmosférica generada por fuentes móviles. Al respecto, los autores citados previamente sostienen que, como claves para el análisis de

¹⁵ Es oportuno advertir que el calendario previsto fue modificado por el acuerdo ACU/SEMADET/008/2021, publicado en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”, el 4 de marzo de 2021. En dicho acuerdo se prevé que para los vehículos con las características de modalidad taxi y vehículos de plataforma cuyo último dígito de placa sea 1, 2, 3 y 4, tendrían hasta marzo de 2021 para llevar a cabo la verificación.

¹⁶ Subirats, J. Knoepfel, P. Larrue, C y Varone, F. (2008). *Análisis y Gestión de Políticas Públicas*. Barcelona, Barcelona: Ariel.

políticas públicas, se encuentran: los actores, los recursos, el contenido de una política pública y las reglas institucionales (p. 30).

De acuerdo con el marco jurídico, dentro del Programa de Verificación Responsable convergen los siguientes actores:

Tabla 13. Actores que convergen en torno a la verificación vehicular en el Estado de Jalisco y su ámbito de acción

Actor	Tipo de actor	Ámbito de acción	Fundamentos o referencias
Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (SEMADET)	Político-administrativo	Responsable de: 1. La política de verificación vehicular, así como del Programa de Verificación Vehicular 2. Contratar el servicio para la implementación de la tecnología de verificación vehicular 3. Proponer la tarifa de verificación vehicular 4. Planear la distribución de los establecimientos de verificación vehicular 5. Autorizar la instalación y operación de los centros de verificación en concesión de particulares	- Fracción VII del artículo 72 de la Ley Estatal de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente - Base V, VI y VII del Programa de Verificación Vehicular del Estado de Jalisco
Policía vial de la Secretaría de Seguridad	Político-administrativo	Corresponsable en la vigilancia del cumplimiento del Programa de Verificación Vehicular por parte de los conductores	- Fracción XV del artículo 5 de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado Denominado "Agencia Integral de Regulación de Emisiones" - Fracción III del artículo 31 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco
Secretaría de la Hacienda Pública (SHP)	Político-administrativo	Recaudar los ingresos por concepto del pago de derechos para la verificación vehicular y de las licencias para la operación de los Establecimientos Privados de Verificación	- Fracción II del artículo 18 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco - Fracción X del artículo 70 de la Ley de

Actor	Tipo de actor	Ámbito de acción	Fundamentos o referencias
			Hacienda del Estado de Jalisco
Secretaría de Infraestructura y Obra Pública (SIOP)	Político-administrativo	Realizar los procedimientos de contratación de obra para la construcción de centros de verificación vehicular públicos (o Centros AIRE)	<ul style="list-style-type: none"> - Fracción XIV del artículo XV de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado Denominado "Agencia Integral de Regulación de Emisiones" - Cláusula segunda del Convenio de colaboración entre la Agencia y la SIOP
Worldwide Environmental Products Inc.	Terceros	Proveedor del paquete tecnológico para los establecimientos de verificación vehicular y las Líneas Móviles de verificación	<ul style="list-style-type: none"> - Base IV del Programa de Verificación Vehicular del Estado de Jalisco - Resolución 222/2019 de la Secretaría de Administración del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco
Junta de Gobierno de la Agencia Integral de Regulación de Emisiones	Político-administrativo	<p>Órgano de gobierno de la Agencia. Tiene las atribuciones para aprobar:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El reglamento interno de la Agencia, su estructura orgánica y su presupuesto 2. La inversión y solicitud de créditos para la instalación de Establecimientos de Verificación Vehicular 	<ul style="list-style-type: none"> - Artículo 10 de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado Denominado "Agencia Integral de Regulación de Emisiones"
Agencia Integral de Regulación de Emisiones (Agencia)	Político-administrativo	Prestar el servicio de verificación vehicular a través de los Establecimientos de Verificación Vehicular propios (Centros AIRE) que cuentan con una determinada cantidad de líneas de verificación, así como de las Líneas Móviles	<ul style="list-style-type: none"> - Base VII del Programa de Verificación Vehicular del Estado de Jalisco - Fracción I del artículo 5 de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado

