

## **Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales**

### **Control Interno y Gobernanza del Manejo de la Zona Federal Marítimo Terrestre del Estado Mexicano**

Auditoría Combinada de Cumplimiento y Desempeño: 2022-0-16100-21-0350-2023

Modalidad: Presencial

Núm. de Auditoría: 350

#### ***Crterios de Selección***

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2022 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

#### ***Objetivo***

Fiscalizar la razonabilidad del diseño, implementación y eficacia de los elementos de Control Interno y Gobernanza de la Política de Uso, Administración y Aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre del Estado mexicano (ZOFEMAT) ejercidos por las instancias de los tres órdenes de gobierno relativos a la eficiencia, la eficacia y la economía de los procesos de deslinde y delimitación, manejo integral, e inspección y vigilancia de la ZOFEMAT; a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos de la Política, así como la vigencia del marco jurídico y normativo; la transparencia; la rendición de cuentas, y la confiabilidad de la información para, en su caso, sugerir estrategias de mejora en el fortalecimiento y contribución de la gestión intergubernamental.

#### ***Alcance***

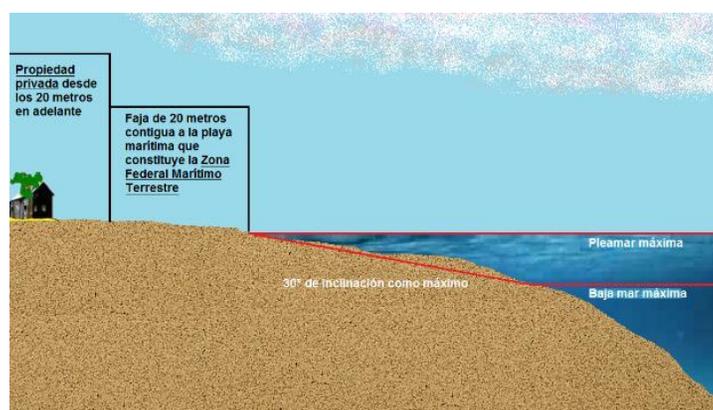
La auditoría comprendió la comprobación y verificación de las acciones a cargo de los tres órdenes de gobierno respecto de los componentes de control interno y gobernanza relativos a los procesos para la definición de las normas, estándares, metodologías, implementación, criterios de seguimiento, medición, verificación y control para el uso y aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre (ZOFEMAT) durante el ejercicio fiscal 2022, lo que permitió la revisión de las actividades de las instancias responsables relacionadas con la eficiencia y eficacia de la estructura, lineamientos, políticas y manuales de operación; la vigencia del marco jurídico y normativo; la planeación estratégica en el corto y mediano plazos; los mecanismos de comunicación y control; las actividades de vigilancia y supervisión; la administración de riesgos estratégicos, tácticos y operativos; la evaluación del desempeño de los principales encargados de la toma de decisiones, mediante la revisión específica de las actividades efectuadas por los órganos de coordinación intergubernamental y las unidades administrativas de los tres órdenes de

gobierno responsables del manejo integral y desarrollo sustentable de la ZOFEMAT en el Estado mexicano.

### **Antecedentes**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), en su calidad de ley suprema del sistema jurídico mexicano, establece, que las islas, cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerán directamente del Gobierno Federal; también, que el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal.<sup>1</sup>

Dentro de los bienes sujetos al dominio de la Nación queda comprendida la Zona Federal Marítimo Terrestre (ZOFEMAT), que forma parte de la riqueza natural costera de México y está constituida por la faja de 20 metros de ancho de tierra firme, transitable y contigua a las playas o, en su caso, a las riberas de los ríos, desde la desembocadura de éstos en el mar hasta 100 metros río arriba,<sup>2</sup> como se muestra en la imagen siguiente:



La explotación, el uso o aprovechamiento de la ZOFEMAT es un asunto de orden público e interés general al tratarse de un bien sujeto al régimen del dominio público —los que son propiedad y forman parte del patrimonio de la Nación— y de uso común —entendiéndose aquellos susceptibles de ser aprovechados por todos los habitantes del lugar, con las restricciones establecidas por la ley—; además, de caracterizarse porque el acceso a esta zona no podrá ser inhibido, restringido, obstaculizado, ni condicionado salvo los casos que

---

<sup>1</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 26 y 48. Última Reforma DOF 18-11-2022.

<sup>2</sup> Ley General de Bienes Nacionales, Artículo 119. Última Reforma DOF 14-09-2021.

establezca el Reglamento de la Ley General de Bienes Nacionales; también, este bien nacional constituye un asunto de interés público de carácter intergubernamental por incidir en diversos ámbitos de carácter jurídico, económico y social-ambiental, al mismo tiempo que conforma un área de intervención pública en la que concurren las políticas fiscales, turística, urbano-territorial, de explotación de recursos naturales y ambiental e involucra la participación y facultades de los tres órdenes de gobierno de México (federal, estatal y municipal).

En el orden federal, la administración y control de la ZOFEMAT está a cargo de la SEMARNAT, a través de la actual Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros, la cual es responsable de delimitarla y de otorgar aprovechamientos especiales sobre este bien de uso común mediante, concesiones, autorizaciones y permisos otorgados bajo ciertas condiciones y requisitos establecidos en las leyes, sin que éstos atribuyan una posesión definitiva o provisional por parte de terceros. En el mismo orden federal, le corresponde a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA) las acciones de inspección y vigilancia de la zona y, finalmente, en el orden estatal y municipal, los ingresos federales generados por el pago de los derechos por el uso, goce y aprovechamiento de la ZOFEMAT son administrados por las entidades federativas y sus municipios que cuentan con litoral costero, de conformidad con los convenios de colaboración firmados con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

## **Resultados**

### **1. Coordinación Intergubernamental**

El artículo 120 de la Ley General de Bienes Nacionales (LGBN) indica que el Ejecutivo Federal, por conducto de la SEMARNAT, promoverá el uso y aprovechamiento sustentables de la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar. Con este objetivo dicha dependencia establecerá las normas y políticas aplicables, considerando los planes y programas de desarrollo urbano, el ordenamiento ecológico, la satisfacción de los requerimientos de la navegación y el comercio marítimo, la defensa del país, el impulso a las actividades de pesca y acuicultura, así como el fomento de las actividades turísticas y recreativas. El Ejecutivo Federal, por conducto de la SEMARNAT, podrá celebrar convenios o acuerdos de coordinación con el objeto de que los gobiernos de los estados y los municipios, en su caso, administren, conserven y vigilen dichos bienes.

El artículo 10 del Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar (en adelante Reglamento de la ZOFEMAT) señala que el Gobierno Federal, por conducto de la SEMARNAT, establecerá las bases de coordinación para el uso, desarrollo, administración y delimitación de las playas, de la zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas.

Con el fin de verificar que la SEMARNAT, la PROFEPA, los gobiernos de los estados y los municipios con litoral costero diseñaron e implementaron mecanismos de coordinación y

comunicación que contribuyeron al uso, aprovechamiento y desarrollo sustentable de la ZOFEMAT durante 2022, y proporcionaron una seguridad razonable sobre la consecución de las metas y los objetivos definidos respecto de la administración, conservación y vigilancia de este bien nacional, el equipo auditor solicitó a la SEMARNAT y a la PROFEPA, mediante los oficios números OAED/DGAESCI/019/2023 y OAED/DGAESCI/020/2023, respectivamente, ambos de fecha 24 de febrero de 2023, remitir los convenios y acuerdos de coordinación para el uso, desarrollo, administración y delimitación de las playas, la ZOFEMAT, terrenos ganados al mar o cualquier otro depósito que se formó con aguas marítimas, así como los correspondientes para la verificación de su ocupación, uso y aprovechamiento que suscribieron la SEMARNAT y la PROFEPA con los gobiernos estatales y municipales; los lineamientos de operación y las actas de las sesiones de los Comités, Consejos, Comisiones u órganos institucionales o intergubernamentales en los que participaron la SEMARNAT, la PROFEPA, los gobiernos de los estados y municipios con litoral costero. Asimismo, el equipo auditor solicitó a los gobiernos de los estados de Sinaloa, Baja California, Campeche, Quintana Roo y Veracruz de Ignacio de la Llave, mediante los oficios números OAED/DGAESCI/211/2023, OAED/DGAESCI/218/2023, OAED/DGAESCI/219/2023, OAED/DGAESCI/220/2023 y OAED/DGAESCI/221/2023, de fecha 25 de mayo de 2023 y los subsecuentes de fecha 30 de mayo de 2023, respectivamente, por los municipios de Ensenada, Campeche, Carmen, Benito Juárez, Veracruz y Alvarado, sujetos de revisión, los informes sobre la recaudación proveniente de los ingresos de ZOFEMAT; los informes trimestrales que los gobiernos presentaron a la SEMARNAT; de los Comités Técnicos, las actas de instalación, las actas de las sesiones, con sus anexos y acuerdos adoptados durante 2022; así como los informes trimestrales que presentaron los municipios en materia de ZOFEMAT.

En respuesta, la SEMARNAT, la PROFEPA y los gobiernos de los estados de Sinaloa, Baja California, Campeche, Quintana Roo y Veracruz de Ignacio de la Llave proporcionaron la información y documentación solicitada. De su análisis y de la información obtenida por el equipo auditor en términos de lo previsto en los artículos 17, fracción XIV, 26 y 29 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, se verificó lo siguiente:

#### I. Sistema Intergubernamental

El equipo auditor identificó que la ZOFEMAT, definida a partir del concepto de soberanía territorial, conforma un área de intervención pública que jurídica y normativamente involucra atribuciones, facultades, funciones y obligaciones de los tres órdenes de gobierno, como se muestra en el esquema siguiente:

ESQUEMA INTERGUBERNAMENTAL PARA EL MANEJO DE LA ZOFEMAT DEL ESTADO MEXICANO EN 2022



FUENTE: Elaborado por el equipo auditor con base en el marco jurídico y normativo que reguló el manejo de la ZOFEMAT durante 2022, proporcionado por la SEMARNAT mediante el oficio número 511/593 del 10 de marzo de 2023.

Se comprobó que las atribuciones, funciones y obligaciones en materia del manejo y desarrollo sustentable de la ZOFEMAT concurren en un sistema intergubernamental que consistió en las atribuciones de los tres órdenes de gobierno, como se describe a continuación:

1. En el orden federal, la SEMARNAT fue responsable de administrar y regular el uso, promover el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que corresponde a la Federación, así como ejercer la posesión y propiedad de la nación en las playas, ZOFEMAT y terrenos ganados al mar. Además por medio de la Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros (DGZFMTC) otorgó las concesiones y los permisos para el uso y aprovechamiento de la ZOFEMAT y sus modificaciones (prórrogas, cesiones de derechos y revocaciones) y, entre otras atribuciones, le correspondió integrar y mantener actualizado el inventario, catálogo y catastro de la ZOFEMAT, formular, integrar y administrar el registro y padrón de las personas destinatarias, concesionarias y permisionarias.
2. En el mismo orden federal, la PROFEPA, en su carácter de órgano desconcentrado de la SEMARNAT, fue responsable de desarrollar la política de inspección y vigilancia de la ZOFEMAT, así como programar, ordenar y realizar visitas u operativos de inspección para vigilar y evaluar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables al uso y aprovechamiento.

3. Mientras que las actividades en el orden estatal y municipal, se enfocaron en realizar las funciones operativas de administración —recaudación, comprobación y determinación— en relación con los ingresos federales que estuvieron obligados a pagar las personas físicas y morales por concepto del derecho por el uso, goce o aprovechamiento de la ZOFEMAT; además, fueron responsables de la creación y administración de un fondo derivado de estos ingresos, así como la constitución y participación en los respectivos Comités Técnicos de ZOFEMAT.

## *II. Gobernanza y Coordinación Intergubernamental*

El equipo auditor identificó que, para establecer una coordinación y comunicación intergubernamental eficientes enfocadas al manejo y desarrollo sustentable de la ZOFEMAT, deben prevalecer en un primer nivel los principios, mecanismos de coordinación y de cooperación-colaboración entre la SEMARNAT y la PROFEPA, en el orden federal, y luego vincular —en un siguiente nivel— a los estados y municipios, donde geográficamente se ubican los bienes nacionales y convergen las distintas políticas fiscal, económica, turística, ambiental y de desarrollo urbano y territorial. Cabe señalar que el equipo auditor realizó visitas domiciliarias a las instancias involucradas en el orden federal, en las que se llevaron a cabo diversas revisiones documentales. En el orden estatal y municipal, la auditoría contempló visitas domiciliarias a cinco gobiernos estatales y siete gobiernos municipales, además de visitas de inspección en las áreas concesionadas de la ZOFEMAT en la línea costera de los municipios de Mazatlán, Sinaloa; Ensenada, Baja California; Benito Juárez, Quintana Roo; Campeche y Carmen, Campeche; y Veracruz y Alvarado, Veracruz de Ignacio de la Llave.