Actor	Tipo de actor	Ámbito de acción	Fundamentos o referencias
			Denominado “Agencia Integral de Regulación de Emisiones” - Fracción III del artículo 3 de Reglamento Interno del Organismo Público Descentralizado Agencia Integral de Regulación de Emisiones
Establecimientos Privados de Verificación (EPV)	Terceros	Prestar el servicio de verificación vehicular a través de un concesionario (privado)	- Inciso B del art. 2 del Reglamento de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Verificación Vehicular
Tribunales	Político-administrativo	En el Reglamento de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en Materia de Verificación Vehicular sólo se señala que si un vehículo no aprueba deberá someter el vehículo a mantenimiento para, dentro de 30 días naturales, volver a aplicar la prueba; pero no contempla qué procede en caso de que no vuelva a pasar la prueba	- Fracción V del artículo 8 del Reglamento de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Verificación Vehicular

Fuente: elaboración propia con base en los instrumentos jurídicos citados en la columna denominada “Fundamentos o referencias”.

Con base en la tabla anterior se identifica que, de los nueve actores que convergen en torno al Programa de Verificación Responsable, a la Agencia sólo le corresponde realizar la verificación vehicular de manera directa a través de los Establecimientos de Verificación Vehicular Propios (Centros AIRE) y las Líneas Móviles. Por lo cual, su alcance en términos de la regulación de emisiones de contaminantes atmosféricos generados por fuentes móviles locales es sólo como uno más de los actores operativos que aplican el Programa de Verificación Responsable, puesto que los establecimientos privados también realizan verificaciones vehiculares como parte de la política pública en materia de control de emisiones de contaminantes atmosféricos, y el alcance de ambos está sujeto a su capacidad instalada de acuerdo con el número de líneas de verificación de que dispongan.

Cabe señalar que, de acuerdo con el Plan Institucional de la Agencia, el Centro AIRE cuenta con “dos líneas de verificación con capacidad para verificar 8 vehículos por hora” (Plan Institucional, 2021, p. 20) y según los datos reportados por el INEGI, en el año 2020 hubo aproximadamente 3.45 millones de vehículos en circulación registrados en Jalisco.

Por otra parte, de acuerdo con Iniestra, R. et. al., (2015),¹⁷ además de los programas de inspección y mantenimiento vehicular, existen otras estrategias para regular la contaminación atmosférica generada por fuentes móviles:

1. Las normas de emisiones contaminantes,
2. Las normas de calidad de combustibles,
3. Las normas sobre rendimiento de combustible y reducción de emisiones de CO₂,
4. Los impuestos a la gasolina,
5. La renovación acelerada del parque vehicular, y
6. El mejoramiento del transporte público de pasajeros (pp. 57-59).

De acuerdo con el marco jurídico mexicano, corresponden al ámbito estatal: el mejoramiento del transporte público de pasajeros y los programas de inspección y mantenimiento vehicular (Iniestra, R. et. al., 2015, p. 59). Según los autores referidos, los programas de inspección y mantenimiento vehicular:

“[son] una de las medidas más frecuentes y exitosas para controlar y reducir las emisiones provenientes de fuentes móviles [esto porque] inducen a los propietarios de los vehículos a mantener en óptimas condiciones de funcionamiento mecánico su unidad para reducir la emisión de contaminantes a la atmósfera” (Iniestra, R. et. al., 2015, p. 59).

Adicionalmente, sostienen que los programas de inspección y mantenimiento vehicular se

“...han implementado en ciudades de Europa, Asia, Estados Unidos, Canadá, Japón y América Latina. En México, dichos programas operan en Baja California, Guanajuato, Hidalgo, Jalisco, Estado de México, Michoacán, Morelos, Puebla, Querétaro, Tlaxcala y la Ciudad de México, siendo obligatorio solamente en algunas ciudades o zonas metropolitanas” (Iniestra, R. et. al., 2015, p. 59).