Con esta perspectiva, y con la finalidad de verificar que, durante 2022, se diseñaron e implementaron los mecanismos de coordinación y de cooperación-colaboración entre la SEMARNAT, la PROFEPA y con los gobiernos de los estados y municipios costeros, referentes a las principales actividades sustantivas de planeación estratégica, deslinde y delimitación de la ZOFEMAT, gestión de concesiones y permisos, y de los trámites en proceso, se analizó el diseño, operación y funcionalidad de estos mecanismos en el desarrollo de cada una de las actividades sustantivas, como se detalla a continuación:

- a. En relación con la comunicación vertical ascendente, se determinaron áreas de oportunidad y mejora en los mecanismos de coordinación y comunicación entre la SEMARNAT y los gobiernos de los estados y los municipios costeros, para que estos últimos, que fungieron como el primer contacto con los concesionarios, permisionarios y ocupantes de la ZOFEMAT, informaran oportunamente las situaciones específicas o problemáticas que identificaron en el desarrollo de su operación sustantiva en materia de ZOFEMAT, como lo fueron concesionarios omisos en el pago de los derechos, por dos o más periodos; la existencia de ocupantes irregulares de la ZOFEMAT sobre terrenos ganados al mar sin títulos de concesión; así como ocupantes de la ZOFEMAT con concesiones vencidas y sobre las cuales los concesionarios no realizaron solicitudes de prórroga ante la SEMARNAT para poder renovar; que los concesionarios estuvieran dando un uso fiscal diferente a las concesiones respecto de los autorizados; y

concesiones en las que intervinieron al menos cuatro personas jurídicas en su gestión y aprovechamiento, lo que generó la falta de pago de derechos o el uso fiscal distinto que el autorizado.

- b. La DGZFMTAC presentó áreas de mejora en los mecanismos de coordinación y comunicación con los gobiernos de los estados y de los municipios con litoral costero, que le permitieran dar a conocer a estos últimos, la relación de los títulos de concesión otorgados, las prórrogas realizadas y demás modificaciones a las que fueron susceptibles las concesiones. Esta situación repercutió en el ejercicio de las atribuciones que le correspondieron a los órdenes estatal y municipal en materia de recaudación de los derechos de la ZOFEMAT, al no contar durante el ejercicio fiscal 2022 con la base del universo de concesionarios conciliado con el orden federal, y por tanto, desconocieron el potencial de recaudación de este derecho federal.
- c. Un asunto relevante que evidenció la necesidad de fortalecer los mecanismos de coordinación y comunicación entre la SEMARNAT y los gobiernos de los Estados y Municipios costeros —del que tuvo conocimiento el equipo auditor— tuvo lugar en el Municipio de Carmen, Campeche, en donde se identificó que en febrero de 2009, la SEMARNAT otorgó una concesión a una persona física para usar, ocupar y aprovechar por un plazo de 15 años (que vence en febrero de 2024), una superficie de 835.16m<sup>2</sup> de terrenos ganados al mar, ubicada geográficamente en la Colonia Puntilla del municipio señalado; con el análisis de la evidencia documental de los hechos jurídicos relacionados con este caso, se constató que el área otorgada en concesión se encontraba dentro de una superficie que había sido desincorporada en febrero de 1988 del régimen de los bienes del dominio público de la Federación, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación,<sup>3</sup> en favor del Gobierno del Estado de Campeche, quien de forma posterior a este evento otorgó en donación al Municipio de Carmen la propiedad y usufructo del espacio físico objeto de la concesión otorgada en 2009.

Las áreas de mejora asociadas con la comunicación y coordinación entre los tres órdenes de gobierno, respecto al otorgamiento de concesiones, se manifestaron en hechos como lo fue que la SEMARNAT otorgara una concesión federal en un terreno de propiedad municipal, y que el Gobierno del Municipio de Carmen indebidamente cobrara al concesionario los derechos federales durante casi 13 ejercicios fiscales.

- d. Otro asunto relacionado que mostró áreas de mejora respecto de la coordinación y comunicación fue en el estado de Baja California en el que, durante 2020 y 2021, se publicaron los decretos de creación de los municipios de San Quintín y de San Felipe,

---

<sup>3</sup> En términos de lo señalado en los artículos 84, fracción X, y 124 de la Ley General de Bienes Nacionales y publicado mediante DECRETO por el que se desincorporan al régimen de los bienes del dominio público de la federación, diversas superficies de terreno, denominadas La Caleta y La Manigua, en favor del Gobierno del Estado de Campeche. D.O.F. del 16-02-1988.

respectivamente,<sup>4</sup> mediante los cuales dejaron de formar parte del territorio del Municipio de Ensenada. Al respecto, se identificó que si bien, como fue acreditado en las sesiones del Comité Técnico de ZOFEMAT del Municipio de Ensenada<sup>5</sup>, este orden de gobierno informó a SEMARNAT las situaciones que derivaron de estos acontecimientos jurídicos —entre los que destacaron la imposibilidad jurídica de realizar el cobro a los concesionarios y ocupantes irregulares de la ZOFEMAT de los recién creados municipios de San Felipe y San Quintín y la falta de definición de las tarifas de los derechos a pagar por el uso, goce o aprovechamiento de este bien nacional—, se verificó que al cierre del ejercicio 2022, la SEMARNAT no había emitido las opiniones técnicas de su competencia, lo que podría haber resuelto las problemáticas e informar al orden municipal sobre las acciones legales por seguir, por lo que ninguno de los tres municipios percibió ingresos por derechos de la ZOFEMAT, lo que derivó además que no se realizaran aportaciones al Fondo de ZOFEMAT en el municipio de Ensenada desde febrero de 2021, situación que prevaleció al cierre del ejercicio 2022.

- e. De manera transversal, en el mismo orden federal se determinaron áreas de oportunidad en los mecanismos de comunicación entre la SEMARNAT y la PROFEPA en dos vertientes: la primera correspondió al desconocimiento de esta última de la relación actualizada de los títulos de concesión, autorizaciones, modificaciones y los acuerdos de destino en materia de ZOFEMAT, vigentes al cierre del ejercicio 2022, que la SEMARNAT debió proveer a la PROFEPA como uno de los principales insumos para elaborar el Programa Operativo Anual para la inspección y vigilancia de la ZOFEMAT. La segunda vertiente concierne a la PROFEPA, la cual señaló que sólo en algunos casos específicos compartió los resultados de sus inspecciones con SEMARNAT. Como resultado la PROFEPA no tuvo conocimiento del universo de los posibles concesionarios que pudieron ser sujetos de visitas de inspección; a su vez, la SEMARNAT sobre los hallazgos y las posibles faltas, que con motivo de las visitas de inspección y vigilancia de la ZOFEMAT, determinó la PROFEPA.

### *III. Instrumentos jurídicos en materia de coordinación, cooperación y comunicación*

Si bien, como lo muestran los hallazgos de auditoría desarrollados en el presente informe, la gestión intergubernamental de la ZOFEMAT durante 2022, requirió del diseño e implementación de mecanismos de coordinación, cooperación y comunicación entre los tres órdenes de gobierno, la SEMARNAT no acreditó la suscripción de acuerdos o convenios de coordinación con los gobiernos de los estados y los municipios con litoral costero. Al respecto la SEMARNAT informó que si bien los artículos 120 y 121 de Ley General de Bienes Nacionales otorgan la competencia para ello, no ha celebrado convenios y acuerdos de coordinación en estas materias, y que no contó con políticas, lineamientos técnicos y

---

<sup>4</sup> Decretos números 46 y 246, publicados en el periódico oficial del Estado de Baja California el 27 de febrero de 2020 y el 1 de julio de 2021, respectivamente.

<sup>5</sup> Sesiones Ordinarias del Comité Técnico del Fondo para la Vigilancia, Administración, Mantenimiento, Preservación y Limpieza de la ZOFEMAT del Municipio de Ensenada, Baja California, celebradas los días 22 de abril, 8 de julio y 26 de octubre de 2022.

administrativos vigentes en 2022 para la celebración de convenios y acuerdos de coordinación, para otorgar a los municipios costeros la administración, conservación, custodia y vigilancia de la ZOFEMAT, playas marítimas y terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas.<sup>6</sup>

En ese mismo sentido, para el desarrollo del proceso de inspección y vigilancia de la ZOFEMAT, la PROFEPA informó que "...de una búsqueda exhaustiva en la base de datos de la Dirección General de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre de esta Procuraduría y de la consulta realizada a las Oficinas de Representación de protección ambiental en los 17 estados costeros, no se encontraron convenios y acuerdos de coordinación para la verificación de la ocupación, uso y aprovechamiento de la ZOFEMAT...", y que "...no se cuenta con Comités, Consejos, Comisiones, órganos, grupos de trabajo institucionales o intergubernamentales (PROFEPA-Entidades Federativas-Municipios) creados o en los que participe la PROFEPA...".

Se comprobó que no se determinaron mecanismos de coordinación y de cooperación-colaboración entre los tres órdenes de gobierno, con excepción del proceso de recaudación y control de los derechos de la ZOFEMAT, en el cual se identificó que en el ejercicio fiscalizado tuvieron como objeto establecer la coordinación y colaboración administrativa para que las funciones de administración de los ingresos federales se asuman por parte de la entidad y por los municipios de ésta; estos últimos incorporados mediante la suscripción de un total de 166 anexos "número 1" de los citados convenios.<sup>7</sup>

Con el análisis de los citados convenios de colaboración administrativa y de los anexos "número 1", el equipo auditor identificó que se estableció la obligación de constituir el Comité Interinstitucional, conformado por los tres órdenes de gobierno, y definir algunos mecanismos de información y comunicación, en materia de administración de los derechos por el uso, goce o aprovechamiento de la ZOFEMAT.

Durante las visitas domiciliarias, en términos de lo previsto en el artículo 17, fracción XIV, artículo 26 y artículo 29 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, se identificó el modelo implementado por el Gobierno del Estado de Quintana Roo y el Municipio de Benito Juárez, el cual diseñó e implementó el "Consejo Técnico para el manejo del Fondo para la recuperación, conservación y mantenimiento de playas, así como la atención integral de los efectos negativos provocados por los fenómenos naturales" de alcance estatal, mediante el cual ambos órdenes se obligaron a destinar cuando menos el 30.0% de los ingresos por el uso, goce o aprovechamiento de la ZOFEMAT recaudados con el

---

<sup>6</sup> Notas informativas proporcionadas por la SEMARNAT, mediante oficio número 511/593 y Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría número 009/CP2022, en términos de lo previsto en los artículos 17, fracción XIV, 26 y 29 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

<sup>7</sup> Baja California: 6 municipios; Baja California Sur: 5 municipios; Campeche: 7 municipios; Chiapas: 10 municipios; Colima: 3 municipios; Guerrero: 12 municipios; Jalisco: 5 municipios; Michoacán de Ocampo: 3 municipios; Nayarit: 5 municipios; Oaxaca: 25 municipios; Quintana Roo: 10 municipios; Sinaloa: 10 municipios; Sonora: 13 municipios; Tabasco: 3 municipios; Tamaulipas: 6 municipios; Veracruz de Ignacio de la Llave: 31 municipios; y Yucatán: 12 municipios.

propósito de contribuir al desarrollo eficiente de las actividades de recuperación, conservación y mantenimiento de las playas ubicadas en el municipio de Benito Juárez, así como la atención integral de los efectos negativos provocados por fenómenos naturales que afecten a este bien nacional. Otro mecanismo de control preventivo implementado se enfocó en garantizar que, en un periodo de tres años, los recursos generados por el cobro de los derechos ZOFEMAT se destinen a la ejecución de procesos de delimitación de la zona y del registro y actualización de sus ocupantes; estos mecanismos se formalizaron mediante las modificaciones del anexo número 1 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal que suscribieron el Gobierno del Estado de Quintana Roo y el Municipio de Benito Juárez. Por ello, resulta importante destacar que las mejores prácticas que se identificaron por el equipo auditor dan cuenta que las interacciones de las autoridades intergubernamentales en los procesos de uso, goce o aprovechamiento de la ZOFEMAT no deben ser interpretadas ni se deben limitar únicamente a la gestión de recaudación de derechos, aunado a que en el marco regulatorio del orden estatal y municipal no existe ningún impedimento para plantear, esquematizar e implementar instrumentos jurídico-normativos que busquen como propósito regular y fortalecer los objetivos intergubernamentales respecto del manejo de ese bien nacional.

Con la finalidad de evaluar los mecanismos de coordinación y colaboración en el orden estatal y municipal; la determinación de riesgos y su administración, así como comprobar el diseño e implementación de las actividades de control en los procesos sustantivos, mediante los cuales se desarrolló el manejo integral de la ZOFEMAT del Estado mexicano y, con base en el universo de 17 entidades federativas con litoral costero y 166 municipios costeros,<sup>8</sup> el equipo auditor revisó 7 municipios costeros en las 5 entidades federativas objeto de fiscalización: del estado de Baja California, el Municipio de Ensenada; del estado de Campeche, los municipios de Campeche y Carmen; del estado de Quintana Roo, el Municipio de Benito Juárez; del estado de Sinaloa, el Municipio de Mazatlán; y del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, los municipios de Veracruz y Alvarado.

Al respecto, en la revisión de la operación y la toma de decisiones de los comités técnicos de la ZOFEMAT en los 7 municipios costeros señalados, se identificó que los comités técnicos de ZOFEMAT de los municipios de Mazatlán y de Alvarado no sesionaron, ni adoptaron acuerdos en el ejercicio 2022. Adicionalmente, en el análisis de las sesiones ordinarias y extraordinarias de los comités técnicos de ZOFEMAT de los municipios de Ensenada, Campeche, Carmen, Benito Juárez y Veracruz, que se efectuaron durante 2022, se identificó que si bien participaron los integrantes de los tres órdenes de gobierno, los principales acuerdos que se adoptaron en ellos correspondieron a la ejecución de los diversos programas y trabajos relacionados con la administración, limpieza y conservación de la ZOFEMAT; y en el caso de los comités técnicos de los municipios de Campeche, Carmen y Benito Juárez se informó sobre la recaudación de ingresos de ZOFEMAT, los saldos y movimientos de los fondos; además, se verificó que en los comités técnicos de los

---

<sup>8</sup> Entidades federativas y municipios costeros que suscribieron al cierre de 2022 el Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal celebrado entre la SHCP y el Gobierno del Estado, así como sus anexos número 1.

municipios de Ensenada y Veracruz se trataron asuntos en los que se requirieron opiniones técnicas y jurídicas sobre problemas e iniciativas de proyectos en materia de ZOFEMAT, en los que las actas y minutas de sus sesiones indicaron que se encuentran en espera de una respuesta por parte de la SEMARNAT<sup>9</sup> o, en su caso, dicha Secretaría no ha brindado la atención de forma oportuna.<sup>10</sup>

Por lo tanto, puede considerarse que los Comités Técnicos de los Fondos ZOFEMAT municipales requieren de fortalecimiento para constituir un mecanismo eficiente de coordinación y comunicación, entre los distintos órdenes de gobierno sobre los asuntos relevantes y problemáticos que involucraron a la ZOFEMAT durante 2022.

### **Conclusión**

De los trabajos de fiscalización, se concluye que, durante 2022, la ZOFEMAT consistió en un asunto de interés público del Estado mexicano, al tratarse de un bien de uso común en el que convergen diversas políticas, que toma mayor relevancia debido a que en su manejo y desarrollo sustentable intervienen las facultades, funciones y obligaciones de los tres órdenes de gobierno, que debieron concurrir bajo una dirección estratégica conjunta y de visión integral que se reflejara en un Sistema Intergubernamental articulado, armónico y eficaz, que permitiera la gestión de los derechos de la ZOFEMAT y, con ello, garantizar el logro de los objetivos de este asunto de interés.

Lo anterior se demostró con los hallazgos identificados por el equipo auditor como resultado de las pruebas de auditoría practicadas, en los que se determinaron áreas de mejora en la coordinación y comunicación intergubernamental entre las dependencias del orden federal, los gobiernos de los estados y los municipios con litoral costero. Situación que derivó en la necesidad de diseñar e implementar una política integral para el manejo y desarrollo sustentable de este bien nacional de uso común.

### **2022-0-16100-21-0350-01-001 Recomendación**

Para que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en coordinación con la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y los gobiernos de los estados y municipios con litoral costero o depósitos de aguas marítimas, en el respeto de los ámbitos de competencia y autonomía de cada uno de los órdenes de gobierno, diseñe e implemente los mecanismos de coordinación y comunicación intergubernamental, que dé soporte a la implementación de un Sistema Intergubernamental para el manejo de la Zona Federal Marítimo Terrestre del Estado mexicano, articulado, armonizado y eficaz, que fomente la cooperación entre agentes intergubernamentales, y establezca las políticas y los

---

<sup>9</sup> Actas de la primera y tercera sesión ordinaria del Comité Técnico del Fondo para la vigilancia, administración, mantenimiento, preservación y limpieza de la ZOFEMAT del Municipio de Ensenada, Baja California del 22 de abril de 2022 y 26 de octubre de 2022, respectivamente.

<sup>10</sup> Minuta de la reunión de Comité Técnico del Fondo para la vigilancia, administración, mantenimientos, preservación y limpieza de la ZOFEMAT del Municipio de Veracruz, Veracruz, del 17 de octubre de 2022.

mecanismos de interacción, de vinculación, de participación, de comunicación y de toma de decisiones oportuna en los procesos, funciones y actividades sustantivas, en términos de los artículos 32 Bis, fracción V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 120 y 121, de la Ley General de Bienes Nacionales; 10, del Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar; 9, fracción XV, 19, fracciones X y XI, y 43, fracciones XXX y XXXIV, del Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales; y Segundo, Disposición 9, Norma General Cuarta, Principios 14 y 15, elementos de control interno 14.01, 14.02, 15.01 y 15.02, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

## **2. Marco jurídico y normativo que reguló la ZOFEMAT en 2022**

A fin de identificar, analizar y evaluar las disposiciones jurídicas y normativas que regularon el manejo de la ZOFEMAT y el desarrollo de los procesos operativos relacionados con el uso, goce o aprovechamiento de este bien nacional durante 2022, aplicable a las instancias del orden federal, estatal y municipal, el equipo auditor solicitó a la SEMARNAT y a la PROFEPA, mediante los oficios números OAED/DGAESCI/019/2023 y OAED/DGAESCI/020/2023 ambos de fecha 24 de febrero de 2023, respectivamente, leyes, decretos, acuerdos, reglamentos, normas oficiales, políticas, metodologías y demás normativa competente vigente durante 2022, aplicables al aprovechamiento sustentable de la ZOFEMAT; y los manuales de procedimientos de los procesos específicos relacionados con el uso y aprovechamiento sustentable de la ZOFEMAT.

Asimismo, en los órdenes estatal y municipal, el equipo auditor solicitó a los gobiernos del Estado de Sinaloa y del Ayuntamiento del Municipio de Mazatlán, mediante el oficio número OAED/DGAESCI/211/2023 del 25 de mayo de 2023; y a los gobiernos del Estado de Baja California y del Ayuntamiento del Municipio de Ensenada; del Estado de Campeche, de los Ayuntamientos de los Municipios de Campeche y de Carmen; del Estado de Quintana Roo y del Ayuntamiento del Municipio de Benito Juárez; y del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, de los Ayuntamientos de los Municipios de Veracruz y de Alvarado, mediante los oficios números, OAED/DGAESCI/218/2023, OAED/DGAESCI/219/2023, OAED/DGAESCI/220/2023 y OAED/DGAESCI/221/2023, respectivamente, todos del 30 de mayo de 2023, el Manual de Organización o documento homólogo donde se establecieron las funciones y atribuciones operativas por el uso, goce o aprovechamiento de la ZOFEMAT; y las reglas o los lineamientos que regularon la operación de los Comités Técnicos del Fondo en cada municipio. En respuesta, la SEMARNAT, la PROFEPA y los gobiernos de los estados de Baja California, de Campeche, de Quintana Roo, de Sinaloa y de Veracruz de Ignacio de la Llave proporcionaron la información y documentación solicitada. De su análisis y de la información obtenida por el equipo auditor en términos de lo previsto en los artículos 17,

fracción XIV, 26 y 29 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, se desprende lo siguiente:

En primer y máximo nivel de jerarquía del orden jurídico mexicano, el asunto de interés público atribuible al manejo de la ZOFEMAT y el mecanismo legal para su uso o aprovechamiento, está comprendido en la CPEUM establece que "...las islas, los cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenezcan al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerán directamente del Gobierno de la Federación ...", también que "...la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal...".<sup>11</sup>

En un segundo y tercer orden de jerarquía jurídica, se verificó que mediante la expedición de la entonces Ley General de Bienes Nacionales (LGBN) de 1982, y la nueva LGBN de 2004 que la sustituyó en términos de ley y vigente en 2022, se define a la ZOFEMAT como un bien nacional de uso común sujeto al régimen de dominio público de la Federación, señala a la SEMARNAT como la dependencia del orden federal encargada de promover su uso y desarrollo sustentable; establece algunos elementos en los que figuran la coordinación y cooperación intergubernamental, con la celebración de convenios o acuerdos de coordinación en la materia con los gobiernos de los estados y los municipios costeros, y precisa la obligación de pago de los derechos a cargo de los concesionarios y permisionarios que aprovechen y exploten la ZOFEMAT.<sup>12</sup>

Mediante la publicación del Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar (en adelante Reglamento de la ZOFEMAT), que data del 21 de agosto de 1991, se constituyeron las bases normativas que tuvieron como objetivo reglamentar el uso, desarrollo, administración y delimitación de las playas de la ZOFEMAT, de los terrenos ganados al mar y de cualquier otro depósito de aguas marinas y, se reafirmaron algunos elementos de coordinación y cooperación intergubernamental, que consistieron en la posibilidad de suscribir convenios o acuerdos de coordinación con el orden estatal y municipal;<sup>13</sup> asimismo, con el análisis de este ordenamiento, se identificó que desde su entonces publicación en 1991, no ha sufrido reformas de su contenido y al término de 2022 continuó siendo un instrumento jurídico vigente que constituyó el marco reglamentario de la LGBN de 2004, en términos de lo establecido en el décimo cuarto transitorio de esta ley.

En el ámbito de la gestión institucional respecto a las funciones relacionadas con el aprovechamiento y desarrollo sustentable de la ZOFEMAT, a nivel federal, se definió a la

---

<sup>11</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículos 26 y 48. Última Reforma DOF 18-11-2022.

<sup>12</sup> Ley General de Bienes Nacionales, artículos 3, fracción II, 6, fracción II, y 7, fracción V, y del 119 al 127.

<sup>13</sup> Ley General de Bienes Nacionales, artículo 120.

SEMARNAT como la instancia del Ejecutivo Federal responsable de ejercer la posesión y propiedad de la nación sobre la ZOFEMAT, y la facultó para realizar el otorgamiento de las concesiones, así como de su inspección y vigilancia; encomendada a la PROFEPA;<sup>14</sup> además, se verificó que en su reglamento interior se desglosó la competencia y estructura de las unidades administrativas y del órgano administrativo desconcentrado para llevarlas a cabo.<sup>15</sup>

### **I. Marco jurídico y normativo de la ZOFEMAT en el orden federal**

El artículo 119 de la LGBN estableció a la SEMARNAT como la responsable del deslinde y delimitación de la ZOFEMAT, en complemento, los artículos 14, 15 y 16 del Reglamento de la ZOFEMAT señalaron que a la SEMARNAT como la responsable de realizar, mantener y actualizar los trabajos técnicos necesarios para el levantamiento topográfico, deslinde y amojonamiento de la ZOFEMAT y de los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas y que con base en los trabajos referidos debió integrar el catálogo e inventario de esos mismos bienes, que de conformidad con el artículo 16, fracción VII, del Reglamento de la ZOFEMAT debieron incluir datos de los ocupantes irregulares.

En relación con los plazos para la resolución de trámites de concesiones, permisos y sus prórrogas, éstos se incluyeron en los artículos 26, 30 y 32, del Reglamento de la ZOFEMAT y la SEMARNAT también dispuso del “Acuerdo por el que se da a conocer el formato único de trámites de solicitud para el uso y aprovechamiento de playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito formado con aguas marítimas, competencia de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y se establecen las medidas de simplificación administrativa que se indican” que data del 2011; y en lo relacionado a manuales de procedimientos y lineamientos internos, la DGZFMTAC dispuso de diversos manuales que fueron emitidos en 2012; y de los Lineamientos para la elaboración de opiniones técnicas de la Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre, emitidos en 2022. Las causas de extinción, revocación, rescate y nulidad de las concesiones quedaron comprendidas en los artículos 44, 47, 50 y 51, del Reglamento de la ZOFEMAT. Por su parte la LGBN en su artículo 19 estableció disposiciones relacionadas con la declaratoria de rescate de concesiones otorgadas por causas de utilidad, de interés público o de seguridad nacional; y de manera específica las condiciones Octava, Novena y Décima primera de los títulos de concesión señalaron las causas de extinción, revocación y nulidad.

En materia de inspección y vigilancia, se identificó que los artículos 36 y 52 del Reglamento de la ZOFEMAT indicaron como atribución de la SEMARNAT el vigilar que el uso, aprovechamiento o explotación de las playas, la ZOFEMAT y terrenos ganados al mar se ajuste a las disposiciones vigentes sobre desarrollo urbano, ecología y a los programas

---

<sup>14</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 32-BIS, fracción V.

<sup>15</sup> Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. DOF del 27 de julio de 2022.

maestros de control y aprovechamiento aplicables y, que para ello, podrá solicitar el apoyo de las autoridades federales, estatales y municipales y llevar a cabo la práctica periódica de visitas de inspección. Para lo anterior, se identificó que el artículo 43, fracción I, del RISEMARNAT facultó a la PROFEPA, como órgano desconcentrado de la SEMARNAT, para realizar estos trabajos, para ello dispuso de dos manuales de procedimientos emitidos en 2010.

A continuación, se desglosan las actividades de control, los mecanismos de coordinación y las áreas de mejora en el diseño del marco jurídico y normativo para los procesos que comprendieron la administración y uso de la ZOFEMAT durante 2022:

- a) El único elemento de planeación para el manejo y desarrollo sustentable de la ZOFEMAT se reguló en el Reglamento de la ZOFEMAT<sup>16</sup> y consistió en la obligación de elaborar los programas maestros de control y aprovechamiento de este bien nacional, que estuvieron a cargo de la SEMARNAT. Al respecto, se identificó la necesidad de la existencia de un programa de esta naturaleza, basado en una metodología.
- b) En adición al punto que antecede, el equipo auditor identificó que, en materia de mecanismos de coordinación intergubernamental, la LGBN estableció que la SEMARNAT promoverá el uso y aprovechamiento sustentables de la ZOFEMAT previamente en coordinación con las demás que conforme a la materia deban intervenir y que “podrá” celebrar convenios o acuerdos de coordinación con el objeto de que los gobiernos de los estados y los municipios “en su caso” administren, conserven y vigilen dichos bienes<sup>17</sup> y el Reglamento de la ZOFEMAT agregó que dicha Secretaría establecerá las bases de coordinación para el uso, desarrollo, administración y delimitación de la ZOFEMAT.<sup>18</sup> En ese mismo sentido, se identificó que en los manuales de procedimientos de los procesos que dispuso la SEMARNAT y en los títulos de concesión no se precisaron los mecanismos de coordinación intergubernamental. En complemento de ello, la DGZFMTAC informó que la SEMARNAT no ha celebrado convenios y acuerdos de coordinación en estos términos que estuvieran vigentes en 2022.
- c) Otro elemento de necesidad normativa identificado en la LGBN fue la no incorporación de la regulación respecto a los sujetos que pueden hacer uso o goce de la ZOFEMAT, por su parte se identificó que si bien el Reglamento de la ZOFEMAT estableció que las personas físicas de nacionalidad mexicana y las sociedades constituidas conforme a las leyes del país tienen capacidad jurídica para obtener concesiones, y que las personas físicas o morales extranjeras para ser concesionarias o permisionarias de la ZOFEMAT, deberán sujetarse a los requisitos establecidos por la Ley para Promover la Inversión

---

<sup>16</sup> Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar, artículos 6 y Segundo Transitorio.