A partir de lo anterior, se revisaron diversas fuentes que reportan resultados de evaluaciones de programas de verificación vehicular en términos de la reducción de contaminantes atmosféricos, mismos que se señalan y resumen en la tabla que se muestra a continuación.

¹⁷ Iniestra, R. et. al. (2015). “La verificación vehicular: una herramienta de política pública para el Área Metropolitana de Monterrey” en Rojas Bracho, L. y Flamand, L. (eds.). *¿Cómo gobernar la contaminación en México? Alternativas de política pública ambiental*. (pp. 52-98), Ciudad de México: El Colegio de México.

Tabla 14. Resumen de los resultados de las evaluaciones sobre la reducción de emisiones contaminantes atmosféricos a través de la implementación de programas de verificación vehicular

Nombre del Programa de verificación vehicular	Área de implementación	Año de la evaluación	Resultados identificados en la evaluación
Programa de Inspección y Mantenimiento de Minnesota	Minnesota, USA	1994	La reducción de concentraciones ambientales de monóxido de carbono (CO) atribuible al programa de inspección y mantenimiento vehicular fue de 1.3% en promedio para tres sitios analizados (Cruzado, J. et al., 2018, p.82)
Smog Check	California, USA	2000	Reducciones de 28 y 34 ton/día para hidrocarburos (HC) y de 12 a 32 ton/día para óxidos de nitrógeno (NOx), aunque dicha reducción fue menor a la anticipada, pues sólo representó alrededor de 60% de los HC y el 59% de los NOx (pp. 80-82)
AIR	Áreas metropolitanas de Denver, Colorado Springs, Fort Collins y Greeley en USA	2001	El programa redujo las emisiones de CO entre el 8 y 17% (p. 82)
Programa de Inspección y Mantenimiento de Atlanta	Atlanta, USA	2003	Reducción de emisiones de CO y HC diferenciada entre diversos condados del estado de Atlanta (pp. 82-83)
Smog Check	California, USA	2005	Reducciones de emisiones totales del programa estatal de 211 ton/día de hidrocarburos, 1,360 ton/día de CO y 158 ton/día de NOx. Lo que representó una reducción porcentual de 13-15% para HC, 14-15% para CO y 9-12% para NOx (pp. 80-82)

Nombre del Programa de verificación vehicular	Área de implementación	Año de la evaluación	Resultados identificados en la evaluación
Programa de Verificación Vehicular de la ZMVM	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo, Puebla, Morelos, Querétaro y Tlaxcala en México	2006	Los valores de concentraciones de CO e hidrocarburos se redujeron en 68% y 89% respectivamente. En el documento se señala que el programa de verificación vehicular no fue el único factor que contribuyó a estas reducciones, puesto que también influyó de manera preponderante la renovación del parque vehicular, y el programa Hoy No Circula (pp 84-87)
Programa de Inspección y Mantenimiento de Vehículos de Texas	Texas, USA	2016	Reducción de HC de 13 a 17%; reducción de CO de 24 a 28% y reducción de NOx de 16 a 18% (pp. 83-84)
Programa Estatal de Verificación Vehicular en el Municipio de León, Guanajuato	León, Guanajuato, México	2017	Reducciones globales de 4.1% de Monóxido de Carbono (CO), 3.2% de Hidrocarburos Totales Gaseosos o Compuestos Orgánicos Totales (COT), y 5.7% de Metano (CH ₄) ^{1/}

Fuente: elaboración propia con base en Cruzado, J. et al., (2018). Recomendaciones para lograr impactos en la calidad del aire de la Zona Metropolitana de Guadalajara.

1/ Instituto de Ecología del Estado de Guanajuato, (2017). Evaluación de la reducción de las emisiones vehiculares por el Programa Estatal de Verificación Vehicular en el municipio de León, Gto., utilizando el modelo MOVES, (documento sin número de página, la referencia corresponde a la hoja 1).

Es pertinente advertir que los resultados mostrados en la tabla anterior no son necesariamente comparables entre sí, dado que están sujetos a las características propias de cada programa, a condiciones o factores exógenos, y a las técnicas implementadas para estimar la reducción de emisiones, por lo cual, estos resultados no permiten generalizar, pero sí sugieren que este tipo de programas contribuye a reducir las emisiones de contaminantes atmosféricos generadas por vehículos.