<sup>17</sup> Ley General de Bienes Nacionales, artículos 120 y 121.

<sup>18</sup> Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar, artículo 10.

Mexicana y Regular la Inversión Extranjera,<sup>19</sup> al término de 2022 la ley referida estaba abrogada.<sup>20</sup>

- d) Como resultado de los trabajos de auditoría realizados *in situ*, se verificó la existencia de ocupantes irregulares —que estaban haciendo uso, goce o aprovechamiento de la ZOFEMAT sin disponer de un título de concesión o que su vigencia se encontraba vencida— en los siete municipios costeros fiscalizados. Al respecto, el Reglamento de la ZOFEMAT dispuso la obligación de contar con un registro y padrón de destinatarios, concesionarios y ocupantes de la ZOFEMAT que incluyera la identificación de los ocupantes irregulares; sin embargo, no definió los mecanismos legales y operativos a seguir para su regularización.
- e) Se verificó que el Reglamento de la ZOFEMAT estableció que, por medio de la cesión de derechos y obligaciones derivadas de las concesiones, el concesionario puede ceder, arrendar o dar en comodato una fracción de la concesión. Como resultado de los trabajos realizados *in situ* a siete municipios costeros fiscalizados, el equipo auditor identificó una concesión en el Municipio de Mazatlán en la que intervinieron al menos cuatro personas jurídicas en su gestión: la persona física o moral que solicitó y recibió la concesión; la persona física o moral que tomó posesión de la ZOFEMAT en concesión; la constructora encargada de un desarrollo inmobiliario frente a la ZOFEMAT; la inmobiliaria que comercializó el inmueble e incorporó como uno de sus atractivos este bien nacional; y las personas físicas propietarias del desarrollo inmobiliario que son los beneficiarios finales de la ZOFEMAT. No obstante, en el caso analizado no se acreditó lo relacionado a los trámites de cesión de derechos y de construcción de obras en los terrenos contiguos que debieron presentarse ante la SEMARNAT. Es de destacarse que la estructura jurídica de los títulos de concesión no prevé mecanismos para mitigar estas posibles inconsistencias o variaciones.
- f) En lo relacionado a los plazos establecidos por la SEMARNAT para resolver las solicitudes de trámites y modificaciones en materia de concesiones y permisos; se identificó que se encuentran comprendidos al nivel de un ACUERDO de carácter administrativo publicado en el Diario Oficial de la Federación;<sup>21</sup> mientras que el Reglamento de la ZOFEMAT estableció plazos para el caso de las solicitudes de concesión que presentaron deficiencias o que requirieron de mayor información, el plazo de 30 días naturales para resolver sobre el otorgamiento de prórroga de la concesión y de 15 días para la solicitud de permisos transitorios, los cuales presentaron

---

<sup>19</sup> Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar, artículos 28 y 58.

<sup>20</sup> Actualmente está vigente la ley de Inversión Extranjera, publicada en el DOF el 27 de diciembre de 1993.

<sup>21</sup> Acuerdo por el que se da a conocer el formato único de trámites de solicitud para el uso y aprovechamiento de playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito formado con aguas marítimas, competencia de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y se establecen las medidas de simplificación administrativa que se indican. Publicado en el DOF del 8 de febrero de 2011.

diferencias del plazo que el citado acuerdo indica de 200 días naturales para solicitudes de concesión, sus prórrogas, y de 45 días para permisos transitorios.

- g) Si bien la SEMARNAT indicó que la LGBN fue el instrumento jurídico que estableció el plazo máximo de 50 años por el cual se pueden otorgar las concesiones y que consideró criterios generales para otorgar concesiones de 15 años para el uso general, de 15 años para ornato y de 5 años para protección, hechos que se constataron con diferentes concesiones revisadas; la DGZFMTAC no acreditó el documento normativo en el que documentó y formalizó estos criterios; además, el equipo auditor identificó que el plazo señalado en esa ley es aplicable a las concesiones sobre bienes inmuebles federales, no así a los bienes de uso común que refiere el artículo 7° de esta ley en el que se encuentra comprendida la ZOFEMAT. Aunado a lo anterior, los elementos establecidos en el Reglamento de la ZOFEMAT para definir la vigencia de las concesiones, fueron ambiguos, ya que indicaron que para determinar el periodo por el cual se otorga la concesión se debe considerar, entre otros, la actividad para la que se requiere el área, el plazo que se necesite para amortizar la inversión;<sup>22</sup> mientras que en materia de los plazos y las veces en que pudiera prorrogarse la vigencia, este Reglamento no incorporó disposiciones al respecto.
- h) Los manuales de procedimientos de la SEMARNAT para la gestión de concesiones (solicitud, prórrogas y revocación) datan del 2012, y no han sido armonizados a las modificaciones del RISEMARNAT publicadas en julio de 2022; asimismo, la entidad fiscalizada no acreditó la existencia de manuales de procedimientos específicos para los procesos de “deslinde y delimitación” y de “inventario y registro de ocupantes”.
- i) Se identificó que el Título Cuarto de la LGBN incluyó disposiciones relacionadas con la declaratoria de rescate de concesiones otorgadas por causas de utilidad, de interés público y de seguridad nacional; por su parte, el Reglamento de la ZOFEMAT estableció a detalle las causas de extinción y revocación de concesiones, los plazos y términos en que se notificarán a los interesados la práctica de diligencias, la integración de expedientes, los plazos para que el concesionario desocupe el área y los requisitos de las declaratorias de rescate.
- j) Se identificó que las leyes y reglamentos analizados no incorporaron explícitamente las atribuciones y funciones a cargo de la SEMARNAT respecto al proceso relacionado con la “Recaudación y control de los derechos de ZOFEMAT”, que se desprende de las responsabilidades que le fueron conferidas a esta dependencia federal en los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.
- k) En relación con los manuales de procedimientos para las actividades de inspección y vigilancia de la ZOFEMAT correspondientes a 2022, la PROFEPA dispuso de los manuales

---

<sup>22</sup> Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar, artículo 25.

denominados “Inspecciones en materia de Zona Federal Marítimo Terrestre” y “Expedición de dictámenes técnicos y peritajes de impacto ambiental o ZOFEMAT,” que datan del 2010 y con el análisis se identificó que no establecieron mecanismos de coordinación para que la PROFEPA informara a la SEMARNAT los hallazgos y las problemáticas identificadas durante el ejercicio de sus atribuciones. Asimismo, esta Procuraduría acreditó que, al término del ejercicio 2022, el Manual de Procedimientos “Inspecciones en materia de Zona Federal Marítimo Terrestre” se encontraba en el área jurídica para su actualización derivado de los cambios al RISEMARNAT publicado en julio de 2022.

## II. Marco jurídico y normativo en el orden estatal y municipal

La estructura jurídica-normativa que regula la vinculación del orden estatal y municipal se desprende, en primera instancia, de los derechos federales por el uso, goce o aprovechamiento de la ZOFEMAT que se obligan a pagar los concesionarios y permisionarios, regulados por la Ley Federal de Derechos (LFD), que estableció que están obligadas a pagar el derecho por el uso, goce o aprovechamiento de inmuebles, las personas físicas y las morales que usen, gocen o aprovechen las playas, la ZOFEMAT y los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas.<sup>23</sup>

Se identificó que la LFD define que los derechos deberán ser pagados en las oficinas de la SHCP; no obstante, en el marco de la Ley de Coordinación Fiscal (LCF), se verificó también que los gobiernos de las 17 entidades federativas con municipios costeros estuvieron adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y que, derivado de tal adhesión, los gobiernos de los estados suscribieron Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal con la SHCP y los gobiernos de los municipios costeros, mediante los anexos número 1 de los citados convenios, en los que se enmarcaron las funciones operativas de administración en relación con los ingresos federales por concepto de derechos por el uso, goce o aprovechamiento de la ZOFEMAT, en términos de los artículos 232-C y 232-D de la propia LFD.

Asimismo, se revisó el marco jurídico y normativo que tiene como finalidad la identificación de actividades de control y las áreas de mejora en los procesos que comprendieron la recaudación, control y destino de los derechos ZOFEMAT en el orden estatal y municipal, que consistieron en definir las atribuciones del Comité Técnico del Fondo ZOFEMAT en los siguientes términos:

- a) En la determinación de los derechos que deben pagar los concesionarios por el uso de la ZOFEMAT, la LFD estableció las tarifas considerando las zonas y subzonas en las que se clasificaron a los municipios costeros del país. Si bien la LFD consideró la

---

<sup>23</sup> En su sección quinta “de las Playas, la Zona Federal Marítimo Terrestre o los Terrenos Ganados al Mar o a Cualquier otro Depósito de Aguas Marítimas”, y de conformidad con el artículo 232-C.

actualización anual de las cuotas de derechos,<sup>24</sup> no prevé los mecanismos para las posibles modificaciones, divisiones o conformación de nuevos municipios costeros, por ello, los efectos de esta situación se evidenciaron en el ejercicio 2022, ya que se verificó que en el Estado de Baja California los municipios de San Quintín y San Felipe de nueva creación en los ejercicios 2020 y 2021, respectivamente, no estuvieron comprendidos en la LFD hasta su reforma en noviembre de 2022,<sup>25</sup> situación que se reflejó en la no recaudación de los derechos de la ZOFEMAT a los concesionarios y permisionarios de estos municipios costeros.

- b) Las atribuciones establecidas en los Anexos número 1 a los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal —publicados entre el periodo de 1998 a 2009— y en las Reglas de Operación del Fondo de ZOFEMAT (ROP), emitidas por el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal en el año de 2007, se configuraron a establecer ordenamientos que regularon la conformación y administración del Fondo ZOFEMAT y no incluyeron disposiciones sobre las problemáticas que se presentan en los municipios costeros relacionadas con el seguimiento a concesionarios irregulares, la inexistencia de un padrón actualizado y vigente, y la falta de pago de los derechos por parte de los concesionarios, la falta de trabajos periódicos de delimitación; tampoco se establecieron las herramientas normativas para que los municipios dispusieran de fundamentos jurídicos para hacer cumplir el pago de derechos a los concesionarios con adeudos, ocasionando que los municipios realizaran por cuenta propia exhortos, facilidades e invitaciones de pago para su regularización, como se comprobó en las revisiones efectuadas en los municipios de Ensenada, Campeche, Mazatlán y Veracruz.
- c) El equipo auditor identificó como mejores prácticas las acciones realizadas por el Gobierno del Estado de Quintana Roo, quien dispuso de normativa que definió las atribuciones para el Gobierno del Estado en el Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación, por conducto de la Dirección de ZOFEMAT, para integrar el padrón estatal de concesionarios y usuarios de la ZOFEMAT; participar en el Comité Técnico de la ZOFEMAT en el Municipio de Benito Juárez, realizar conciliaciones del Fondo de la ZOFEMAT y proponer programas a este municipio que incentiven la recaudación, comprobación, determinación y cobro de los derechos por el uso goce o aprovechamiento de la ZOFEMAT.<sup>26</sup> Por su parte, la Dirección de ZOFEMAT del Municipio de Benito Juárez contó con atribuciones específicas para actuar como Autoridad Fiscal Federal —en términos de los convenios aplicables— y requerir las declaraciones de pagos de derechos de los contribuyentes de la ZOFEMAT.

---

<sup>24</sup> Ley Federal de Derechos, artículo 1.

<sup>25</sup> DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos, publicado en el DOF el 14 de noviembre de 2022.

<sup>26</sup> Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Quintana Roo, artículo 29.

- d) En el orden municipal, los manuales de organización de la Dirección de Ingresos de los municipios de Mazatlán y Veracruz; el Manual de Organización de la Dirección de ZOFEMAT del Municipio de Benito Juárez y el Reglamento para la Administración Pública Estatal del Municipio de Ensenada para la Dirección de Recaudación, establecieron atribuciones específicas para las unidades administrativas encargadas de ejercer las facultades asignadas en los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y anexos números 1 celebrados con el Gobierno Federal.
- e) Los municipios costeros de Ensenada, Campeche, Carmen, Mazatlán, Veracruz y Alvarado presentaron áreas de oportunidad respecto a la existencia de políticas, manuales o lineamientos que regularan la recaudación, control y destino de los derechos de la ZOFEMAT, que definieran la trazabilidad de las actividades y los entregables de los procesos mencionados.

Resulta relevante destacar nuevamente el caso del Municipio de Benito Juárez, que contó con el Manual de Procedimientos de la Dirección de la ZOFEMAT, expedido el 24 de junio de 2022,<sup>27</sup> que detalló la trazabilidad de las actividades que comprendieron los procedimientos administrativos, trámites y servicios, entre los que se identificaron altas y bajas del padrón único de la ZOFEMAT; cambio de usuario y/o concesionario; pago de derechos; visitas técnicas y resolución de uso de suelo; levantamiento geodésicos y georreferenciación de la ZOFEMAT.<sup>28</sup>

### III. Antecedentes de iniciativas de ley en materia de la ZOFEMAT

El desarrollo de la ZOFEMAT abarca diferentes ámbitos sociales, económicos y ambientales, que en los años 2008 y 2020 han sido materia de iniciativas de ley, de reformas y de adiciones a disposiciones ya existentes. Se identificó que estas iniciativas se han quedado pendientes o han sido desechadas, ocasionando que, al término del ejercicio 2022, la ZOFEMAT continúe siendo regulada por un marco jurídico y normativo desactualizado, con áreas de oportunidad que no consideran el creciente dinamismo en el que actualmente se encuentra la ZOFEMAT, tales como la ausencia de una legislación nacional que de manera integral estableciera disposiciones para su gestión y manejo; además de que en ningún apartado de la LGBN se establece una extensión mínima, ni máxima para ser otorgada a un mismo particular, y las protestas en contra del cierre de playas para uso privado.

En ese contexto y con base en el análisis del Reglamento de la ZOFEMAT, el equipo auditor verificó que éste se realizó conforme a la facultad reglamentaria del Ejecutivo Federal establecida en el artículo 89, fracción I, de la CPEUM; por lo que el citado reglamento no puede modificar o alterar el contenido de la ley y tiene como límite natural los alcances de

---

<sup>27</sup> Consultado en el Portal de Transparencia del Municipio de Benito Juárez [https://transparencia.cancun.gob.mx/trm/web/marco\\_municipal](https://transparencia.cancun.gob.mx/trm/web/marco_municipal).

<sup>28</sup> Manual de Procedimientos de la Dirección de la Zona Federal Marítimo Terrestre, 2022, procedimientos códigos P-TR-SES-ZO-DR-01, P-TR-SES-ZO-DR-02, P-TR-SES-ZO-DR-03, P-TR-SES-ZO-D R-04, P-TR-SES-ZO-DR-06 y P-TR-SES-ZO-DR-07.

las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan.<sup>29</sup> Por lo tanto, el Reglamento de la ZOFEMAT desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por ley y no puede ir más allá de ella, de acuerdo con los principios de “reserva reglamentaria”, de “reserva de ley” y el de “subordinación jerárquica” a la misma. El primero de ellos evita que el reglamento aborde novedosamente materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión, y el segundo principio consiste en la exigencia de que el reglamento esté precedido de una ley cuyas disposiciones desarrolle, complemente o detalle y en los que encuentre su justificación y medida.<sup>30</sup>

## Conclusión

Con los trabajos de fiscalización se comprobó que el marco jurídico y normativo que reguló la ZOFEMAT durante 2022 presentó áreas de mejora respecto a las facultades y responsabilidades a cargo de las instancias de los tres órdenes de gobierno, que podrían estar armonizadas y diseñadas bajo una dirección estratégica conjunta. Si bien la LGBN y el Reglamento de la ZOFEMAT establecieron como atribución de la SEMARNAT la celebración de bases de coordinación y programas maestros de control sobre los cuales habrían de basarse otras actividades, la realización de estos mecanismos pudo estar sujeta a la aplicación de criterios no previstos en el marco normativo, situación que se reflejó en el desarrollo de los procesos, funciones y actividades sustantivas en materia de ZOFEMAT. El alcance del marco jurídico y normativo vigente en 2022, se sustentó en las disposiciones del Reglamento de la ZOFEMAT, que data de más de treinta años de antigüedad, por lo que su diseño presentó áreas de oportunidad relacionadas con las problemáticas, las necesidades que demanda y el dinamismo económico, político, social y eventos naturales que caracterizan actualmente al litoral mexicano.

Asimismo, el marco jurídico y normativo que reguló las actividades sustantivas en materia de ZOFEMAT en el orden estatal y municipal de los cinco gobiernos de los estados fiscalizados y los siete municipios costeros seleccionados mostró la necesidad de una armonización de la legislación que, en 2022, reguló el manejo, uso, aprovechamiento y desarrollo sustentable de este bien nacional objeto de revisión; que comprenda todos los aspectos que con motivo del dinamismo, características, complejidad, entorno social, económico y político afecta a la ZOFEMAT, y que, al mismo tiempo, responda a las problemáticas existentes en el desarrollo de la planeación estratégica, en los mecanismos de coordinación intergubernamental y de los procesos de deslinde y delimitación, de gestión de concesiones y permisos, de resolución de trámites y de recaudación de los derechos por el uso o aprovechamiento de esta zona.

---

<sup>29</sup> Tesis [J.]: P./J. 30/2007, Semanario judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXV, Mayo de 2007, Reg. Digital 172521.

<sup>30</sup> Tesis [J.]: P./J. 79/2009, Semanario judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXX, Agosto de 2009, p. 1067. Reg. digital 166655.

**2022-0-16100-21-0350-01-002 Recomendación**

Para que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, de manera conjunta con la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, realice una evaluación del alcance del marco jurídico y normativo vigente, mediante la cual identifique los factores que propician posibles actos de autoridad no suficientemente sustentados, los vacíos o insuficiencias que limitan la coordinación de los tres órdenes de gobierno en el manejo eficiente de la Zona Federal Marítimo Terrestre (ZOFEMAT) y determine un plan de acción para que en el corto y mediano plazos se asegure de que el marco jurídico y normativo regule dentro de su materia y alcances todos los aspectos que afectan la gestión integral de la ZOFEMAT, las playas marítimas, terrenos ganados al mar natural o artificialmente o a cualquier otro depósito de aguas marítimas derivados de las problemáticas y el dinamismo en la que se encuentra inmerso este bien nacional de uso común, en términos de lo establecido en los artículos 12 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 120 de la Ley General de Bienes Nacionales; 6°, fracciones IV, X, XIII y XXXIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; y Segundo, Disposición 9, Norma General Tercera, Principios 10 y 12, elementos de control interno 10.01, 12.02 y 12.04, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones Generales y Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Control Interno.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

**2022-A-02000-21-0350-01-001 Recomendación**

Para que el Gobierno del Estado de Baja California, en el ámbito de sus atribuciones y conjuntamente con los gobiernos de los municipios con litoral costero, elabore una política, lineamiento o instrumento normativo homólogo que regule todos los aspectos que afectan su participación en la gestión de la Zona Federal Marítimo Terrestre como resultado del desarrollo de los procesos sustantivos relacionados con el uso, goce o aprovechamiento de este bien de uso común, e incorpore disposiciones para la atención de las problemáticas y del dinamismo que caracterizan el manejo integral de este bien nacional que no se encuentran en la versión vigente del Anexo número 1 del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, en términos de lo establecido en los artículos 15 y 16 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California; y de la Disposición 7, Componente C. Actividades de control, Principio 10, elemento de control interno 10.1; y Principio 12, elementos de control interno 12.01 y 12.2, de las Disposiciones en Materia de Control Interno para Baja California.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

**2022-A-04000-21-0350-01-001 Recomendación**

Para que el Gobierno del Estado de Campeche, en el ámbito de sus atribuciones y conjuntamente con los gobiernos de los municipios con litoral costero, elabore una política, lineamiento o instrumento normativo homólogo que regule todos los aspectos que afectan su participación en la gestión de la Zona Federal Marítimo Terrestre como resultado del desarrollo de los procesos sustantivos relacionados con el uso, goce o aprovechamiento de este bien de uso común, e incorpore disposiciones para la atención de las problemáticas y del dinamismo que caracterizan el manejo integral de este bien nacional que no se encuentran en la versión vigente del Anexo número 1 del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, en términos de lo establecido en los artículos 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Campeche; y 12, Anexo 1, Norma General 3, Principios 3.1 y 3.3, Puntos de Interés 3.1.1 y 3.3.1, elementos 3.1.1.1, 3.3.1.1 y 3.3.1.2, del Acuerdo que tiene por objeto emitir las Disposiciones Generales en Materia del Marco Integrado de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno del Estado de Campeche.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

**2022-A-25000-21-0350-01-001 Recomendación**

Para que el Gobierno del Estado de Sinaloa, en el ámbito de sus atribuciones y conjuntamente con los gobiernos de los municipios con litoral costero, elabore una política, lineamiento o instrumento normativo homólogo que regule todos los aspectos que afectan su participación en la gestión de la Zona Federal Marítimo Terrestre como resultado del desarrollo de los procesos sustantivos relacionados con el uso, goce o aprovechamiento de este bien de uso común, e incorpore disposiciones para la atención de las problemáticas y del dinamismo que caracterizan el manejo integral de este bien nacional que no se encuentran en la versión vigente del Anexo número 1 del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, en términos de lo establecido en los artículos 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa; y Segundo, Disposición 9, Norma General Tercera, Principio 10, elemento de control interno 10.01; y Principio 12, elementos de control interno 12.01 y 12.02, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno para el Estado de Sinaloa.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

### 2022-A-30000-21-0350-01-001 **Recomendación**

Para que el Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en el ámbito de sus atribuciones y conjuntamente con los gobiernos de los municipios con litoral costero, elabore una política, lineamiento o instrumento normativo homólogo que regule todos los aspectos que afectan su participación en la gestión de la Zona Federal Marítimo Terrestre como resultado del desarrollo de los procesos sustantivos relacionados con el uso, goce o aprovechamiento de este bien de uso común, e incorpore disposiciones para la atención de las problemáticas y del dinamismo que caracterizan el manejo integral de este bien nacional que no se encuentran en la versión vigente del Anexo número 1 del Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, en términos de lo establecido en los artículos 12, fracción XVI, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; y 26, Principio 10, fracción I, y 28, Principio 12, fracción I, del Acuerdo por el que se emite el Sistema de Control Interno para las Dependencias y Entidades del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

### **3. Planeación Estratégica para el manejo integral de la ZOFEMAT**

A fin de verificar que, durante 2022, los programas y planes de trabajo de corto, mediano y largo plazos de los tres órdenes de gobierno definieron prioridades, objetivos, metas y las estrategias por realizar para el manejo integral y desarrollo sustentable de la ZOFEMAT, el equipo auditor solicitó a la SEMARNAT y a la PROFEPA, mediante los oficios números OAED/DGAESCI/019/2023 y OAED/DGAESCI/020/2023, respectivamente, ambos de fecha 24 de febrero de 2023, los programas sectoriales y especiales a cargo o en los que haya participado la SEMARNAT, vigentes en 2022, vinculados al Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024; los planes y programas maestros de control y aprovechamiento de la ZOFEMAT; el Programa Anual de Trabajo de 2022; los indicadores y las metas anuales de la DGZFMAT; el Programa Anual de Trabajo de PROFEPA, así como el Programa Operativo, en el que se definieron las visitas de inspección para vigilar y evaluar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables al uso y aprovechamiento de la ZOFEMAT de la PROFEPA correspondientes al ejercicio 2022. En respuesta, la SEMARNAT y la PROFEPA proporcionaron la información y documentación solicitada. Adicionalmente, el equipo auditor consultó en las páginas oficiales de los gobiernos de los estados de Baja California, Campeche, Quintana Roo, Sinaloa y Veracruz de Ignacio de la Llave los Planes Estatales de Desarrollo vigentes en 2022. En el análisis de éstos y los instrumentos de planeación del orden federal señalados en el párrafo anterior, se identificó lo siguiente:

## I. Planeación estratégica, prioridades y objetivos que la definen

La Ley de Planeación es de orden público y establece las bases para la colaboración, coordinación en la planificación del desarrollo a nivel nacional y estatal.<sup>31</sup> Se verificó que la SEMARNAT fue la institución del orden federal facultada para gestionar los recursos naturales y la salvaguarda del entorno, entre ellos la ZOFEMAT;<sup>32</sup> asimismo, se verificó que también tuvo la facultad para suscribir convenios y acuerdos de coordinación con los gobiernos estatales y municipales, detallando los objetivos, facultades y responsabilidades, en concordancia con los propósitos de la planeación nacional de desarrollo y la política ambiental nacional.<sup>33</sup>

Con la revisión del PND 2019-2024, los Planes Estatales de Desarrollo de los Estados de Baja California, Campeche, Veracruz de Ignacio de la Llave, Quintana Roo y Sinaloa, el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2020-2024 (PROMARNAT) y el Programa de Procuración de Justicia Ambiental 2021-2024 (PPJA), todos ellos vigentes en el ejercicio 2022, se analizó en qué medida se definieron las prioridades, los objetivos, las metas y estrategias sobre el asunto de interés público relacionado con el manejo integral y desarrollo sustentable de la ZOFEMAT, el resultado se muestra a continuación:

- El PND resaltó la importancia del desarrollo sostenible como un pilar esencial para el bienestar tanto en el presente como en el futuro.
- Los principales objetivos del PROMARNAT se enfocaron a promover acciones para el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y recursos naturales, entornos libres de contaminación y fortalecer la gobernanza ambiental y resaltó la falta de vinculación entre la SEMARNAT y sus organismos sectorizados, el escaso trabajo intersectorial y transversal; que los recursos económicos fueron insuficientes para el cumplimiento de sus atribuciones y, por lo tanto, existió una reducción de la labor de la institución a unos cuantos aspectos de la problemática ambiental.<sup>34</sup>
- En los Planes Estatales de Desarrollo de los cinco estados sujetos de revisión, se verificó que éstos se vincularon de manera general con las prioridades en materia de desarrollo sostenible definidas en el PND.