Un ejemplo de ello es la evaluación que se realizó a partir de los datos de concentración de monóxido de carbono en cinco ciudades de Guanajuato para el periodo 2010-2016, el cual concluyó que “no se observa una tendencia clara entre las ciudades en estudio que muestre un

patrón continuo a lo largo del tiempo en las reducciones o incrementos de las concentraciones promedio mensuales de CO” (Camacho, M. 2017, p. 116).¹⁸

Adicionalmente, se identificó un caso en el que se realizó una proyección de la reducción de emisiones en el Área Metropolitana de Monterrey (AMM) a partir de la implementación de un programa de verificación vehicular, y también se identificó la estimación de reducción de emisiones realizada por la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (SEMADET) para 2018, a partir de la implementación del nuevo Programa de Verificación Vehicular Obligatoria en Jalisco. De acuerdo con estos:

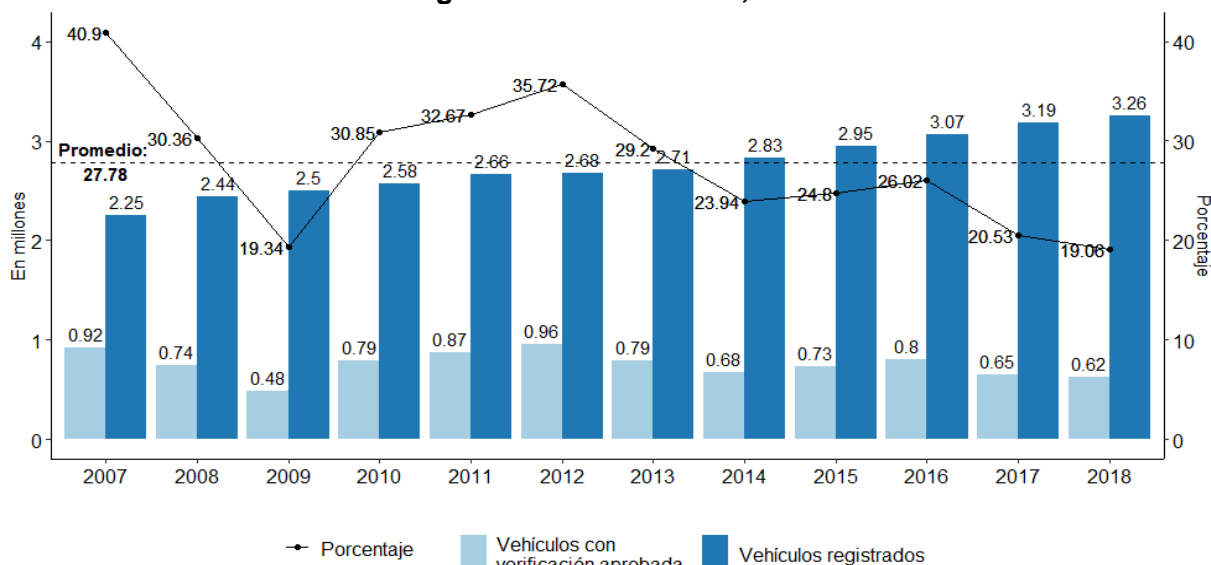
1. En el AMM, se podrían reducir las emisiones vehiculares en un 9% de óxidos de nitrógeno (NOx), 15% de hidrocarburos (HC) y 14% de monóxido de carbono (CO) (Iniestra, R. et al., 2015 p. 67). Es pertinente señalar que un supuesto importante en esta proyección consiste en que el programa tenga “una asistencia a las pruebas de verificación igual o superior a 83% de los vehículos emplacados” (Iniestra, R. et al., 2015 p. 67).
2. Para el caso de la estimación en Jalisco, se identificó en el considerando XIV del Reglamento de la Ley Estatal del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en materia de Verificación Vehicular del Estado de Jalisco, que a partir de la implementación del nuevo Programa de Verificación Vehicular Obligatoria, se reduciría la emisión en un 10% de monóxido de carbono (CO), equivalente a 421,997 toneladas; 10% de compuestos orgánicos volátiles (COV), equivalente a 38,802 toneladas; y 21% de óxidos de nitrógeno (NOx), equivalente a 58,093 toneladas. Dichas estimaciones incluyeron los siguientes supuestos: 1) la aplicación de la prueba dinámica para el 94% de los vehículos en circulación en el estado, y 2) un cumplimiento del 80% del Programa.

En ambos casos, se asume una participación elevada por parte de los automovilistas, y en el segundo, un cumplimiento de la norma elevado. Lo anterior contrasta con el hecho de que los anteriores programas de verificación en Jalisco no cumplieron con dichos supuestos. Por ejemplo, se estimó que en el año 2007 únicamente el 40.9% de los vehículos en circulación registrados en el Estado de Jalisco aprobaron la prueba de verificación, y fue este el porcentaje más alto observado entre ese año y 2018, cuando en promedio anual sólo el 27.78% de los vehículos aprobó la verificación.¹⁹ El siguiente gráfico detalla esta información.

¹⁸ Camacho, M. (2017). “El programa de verificación vehicular de Guanajuato. Una aproximación a la medición de los cambios en la política” en *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, Volumen VI, número 2, julio-diciembre 2017, pp. 93-122.

¹⁹ Este valor no considera la totalidad de vehículos que acudieron a ser verificados, toda vez que la serie de datos para esa variable está incompleta.

Gráfico 5. Vehículos automotores que aprobaron la verificación respecto del total de vehículos registrados ^{1/} en Jalisco, de 2007 a 2018



Fuente: elaboración propia con base en los registros administrativos de los Vehículos de motor registrados en circulación del INEGI y, de los vehículos cuya verificación fue aprobada, del 2007 al 2012, del Tomo I del Sexto Informe de Gobierno, gobernador Emilio González Márquez, p. 361. Del 2013 al 2014, del Anexo "Informe de Indicadores de Desarrollo" del Tomo II del Segundo Informe de Gobierno, gobernador Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, p. 19. Del 2015, del Anexo "Informe de Indicadores de Desarrollo" del Tomo II del Tercer Informe de Gobierno, gobernador Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, p. 19. Del 2016, del Anexo "Informe de Indicadores de Desempeño" del Cuarto Informe de Gobierno, gobernador Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, p. 17. Del 2017 y 2018, del Anexo "Informe de Indicadores de Desarrollo" del Sexto Informe de Gobierno, gobernador Jorge Aristóteles Sandoval Díaz, p. 20.

^{1/} El total incluye sólo a los automóviles, los camiones y camionetas de carga, y los camiones de pasajeros.

Por lo anterior, el programa de Verificación Vehicular Obligatoria "Verificación Responsable", que está a cargo de la SEMADET y que se implementa de forma directa, a través del organismo público descentralizado Agencia Integral de Regulación de Emisiones y, de forma indirecta, mediante Establecimientos Privados de Verificación, tiene un amplio potencial en términos de su contribución al control de las emisiones contaminantes generadas por fuentes móviles en el Estado de Jalisco, sin embargo, esta contribución está sujeta a que una considerable tasa de los vehículos obligados acuda a realizar la verificación, así como a un alto porcentaje de aprobación de las pruebas que se realicen.

Por lo tanto, se recomendó al Director General que haga del conocimiento a la Junta de Gobierno de la Agencia, la necesidad de explorar y, en su caso, implementar medidas normativas, operativas y logísticas dentro del Programa de Verificación Responsable que permitan incrementar el porcentaje de vehículos que realizan la verificación vehicular. Implementar medidas alternativas, contribuiría a mejorar la expectativa sobre la eficacia del Programa de Verificación Responsable en términos del porcentaje de vehículos que realizan la verificación. Conviene tener presente que en la Junta de Gobierno de la Agencia participa la Secretaría de Medio Ambiente y

Desarrollo Territorial, la cual, de acuerdo con la fracción VII del artículo 72 de la LEEPA tiene la atribución de establecer el programa de verificación vehicular.