---

<sup>31</sup> Ley de Planeación, artículos 1, fracción III; 14, fracción II, 16, fracción III, 33 y 35.

<sup>32</sup> La Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), en su carácter de órgano administrativo desconcentrado de la SEMARNAT, quien se encargó, durante el 2022, de diseñar y aplicar la política de inspección, vigilancia y verificación del cumplimiento de las disposiciones jurídicas y de los programas ambientales de competencia federal, del uso y aprovechamiento de la ZOFEMAT.

<sup>33</sup> Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículos 9 y 32 Bis., fracciones IV, V y VIII y la Ley General de Bienes Nacionales, artículo 120.

<sup>34</sup> Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2020-2024, [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5596232&fecha=07/07/2020#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5596232&fecha=07/07/2020#gsc.tab=0).

Si bien, los elementos del PND, los Planes Estatales de Desarrollo y PROMARNAT, señalados con anterioridad, estuvieron vinculados con el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales del país y los ecosistemas marino-costeros, se identificaron áreas de mejora debido que ninguno de los instrumentos de planeación incorporó explícitamente los objetivos y las acciones puntuales dirigidas a mitigar las problemáticas y el dinamismo que caracteriza el uso, goce, aprovechamiento y desarrollo sustentable de la ZOFEMAT. Adicionalmente, la SEMARNAT, mediante el oficio número 511/593 del 10 de marzo de 2023, proporcionó una nota informativa en la que indicó que “... durante 2022 no suscribió, ni estuvieron vigentes convenios o acuerdos de coordinación referentes al uso, desarrollo, administración y delimitación de la ZOFEMAT...”, lo que evidenció la necesidad de fortalecer la planeación estratégica bajo una visión conjunta e integral que involucrara la participación de la SEMARNAT y los gobiernos de las entidades federativas y municipios costeros, en la identificación de las problemáticas, en el desarrollo de prioridades, de objetivos y de metas en el corto, mediano y largo plazo.

En lo que correspondió a la planeación estratégica relacionada con las atribuciones, funciones y obligaciones sobre la inspección y vigilancia de la ZOFEMAT a cargo de la PROFEPA, se constató que el PND y en el PROMARNAT no se definieron objetivos, metas y acciones específicas para esa materia; si bien se identificó que al nivel del PPJA sí se plantearon dos acciones puntuales asociadas al objetivo prioritario relacionado con mejorar la política de inspección y vigilancia. Se verificó que estas acciones puntuales fueron operacionalizadas en el Programa Operativo Anual de la PROFEPA para 2022, que consistió en el instrumento de planeación más desagregado elaborado por esta Procuraduría que reflejó su operación sustantiva e incorporó las actividades de inspecciones, recorridos y operativos, programados para su desarrollo; además, se constató que para la elaboración del POA, la PROFEPA dispuso del “Procedimiento para la integración de las Metas del Programa Operativo Anual”, que precisó entre otros aspectos, las áreas de enfoque o población objetivo de las actividades de inspección y vigilancia —inspecciones, recorridos y operativos— y que constituyó la principal política de inspección, vigilancia y verificación del cumplimiento de las disposiciones jurídicas sobre el uso y aprovechamiento de la ZOFEMAT, en términos de lo establecido en el artículo 57, fracción I del RISEMARNAT.<sup>35</sup>

### **I.1 Programas y planes de trabajo de la DGZFMTAC y las Oficinas de Representación de la SEMARNAT**

En 2022, la SEMARNAT, por conducto de la DGZFMTAC, definió objetivos prioritarios, metas, actividades y acciones. Asimismo, la SEMARNAT, mediante nota informativa proporcionada mediante el oficio número 511/593 del 10 de marzo de 2023, indicó el detalle de las actividades realizadas en materia administrativa en las Oficinas de Representación de la SEMARNAT durante el 2022 que se enfocaron al cumplimiento de objetivos generales

---

<sup>35</sup> De conformidad con la información proporcionada al equipo auditor por la Entidad que se desprende del Acta Administrativa circunstanciada de Auditoría número 010/CP2022 del 18 de mayo de 2023, en términos de lo previsto en los artículos 17, fracción XIV, 26 y 29 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

relacionados con: adquisiciones y contratos, servicios integrales de limpieza y de vigilancia y seguridad, suministros de combustible y de instalación de imagen institucional.

Al respecto, se determinó que los objetivos y las acciones requieren de su formalización en un programa de trabajo que defina entre otros elementos, los responsables de su ejecución, los plazos establecidos y los mecanismos para el seguimiento de los avances respecto de su cumplimiento.

## **II. Áreas de oportunidad identificadas en la ejecución de los procesos de la ZOFEMAT**

Finalmente, como resultado de las pruebas de auditoría practicadas, del análisis de la información proporcionada por la SEMARNAT y la PROFEPA en el orden federal, de las visitas domiciliarias a los gobiernos de los estados de Baja California y Municipio de Ensenada; de Campeche y los municipios de Campeche y de Carmen; de Quintana Roo y el Municipio de Benito Juárez; de Sinaloa y el Municipio de Mazatlán; y de Veracruz y los municipios de Veracruz y Alvarado,<sup>36</sup> el equipo auditor identificó las áreas de oportunidad siguientes en la ejecución de los procesos de aprovechamiento de la ZOFEMAT, los cuales se clasificaron, como se muestra a continuación:

### **Problemática 1.- Gestión del bien nacional**

#### **Factor 1.- Debilidades en el proceso de gestión-administración de concesiones**

1. En la administración de las concesiones otorgadas pueden intervenir al menos cuatro o cinco personas físicas o morales: situación que representa limitaciones para definir al concesionario, lo que provocó la omisión en el pago de los derechos.
2. La necesidad de un registro público en el que se inscriban los títulos de concesión, permisos, prórrogas, cesiones de derechos, modificaciones y rectificaciones a las características de los títulos y actos registrados, que pueda ser consultado por los tres órdenes de gobierno.
3. La necesidad de un catálogo, inventario o catastro de la ZOFEMAT, playas marítimas y terrenos ganados al mar o cualquier otro depósito natural de aguas marítimas, que permita conocer por cada una de las entidades federativas con litoral costero y por cada municipio costero las características y usos de las superficies, y los metros cuadrados de extensión que comprende este bien nacional.
4. La creación de un registro de ocupantes de la ZOFEMAT, que le permita a la DGZFMATAC conocer las personas físicas y morales que podrían estar haciendo uso, goce o

---

<sup>36</sup> Que se documentaron en términos de los artículos 17 fracción XIV, 26 y 29 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación por el equipo auditor durante junio y julio de 2023 y que forman parte de su expediente de auditoría.

aprovechamiento de este bien nacional, ya sea por conducto de una concesión o permiso o de forma irregular.

5. Uso de la ZOFEMAT sin concesión vigente por el rezago de las resoluciones de SEMARNAT respecto de los trámites realizados por los ocupantes —ya sea por solicitud de concesión como de renovación de los plazos de concesión— que, al cierre del ejercicio 2022, ascendió a un total de 8,968 trámites en proceso de resolución por la DGZFMATAC.

### **Factor 2.- Debilidades de los mecanismos de control preventivos, detectivos y correctivos**

1. Existencia de ocupantes irregulares en la ZOFEMAT —sin títulos de concesión vigentes- y que, consecuentemente, no cumplieron con el pago de los derechos.
2. Concesiones vencidas sin solicitud de renovación y con adeudos de derechos y, que en algunos de los casos las instalaciones ya no eran operadas por los concesionarios.
3. Usos fiscales de la ZOFEMAT que no correspondieron con los autorizados en los títulos de concesión, lo que se reflejó que, en algunos casos, el pago de los derechos en menor monto respecto al uso fiscal realizado.
4. Inconsistencias entre las dimensiones de las superficies de ZOFEMAT sobre las cuales se determinó el pago de derechos, contra las superficies reales utilizadas por los ocupantes.

### **Factor 3.- Debilidades de la coordinación y comunicación intergubernamental**

1. Otorgamiento de una concesión de ZOFEMAT a una persona física, en terrenos ganados al mar que habían sido desincorporados del régimen del dominio público de la Federación y que fueron otorgados en donación al gobierno municipal.
2. El fortalecimiento de la comunicación y coordinación entre la SEMARNAT con los municipios, respecto de la información de los ocupantes, de las delimitaciones y de las resoluciones de nuevas concesiones, modificaciones a los títulos de concesión y renovaciones de plazo de concesión.
3. El fortalecimiento de la comunicación y coordinación oportuna entre la PROFEPA con el orden municipal y la SEMARNAT, respecto de los resultados de los trabajos realizados en materia de inspección y verificación de la ZOFEMAT.
4. La necesidad de un listado actualizado de concesionarios y permisionarios por los municipios, proporcionado por la SEMARNAT.

**Problemática 2.- Capacidad jurídica, operativa y financiera limitadas**

**Factor 1.- Debilidades en las capacidades operativas y financieras**

1. La necesidad de incrementar la capacidad operativa de inspectores por parte de PROFEPA para vigilar la ZOFEMAT. A excepción del Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo, la función de la ZOFEMAT es adicional a las funciones que realizó la estructura orgánica municipal.
2. Recursos del Fondo ZOFEMAT fueron insuficientes para la vigilancia, administración y mantenimiento de la ZOFEMAT, en especial para realizar y mantener actualizado el registro de ocupantes de la ZOFEMAT.
3. Falta de personal en los municipios para el desarrollo eficaz de las actividades relacionadas con el uso y aprovechamiento de la ZOFEMAT. (Caso particular del municipio de Alvarado)
4. Facultades del Comité Técnico dirigidas sólo a la administración de los recursos del fondo de ZOFEMAT.

**Factor 2.- Debilidades en los instrumentos jurídicos, de facultades y de atribuciones**

1. Los elementos establecidos en el marco jurídico para definir las vigencias de las concesiones de la ZOFEMAT, no se definieron en documentos formales., ni se definen las obligaciones explícitas sobre la planeación estratégica y los mecanismos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno para el manejo y desarrollo sustentable de este bien nacional.
2. Áreas de mejora en la actualización de las Reglas de operación del Comité Técnico de ZOFEMAT vigentes en 2022 y que datan de 2007.
3. La necesidad del establecimiento de herramientas jurídicas y administrativas por los municipios para recaudar el pago de los derechos a los ocupantes de la ZOFEMAT, por parte de personal de los municipios (exhortos, invitaciones y facilidades de pago de su adeudo).
4. La integración de los Comités Técnicos de ZOFEMAT debieron incluir a representantes de la PROFEPA y de las oficinas centrales de SEMARNAT.
5. Áreas de necesidad y oportunidad en la Ley Federal de Derechos por la incorporación de los municipios costeros de nueva creación o por modificaciones en los ya existentes.

### **Factor 3.- Debilidades en los actos de cobro de los derechos**

1. Cobros de los derechos a ocupantes sin concesiones, con base en las mediciones y los usos determinados en visitas realizadas por la autoridad municipal.
2. Cobros bajo el amparo del artículo 233-D, fracción II, de la Ley Federal de Derechos, que establece que, tratándose del uso o goce de bienes de dominio público, se estará obligado al pago del derecho correspondiente, se tenga o no concesión.
3. Actualización del padrón de ocupantes regulares e irregulares<sup>37</sup> (sin concesión, con concesión vencida o en proceso de resolución de trámite); con base en las personas que se presentaron físicamente a realizar el pago de derechos por uso de la ZOFEMAT.
4. Municipios que registraron de forma provisional a los ocupantes, a fin de no interrumpir el cobro de derechos ZOFEMAT.
5. Necesidad de realizar censos de ocupantes para potenciar la recaudación de derechos en los municipios. (Mazatlán en proceso, Campeche en proyecto, Ensenada, Alvarado y Benito Juárez destacan su importancia y necesidad).

### **Problemática 3.- Disposiciones jurídicas y normativas no atendidas**

#### **Factor 1.- Debilidades en el cumplimiento de la normativa**

1. Comités Técnicos de ZOFEMAT que no operaron en el ejercicio 2022.
2. Pago de recursos provenientes del Fondo de ZOFEMAT sin autorización del Comité Técnico.
3. Aportaciones Estatales y Federales que no han sido realizadas para la constitución del Fondo ZOFEMAT (Mazatlán y Ensenada).
4. Municipios de nueva creación, en los que no se realizaron los cobros de ZOFEMAT en 2022.
5. Falta del ejercicio de la atribución de revocación de títulos la concesión a cargo de la SEMARNAT, de aquellos concesionarios que han sido omisos en el cumplimiento de sus obligaciones de pago de derechos por el uso y aprovechamiento de la ZOFEMAT.

---

<sup>37</sup> Acta Administrativa Circunstanciada de Auditoría número 012/CP2022 del 13 de julio de 2023, en términos de lo previsto en los artículos 17, fracción XIV, 26 y 29 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

## **Factor 2. Patrimonialidad ejercida sobre el bien de uso común**

1. Juicio patrimonial del concesionario, bajo la figura jurídica de que la concesión sobre la ZOFEMAT puede ser motivo de “herencia” y posible división entre “herederos” y sucesiones derivadas del fallecimiento de los titulares de la concesión, impiden la continuidad del pago de derechos de uso de la ZOFEMAT y generan adeudos.
2. El concesionario prioriza proyectos de inversión y construcción en el área concesionada, sobre su obligación de pago de derechos por el uso de la ZOFEMAT.
3. Concesionarios de la ZOFEMAT que restringen el acceso público al bien de uso común y accesos públicos a la playa y ZOFEMAT negados, por la conformación de espacios de uso exclusivo.