Como respuesta a ello, la entidad fiscalizada sostuvo que *"la Junta de Gobierno de la Agencia [Agencia Integral de Regulación de Emisiones], no es el Órgano Colegiado con atribuciones apropiadas para conocer las propuestas que [...] llegue a emitir el Director General"*. Sin embargo, la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco, establece en su artículo 73, que las Juntas de Gobierno de los organismos públicos descentralizados son el *"máximo órgano de decisión"* de dichas entidades; además, en el artículo 74, fracción V, se señala que las Juntas de Gobierno tienen atribuciones para aprobar *"las políticas generales y definir las prioridades a las que deberá sujetarse el Organismo [del cual se trate], de acuerdo con el programa sectorial"*. Sobre ese punto, de acuerdo con la Justificación del programa presupuestario 970 *Control y Vigilancia de Emisiones Vehiculares para la Regulación Ambiental* para el ejercicio fiscal 2020, cuya Unidad Responsable es la Agencia, este programa se alinea con la temática *Protección y gestión ambiental* del Plan sectorial de desarrollo sostenible del territorio 2018 - 2024, visión 2030, el cual prevé como uno de sus indicadores el *Porcentaje de vehículos aprobados en verificación de emisiones*, mismo que se relaciona directamente con lo recomendado, por lo tanto, el argumento de la entidad fiscalizada respecto de la ausencia de atribuciones de su Junta de Gobierno para conocer las propuestas que llegue a emitir el Director General, es insostenible.

La entidad fiscalizada señaló que la fracción III del artículo 14 de la Ley Orgánica del Organismo Público Descentralizado denominado "Agencia Integral de Regulación de Emisiones" establece que el Director General puede formular recomendaciones para la mejora de la operación de los Centros de Verificación Vehicular y del Programa de Verificación a la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial (SEMADET). Adicionalmente afirmó que diversos dispositivos jurídicos definen a la Junta de Gobierno de la Agencia como el máximo órgano de decisión pero que no le facultan para conocer, aprobar o analizar recomendaciones por parte del Director General. Por último, resaltó que ninguno de los instrumentos jurídicos que regulan la gestión de la Agencia contemplan alguna atribución para que el Director General o la cualquier otra Unidad Administrativa de la Agencia permita formular recomendaciones a la Junta de Gobierno.

Sobre estos argumentos, este Órgano Fiscalizador considera que no justifican la inaplicabilidad de la recomendación: en primera instancia porque se planteó que el Director General hiciera del conocimiento de la Junta de Gobierno de la Agencia la necesidad de explorar alternativas para mejorar la eficacia del programa de Verificación Responsable en cuanto al porcentaje de vehículos que llevan a cabo la verificación, en el entendido de que este órgano colegiado se conforma por una diversidad de actores que pueden enriquecer el análisis, sin omitir que la SEMADET forma parte del mismo y tiene a su vez la facultad para modificar el Programa de Verificación Vehicular. Y, en segunda, porque la fracción XVIII del artículo 78 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Jalisco faculta a los Directores Generales de los OPD para proponer al presidente de la Junta de Gobierno la celebración de reuniones extraordinarias para tratar asuntos relevantes.

La entidad fiscalizada no aportó evidencia toda vez que sus argumentos se sustentan en un análisis del marco legal que regula las atribuciones de la Agencia y de su Junta de Gobierno. En

todo caso, los dispositivos jurídicos invocados no limitan la comunicación que puede mantener el Director General con la Junta de Gobierno de la Agencia en términos de informarle a esta los resultados y recomendaciones que derivaron de una auditoría de desempeño a la Agencia Integral de Regulación de Emisiones.

Este Órgano Técnico revisó y analizó la justificación y aclaraciones presentadas por la entidad fiscalizada, misma que se consideró impertinente, debido a que no presenta elementos que sustenten alguna aclaración a los hallazgos, ni ofrece argumentos suficientes para justificar la inaplicabilidad de la recomendación emitida.

Adicionalmente, la Agencia Integral de Regulación de Emisiones presentó una medida de atención que no se enfoca válidamente en el mismo sentido que la recomendación, pues la entidad fiscalizada planteó como compromiso *“el que, en caso de existir mecanismos de mejora para la operación de los establecimientos de Verificación Vehicular y del Programa de Verificación Vehicular, se remitirá un oficio a la Secretaría de Medio Ambiente de Desarrollo Territorial...”*, lo cual no está orientado hacia la atención de la recomendación toda vez que se recomendó al Director General hacer del conocimiento de la Junta de Gobierno de la Agencia la necesidad de explorar y, en su caso, implementar medidas normativas, operativas y logísticas que permitan incrementar el porcentaje de vehículos que realizan la verificación vehicular.

La actividad descrita es suficiente para atender el compromiso y se relacionan directamente con el mismo, toda vez que son iguales, pero en consecuencia, tampoco está orientada hacia la atención de la recomendación.

El plazo que estableció la entidad fiscalizada para la actividad no es razonable toda vez que definió como inicio el 01 de marzo de 2022 pero no se planteó una fecha de término, sino que se planteó un horizonte que corresponde al periodo de la gestión del Director General, lo que resulta indeterminado.

La entidad fiscalizada no definió mecanismos de verificación que permitieran constatar el cumplimiento de dicha actividad.

Este Órgano Técnico revisó y analizó la medida de atención presentada por la entidad fiscalizada, misma que fue considerada impertinente, dado que no presenta elementos que sustenten alguna aclaración a los hallazgos, ni ofrece argumentos suficientes para justificar la inaplicabilidad de la recomendación.

VI. Acciones derivadas de la fiscalización

Derivado de los procedimientos de auditoría realizados, se identificaron 5 hallazgos y se formularon 5 recomendaciones. La entidad fiscalizada planteó para dos recomendaciones, medidas de atención, para otras dos recomendaciones tanto medidas de atención como aclaraciones y justificaciones, y para una propuso una aclaración o justificación. El estatus de las recomendaciones se resume en la siguiente tabla:

Tabla 15. Resumen de estatus de las recomendaciones

Recomendación	Tipo de recomendación	Tipo de respuesta del ente	Estatus
Recomendación 01 (20-DAD-PR-001-207500-A-02)	Eficacia	Medida de atención y Justificación o aclaración	Con medidas de atención en proceso
Recomendación 02 (20-DAD-PR-002-207500-A-02)	Gestión	Medida de atención	Con medidas de atención en proceso
Recomendación 03 (20-DAD-PR-003-207500-A-02)	Eficacia	Medida de atención	Con medidas de atención en proceso
Recomendación 04 (20-DAD-PR-004-207500-A-02)	Política pública	Justificación o aclaración	No aclarada
Recomendación 05 (20-DAD-PR-005-207500-A-02)	Eficacia	Medida de atención y Justificación o aclaración	No atendida

Fuente: elaboración propia.

Las recomendaciones derivadas del presente ejercicio de auditoría se clasificaron en los siguientes tipos: 1) recomendaciones de eficacia, que están orientadas hacia la mejora en el cumplimiento de objetivos y metas; 2) recomendaciones de gestión, orientadas hacia aspectos relacionados con el marco operativo o de resultados, que contribuyan a corregir y mejorar el desempeño; y, 3) recomendaciones en materia de política pública, que tienen como propósito modificar elementos del diseño de las políticas públicas.

I. Objeto y objetivos de la revisión	1
II. Alcance.....	3
III. Desarrollo de trabajos de auditoría	5
IV. Procedimientos aplicados.....	5
V. Resultados	8
Recomendación 20-DAD-PR-001-207500-A-02	8
Recomendación 20-DAD-PR-002-207500-A-02	15
Recomendación 20-DAD-PR-003-207500-A-02	18
Recomendación 20-DAD-PR-004-207500-A-02	24
Recomendación 20-DAD-PR-005-207500-A-02	39
VI. Acciones derivadas de la fiscalización.....	51