## **Factor 3.- Debilidades de los efectos legales por causa de fenómenos naturales y/o político-administrativos**

1. Terrenos ganados al mar que sitúan las concesiones de la ZOFEMAT al menos 200 metros de distancia de la pleamar, derivado de fenómenos naturales, sin que se haya realizado una nueva delimitación de la ZOFEMAT a cargo de la SEMARNAT.
2. Ocupación irregular —y sin asumir sus obligaciones— de establecimientos comerciales sobre los terrenos ganados al mar, y traslapes entre la nueva definición de la ZOFEMAT y los límites de la propiedad privada, ocasionadas por la invasión del mar.

## **Conclusión**

De los trabajos de fiscalización, se concluye que, durante 2022, la SEMARNAT, la PROFEPA y los gobiernos de los estados y municipios con litoral costero mostraron la necesidad de disponer de un modelo de planeación estratégica integral que estableciera los mecanismos de coordinación, comunicación y colaboración de los tres órdenes de gobierno en la identificación de las problemáticas en materia de ZOFEMAT, para definir las prioridades y los objetivos y las metas para el manejo eficiente y desarrollo sustentable de este bien nacional; así también, se identificaron áreas de oportunidad para desarrollar y constituir en el corto y mediano plazos un documento de dirección estratégica conjunta que permita la interacción de los tres órdenes de gobierno bajo una visión integral para conformar una política intergubernamental, que incorpore los objetivos y las acciones puntuales dirigidos a mitigar las problemáticas y el dinamismo que caracteriza al asunto de interés público fiscalizado.

## **2022-0-16100-21-0350-01-003 Recomendación**

Para que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en coordinación con la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y los gobiernos de los estados y municipios

con litoral costero o depósitos de aguas marítimas, elabore un instrumento de planeación de carácter intergubernamental para la Zona Federal Marítimo Terrestre y las playas marítimas, que determine las problemáticas, los objetivos, las metas y los cursos de acción prioritarios relacionados con el manejo y desarrollo sustentable de estos bienes nacionales y que, de cara a los siguientes periodos de gobierno, defina la dirección estratégica integral y oriente los esfuerzos de los tres órdenes de gobierno hacia la consecución de los objetivos y las metas comunes determinados en términos de los artículos 1, fracción III, 14, fracción II, 16, fracción III, 33 y 34, fracciones I, II y V, de la Ley de Planeación; 15, fracción IV, de la Ley de Planeación para el Estado de Baja California; 17, fracción I, de la Ley de Planeación para el Estado de Campeche; 17 de la Ley de Planeación para el Estado de Quintana Roo; 21 y 35 de la Ley de Planeación para el Estado de Sinaloa, y 16, fracción I, de la Ley de Planeación para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; 9°, de la Ley Orgánica de la Administración pública Federal; 120 de la Ley General de Bienes Nacionales; 6°, fracciones I, V, X y XXXIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; y Segundo, Disposición 9, Norma General Segunda, Principio 6, elementos de control interno 6.01, 6.02, 6.03, 6.04 y 6.05, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Control Interno.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

#### **4. Capacidad Organizacional**

A fin de verificar que, durante 2022, las capacidades organizacionales de las que dispusieron la SEMARNAT, la PROFEPA, los gobiernos de los estados y los municipios con litoral costero, contribuyeron al desarrollo eficiente del uso, administración y aprovechamiento de la ZOFEMAT y proporcionaron una seguridad razonable sobre la consecución de las metas y los objetivos que persiguen, el equipo auditor solicitó a la SEMARNAT y a la PROFEPA, mediante los oficios números OAED/DGAESCI/019/2023 y OAED/DGAESCI/020/2023, respectivamente, ambos de fecha 24 de febrero de 2023; los manuales de organización general de la SEMARNAT y específicos de la Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros (DGZFMTAC), de las Oficinas de Representación en las entidades federativas de la SEMARNAT y de la Dirección General de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre de la PROFEPA (DGIAZ); la estructura orgánica que estuvo vigente en 2022, el organigrama y la plantilla del personal de los servidores públicos de esas unidades administrativas.

Asimismo, el equipo auditor solicitó a los gobiernos del Estado de Sinaloa y del Ayuntamiento del Municipio de Mazatlán, mediante el oficio número OAED/DGAESCI/211/2023 del 25 de mayo de 2023; y a los gobiernos del Estado de Baja California y del Ayuntamiento del Municipio de Ensenada; del Estado de Campeche, de los Ayuntamientos de los Municipios de Campeche y de Carmen; del Estado de Quintana Roo y del Ayuntamiento del Municipio de Benito Juárez; y del Estado de Veracruz de Ignacio

de la Llave, de los Ayuntamientos de los Municipios de Veracruz y de Alvarado, mediante los oficios números OAED/DGAESCI/218/2023, OAED/DGAESCI/219/2023, OAED/DGAESCI/220/2023 y OAED/DGAESCI/221/2023, respectivamente, todos del 30 de mayo de 2023, la estructura organizacional, vigente en 2022, que sirvió de base a los ayuntamientos para ejercer sus funciones operativas de administración, recaudación, comprobación, determinación y cobro de los derechos por el uso, goce o aprovechamiento de la ZOFEMAT; el Manual de Organización o documento homólogo donde se establecieron sus funciones y atribuciones; el organigrama y la plantilla del personal de los servidores públicos que estuvo vigente en ese mismo año. En respuesta, la SEMARNAT, la PROFEPA y los gobiernos de los estados de Baja California, Campeche, Quintana Roo, Sinaloa y Veracruz de Ignacio de la Llave proporcionaron la información y documentación solicitada; con su análisis se verificó lo siguiente:

### **I. Estructura, atribuciones y funciones**

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (RISEMARNAT), los manuales de organización general y específicos de la SEMARNAT y de la PROFEPA, en el orden federal, y los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal fueron los instrumentos jurídico-normativos que regularon las atribuciones, funciones y obligaciones de los tres órdenes de gobierno respecto al manejo de la ZOFEMAT del Estado mexicano. Con el análisis de estos instrumentos jurídico-normativos, de las atribuciones, funciones, composición organizacional y plantilla del personal responsable de la ejecución de cada proceso, se constató lo siguiente:

- a) En el orden federal, la SEMARNAT y la PROFEPA dispusieron de manuales de organización generales y específicos que definieron las funciones y las responsabilidades generales que correspondieron a las unidades administrativas que integraron su estructura organizacional. En el caso de la Secretaría acreditó el “Manual de Organización General de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales”; el “Manual de Organización de la Dirección General de la Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros”, que datan de agosto de 2003 y de abril de 2022, respectivamente, así como los manuales específicos de las entonces delegaciones federales en las entidades federativas, de conformidad con lo establecido en los artículos 6°, fracción XIII, y 24, fracción VI, del RISEMARNAT; mientras que en lo que corresponde a la PROFEPA proporcionó el “Manual de Organización General de la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente” de fecha 8 de septiembre de 2017; adicionalmente, se identificó que sólo dispuso de nueve manuales de organización<sup>38</sup> de un total de 31 delegaciones de la PROFEPA en las entidades federativas, expedidos entre los ejercicios 2010 a 2012.

---

<sup>38</sup> Manuales de organización específicos de las Delegaciones de PROFEPA en el Estado de: Chiapas; Guerrero; Jalisco; Michoacán; Nayarit; Oaxaca; Sinaloa; Sonora, y Yucatán.

- b) La Dirección de Delimitación, Padrón e Instrumentos Fiscales (DDPIF), adscrita a la DGZFMATAC, fue la responsable de conducir el proceso normativo y operativo de la delimitación de la ZOFEMAT, de coordinar y supervisar los trabajos para la integración y actualización del padrón o inventario de las ocupaciones y de proveer instrumentos para el correcto análisis del territorio costero de conformidad con lo establecido en el artículo 19, fracciones VI, VII y VIII, del RISEMARNAT; asimismo, la Dirección de Resoluciones y Procedimientos Administrativos (DRPA) le correspondió la elaboración y revisión de los proyectos de resoluciones jurídicas y atender asuntos en conflicto en materia de ZOFEMAT y terrenos ganados al mar; al respecto, con el análisis de la plantilla de personal se identificó que la estructura organizacional de la DDPIF en 2022, se integró por una Dirección de Área, dos subdirecciones de área y dos departamentos,<sup>39</sup> y la correspondiente a la DRPA se conformó por una Dirección de Área, cinco subdirecciones de área y seis departamentos.<sup>40</sup>
- c) La SEMARNAT dispuso de 31 manuales de organización específicos de las entonces delegaciones federales en las entidades federativas; sin embargo, éstos fueron aprobados por esta Secretaría entre el periodo de 2005 al 2012; y al cierre del ejercicio 2022 ya no se encontraban vigentes en el RISEMARNAT; asimismo, con el análisis de las plantillas de personal de las delegaciones federales (actualmente Oficinas de Representación) se identificó que la estructura organizacional en cada oficina incluyó a la Unidad de Ecosistemas y Ambientes Costeros y el Departamento de Zonas Costeras.
- d) En materia de supervisión y vigilancia de la ZOFEMAT, la PROFEPA por conducto de la Dirección General de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre (DGIAZFMAT), de su Dirección de Inspección y Vigilancia Territorial y Zona Federal Marítimo Terrestre (DIVTZFMAT) y de las Oficinas de Representación de Protección Ambiental, fueron las responsables de la política de inspección, vigilancia y verificación del uso y aprovechamiento de la ZOFEMAT, y su estructura se integró por una Dirección de Área, dos coordinaciones, un Departamento, un Inspector General y un Inspector Federal.
- e) La última actualización del RISEMARNAT se publicó en julio de 2022, con su análisis se corroboró que las atribuciones conferidas a las unidades administrativas que comprendieron la estructura organizacional de la Secretaría —incluyendo a la PROFEPA en su calidad de Órgano Administrativo Desconcentrado— se desarrollaron hasta el nivel jerárquico de Dirección General; asimismo, se identificó que este nuevo instrumento presentó adecuaciones a las atribuciones conferidas a la

---

<sup>39</sup> Subdirecciones: de Delimitación; de Integración de Datos, Análisis y Control de Recaudación; Departamentos de: Geodesia; y de Control Terrestre.

<sup>40</sup> Subdirecciones: de Resoluciones Administrativas "A"; de Resoluciones Administrativas "B"; de Permisos, Desincorporaciones y Destinos; de Organización e Integración del Acervo Documental; de Seguimiento y Atención de Trámites; Departamentos: de Resoluciones Administrativas "A"; de Control de Resolutivos; de Enlace Procesal; de Archivo; de Coordinación de Contacto Ciudadano ZOFEMATAC y de Base de Datos y Sistemas Informáticos.

DGZFMATAC (tres atribuciones se eliminaron y seis se agregaron) y a la Unidad de Coordinación con Oficinas de Representación de esta Secretaría (tres atribuciones se eliminaron y seis se agregaron), así como a la DGIAZFMT de la PROFEPA (se eliminó una atribución). Por las fechas de elaboración de los múltiples manuales de organización ya señalados, se comprobó que éstos últimos no han sido actualizados y alineados a las nuevas atribuciones que marca el RISEMARNAT vigente al cierre de 2022, en términos de lo establecido en los artículos 42, fracción II y 24, fracción VI, del RISEMARNAT.

- f) El RISEMARNAT y los manuales general de organización de la SEMARNAT y específico de la DGZFMATAC, que estuvieron vigentes durante 2022, no incorporaron funciones y atribuciones para el proceso de recaudación de derechos por el uso y aprovechamiento de la ZOFEMAT.
- g) Por lo que respecta al orden estatal y municipal, si bien la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley Federal de Derechos y los Convenios de Colaboración no limitaron a dichos órdenes de contar con una estructura organizacional para el desarrollo de las actividades en materia de la ZOFEMAT, además que los anexos número 1 de los CCAMFF incluyeron el desarrollo de actividades sustantivas y de gestión del bien nacional, se identificó que en los gobiernos estatales de Baja California, Campeche, Sinaloa y Veracruz de Ignacio de la Llave y los correspondientes a los municipios de Ensenada, Campeche, Carmen, Mazatlán, Veracruz y Alvarado, no contaron con una estructura organizacional específica para dar atención a las funciones que en materia de ZOFEMAT tenían a su cargo y su ejecución fue una función añadida a las demás labores de la estructura estatal y municipal.

## **I.I Actividades desarrolladas en el orden federal**

### **a) SEMARNAT y PROFEPA**

El equipo auditor contrastó la relación que guardaron, en 2022, las funciones más relevantes de los procesos que comprendieron la ZOFEMAT respecto de las unidades administrativas responsables de su desarrollo, y los recursos humanos disponibles para ello en la SEMARNAT y en la PROFEPA durante el ejercicio fiscalizado; con su análisis se constató lo siguiente:

- a) Durante 2022, la DGZFMATAC, por conducto de la DDPIF realizó 12 trabajos de delimitación con una cobertura de 7 de los 166 municipios costeros del país; asimismo, se identificó que la extensión del litoral costero comprende 11,122.0 Kilómetros y existen entidades federativas sin trabajos de delimitación o con coberturas inferiores al 50.0%, respecto del total de sus municipios costeros.
- b) La SEMARNAT realizó trabajos de censo de ocupantes de la ZOFEMAT únicamente en el municipio costero de Bahía de Banderas, Nayarit; además, como se detalla en el resultado número 7 de este informe, al cierre de ese año no dispuso del registro de los ocupantes de este bien nacional de uso común, aun cuando en su manual de

organización determinó que estas funciones le correspondieron a la “Subdirección de Padrón de Ocupantes y Censo”.

- c) La SEMARNAT informó que existieron 9,452 concesiones para el uso y aprovechamiento de la ZOFEMAT, vigentes al cierre del ejercicio 2022, a las cuales desde el momento en que fueron otorgadas, la DGZFMTAC debió dar algún tipo de seguimiento durante su vigencia o al término de ésta. Se constató que la DGZFMTAC contó dentro de su estructura organizacional con la Dirección de Resoluciones y Procedimientos Administrativos, que participó en la realización de estas funciones y que, además de ello, durante 2022, recibió para su atención 2,081 trámites relacionados con la gestión de concesiones y emitió 1,034 resolutive resultado de los análisis técnicos-jurídicos realizados.
- d) Aunado a lo anterior, como se desarrolla más a detalle en el resultado número “8. Trámites de la ZOFEMAT en proceso de resolución”, al cierre de 2022, se encontraban en proceso de emisión de resolutive 8,968 solicitudes de trámites relacionadas con la gestión de las concesiones por el uso de la ZOFEMAT. En ese sentido, la DGZFMTAC informó que se encontraba en proceso de realizar un diagnóstico sobre las causas que originaron el volumen de trámites acumulados sin resolución, en la que evaluaría aspectos relacionados con la capacidad operativa de sus unidades administrativas.
- e) Los recursos humanos con los que contaron las Oficinas de Representación de la SEMARNAT en las entidades federativas sujetas a fiscalización estuvieron integrados por ocho<sup>41</sup> servidores públicos cuyos esfuerzos se enfocaron principalmente a recibir y canalizar a la DGZFMTAC para su resolución, los trámites relacionados con la gestión de las concesiones por el uso y aprovechamiento de la ZOFEMAT y atender y gestionar los trámites de solicitudes de permisos para el uso y aprovechamiento transitorio de la ZOFEMAT.<sup>42</sup> Al respecto durante 2022, se presentaron en las Oficinas de Representación de la SEMARNAT de las entidades federativas fiscalizadas 587 trámites relacionados con la gestión de concesiones; además, en materia de permisos transitorios para el uso de la ZOFEMAT, recibieron 2,029 solicitudes de trámite y emitieron 2,086 resolutive.
- f) Respecto a la PROFEPA, las principales funciones y responsabilidades de los seis servidores públicos que conformaron la plantilla del personal al término de 2022 de la Dirección de Inspección y Vigilancia Territorial y Zona Federal Marítimo Terrestre (DIVTZFMT), consistieron en coordinar la política de inspección, vigilancia del aprovechamiento de la ZOFEMAT. En ese sentido, se identificó que la DIVTZFMT

---

<sup>41</sup> Se consideraron las unidades administrativas que, de acuerdo con la composición organizacional, exclusivamente realizan trabajos de ZOFEMAT.

<sup>42</sup> Trámites SEMARNAT-01-005, SEMARNAT 01-006 y SEMARNAT 01-007. Acuerdo por el que se delegan a favor de los delegados federales de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en los Estados con Litoral Costero, la facultad de atender y gestionar los trámites que se indican. D.O.F., 26-09-2005.

realizó 849 acciones de inspección, recorridos y operativos; también, durante el ejercicio fiscalizado recibió 699 denuncias relacionadas con la ZOFEMAT y la DIVTZFMT. Con los recursos humanos disponibles, debió ordenar las investigaciones procedentes y, en su caso, determinar su inclusión en los programas operativos anuales de inspección y vigilancia.

- g) Por su parte, se observó que la plantilla de personal de las Oficinas de Representación de Protección Ambiental de la PROFEPA, en las entidades federativas de Baja California, de Campeche, de Quintana Roo, de Sinaloa y de Veracruz de Ignacio de la Llave se conformó de 18, 22, 7, 14 y 14 inspectores federales, respectivamente, —de los cuales 6 puestos se encontraron vacantes al cierre de 2022— quienes ejecutaron en su conjunto 253 inspecciones, recorridos y operativos comprendidos en el Programa Operativo Anual de visitas de inspección. Cabe señalar que como se muestra en el resultado número 9, el Programa Operativo Anual de visitas de inspección se preparó considerando la capacidad operativa de las Oficinas de Representación de Protección Ambiental de la PROFEPA; en ese sentido se constató que pese a la necesidad de incrementar la cobertura de concesionarios de ZOFEMAT y de municipios con litoral costero sujetos a inspección y vigilancia; en 2022, se presentaron factores como el número reducido de inspectores federales; que además de encargarse de la supervisión y vigilancia de la ZOFEMAT, sus funciones comprendieron también la atención de diversas materias que le corresponden a la SEMARNAT; así como el tamaño que representa el universo objeto de atención, el número de concesionarios y la extensión territorial de la línea de costa<sup>43</sup> y de la ZOFEMAT.

## I.2 Orden Estatal y Municipal

La Ley de Coordinación Fiscal<sup>44</sup> y la Ley Federal de Derechos<sup>45</sup> facultan a los gobiernos de los estados adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y a los municipios a participar en la administración de los ingresos por concepto de derechos federales que se obtengan por el cobro de los derechos por el uso, goce o aprovechamiento de la ZOFEMAT; para lo cual los gobiernos de los estados de Baja California, Campeche, Quintana Roo, Sinaloa y Veracruz de Ignacio de la Llave suscribieron con la SHCP los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal, los cuales se encontraron vigentes en 2022. Las funciones definidas en los citados acuerdos para el Gobierno del Estado y para los

---

<sup>43</sup> Baja California: 1, 493 km, Campeche: 425 km, Quintana Roo: 1,176, Sinaloa: 622km y Veracruz: 720 km; información consultada en Anuario estadístico y Geográfico por entidad federativa 2020, ver página 53 Cuadro 1.11 [https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/70282\\_5197513.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/70282_5197513.pdf).

<sup>44</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 1978, artículo 1.

<sup>45</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1981, artículo 232-C.

municipios que se adhirieron<sup>46</sup> comprendieron en términos generales las siguientes funciones y procesos:

a) Ambos órdenes:

- Establecer las bases para la creación y administración del Fondo para la vigilancia, administración, mantenimiento preservación y limpieza de la Zona Federal Marítimo Terrestre, así como a la prestación de los servicios que requiera la misma (Fondo ZOFEMAT).
- Constituir y participar en el ejercicio de las atribuciones del Comité Técnico de ZOFEMAT.

b) Al orden estatal:

- Concentrar y administrar el Fondo ZOFEMAT

c) Al orden municipal:

- El ejercicio de las funciones operativas de recaudación, comprobación determinación y cobro de los ingresos federales por concepto del derecho por el uso, goce o aprovechamiento de la ZOFEMAT.
- Administrar y aplicar las cantidades que reciba del Fondo ZOFEMAT.

Para el cumplimiento de las funciones definidas en el apartado que antecede, se identificó que la estructura organizacional en los gobiernos de los estados fiscalizados y en los municipios costeros seleccionados se integró como se muestra a continuación:

Se identificó que los gobiernos estatales de Baja California, Campeche, Sinaloa y Veracruz de Ignacio de la Llave y los correspondientes a los municipios de Ensenada, Campeche y Carmen, Mazatlán, de Veracruz y Alvarado no contaron con una estructura organizacional específica para dar atención a las funciones en materia de ZOFEMAT y consistió en una función añadida a las demás labores que realizaron las tesorerías municipales.

En el caso particular del municipio de Ensenada, el “Reglamento de la Administración Pública para el Municipio de Ensenada” estableció que a la Dirección de Recaudación, le correspondió ejercer las facultades asignadas en los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal y anexos celebrados con el Gobierno Federal. Si bien su estructura organizacional incluyó a un Coordinador y a un Encargado de ZOFEMAT, el Gobierno del Estado de Baja California indicó problemáticas que requirieron mayor capacidad organizacional, como lo fue la realización de un levantamiento del censo de

---

<sup>46</sup> Mediante la suscripción de los Anexos número 1 a los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

ocupantes de la ZOFEMAT en ese Municipio, que representó un área de oportunidad para potenciar la recaudación de derechos.

Los municipios de Campeche y Carmen no contaron con disposiciones normativas específicas para establecer las atribuciones relacionadas con la recaudación de los derechos ZOFEMAT a sus tesorerías municipales. Se verificó que el padrón de concesionarios en estos municipios al cierre de 2022 se conformó por 372 y 552 respectivamente. La plantilla de personal disponible en cada municipio se conformó con siete servidores públicos para el desarrollo de esas actividades y la Tesorería Municipal de Campeche precisó que en realidad participaron sólo cuatro personas para realizar funciones administrativas y operativas como llevar a cabo notificaciones, verificaciones y cobro de las contribuciones.

En el Municipio de Mazatlán, el padrón de concesionarios al término de 2022 se integró con 571 concesiones para el uso, goce o aprovechamiento de la ZOFEMAT, en tanto que la plantilla de personal para regularlos se integró con 11 servidores públicos que fueron responsables de la atención de los asuntos en materia de la ZOFEMAT, de conformidad con las atribuciones establecidas en el Manual de Organización de la Dirección de Ingresos municipal.

En el Municipio de Veracruz, el Manual de Organización de la Dirección de Ingresos estableció atribuciones relacionadas con la recaudación de ingresos de la ZOFEMAT; mientras que el Municipio de Alvarado indicó que al cierre del ejercicio 2022, su Manual de Organización estaba en proceso de elaboración. Si bien, ambos municipios contaron con 11 y 15 servidores públicos, respectivamente, para atender lo relacionado con la gestión de la ZOFEMAT, se identificó que no se realizaron trabajos de censo durante 2022.

Finalmente, resulta importante destacar las mejores prácticas que han sido implementadas por el Gobierno del Estado de Quintana Roo y por el Municipio de Benito Juárez de ese estado. En primer término, ambos órdenes de gobierno acreditaron disponer de una estructura organizacional sólida para atender todas las funciones respecto a la gestión de la ZOFEMAT, misma que se reguló en el “Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado” y en el “Manual de Organización de la Dirección ZOFEMAT de Benito Juárez”, el Titular de la Dirección de Zona Federal Marítimo Terrestre, adscrita a la Secretaría de Planeación y Finanzas del Gobierno del Estado, integró el padrón estatal de concesionarios y usuarios de la ZOFEMAT y, por medio de un representante, participó en el Comité Técnico de la ZOFEMAT en el Municipio de Benito Juárez, realizando además las conciliaciones del fondo de la ZOFEMAT y propuso programas a este municipio que incentivaron la recaudación, comprobación, determinación y cobro de los derechos por el uso goce o aprovechamiento de la ZOFEMAT, de acuerdo con lo establecido en el Reglamento Interior de la SEFIPLAN.<sup>47</sup>

---

<sup>47</sup> Reglamento Interior de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Quintana Roo, artículo 33.

En lo relacionado con la estructura municipal en Benito Juárez, la Dirección de ZOFEMAT, adscrita a la Tesorería Municipal, se integró por 64 servidores públicos que exclusivamente realizaron funciones en materia de ZOFEMAT. Esta Unidad Administrativa fue la encargada de ejercer las funciones operativas de recaudación, comprobación, determinación y cobro de los derechos por el uso y aprovechamiento de la ZOFEMAT, de conformidad con lo establecido en el Manual de Organización de la Dirección de ZOFEMAT.

En segundo término, los efectos positivos de disponer de una estructura organizacional específica a nivel estatal y municipal permitieron potenciar la recaudación, cumplir con las metas establecidas; aprobar programas para la recuperación, conservación y mantenimiento de las playas del Estado de Quintan Roo; así como una administración eficiente de los recursos obtenidos de la ZOFEMAT con la creación de un fondo estatal —para la recuperación, conservación y mantenimiento de las playas en el Estado y la atención integral de los efectos negativos provocados por los fenómenos naturales que las alteren—; adicional al fondo municipal de Benito Juárez que se integró para desarrollar los trabajos de vigilancia, administración, mantenimiento, preservación y limpieza de la ZOFEMAT.

### **Conclusión**

Como resultado de los trabajos de fiscalización se concluye que, en el orden federal, el marco jurídico-normativo que estuvo vigente en 2022, estableció en términos generales y específicos las atribuciones y las funciones que le correspondieron a las unidades administrativas de la SEMARNAT y de la PROFEPA para el desarrollo de los procesos de deslinde y delimitación de la ZOFEMAT. Sin embargo, el equipo auditor identificó áreas de mejora relacionadas con la actualización y alineación de los citados manuales; la expedición de los manuales específicos de la totalidad de las Oficinas de Representación de la SEMARNAT y de las Oficinas de Representación de Protección Ambiental de la PROFEPA que participan en el proceso de gestión de concesiones y permisos, así como que el marco jurídico-normativo a ese nivel no incorporó explícitamente las atribuciones y funciones a cargo de la SEMARNAT respecto al proceso relacionado con la “Recaudación y control de los derechos de ZOFEMAT”.

Respecto de la eficiencia con la que las unidades administrativas de la SEMARNAT y de la PROFEPA ejercieron sus funciones y atribuciones en materia de la gestión de la ZOFEMAT, si bien operativamente durante 2022 fue un proceso en desarrollo continuo, se comprobó que requieren de la redirección de esfuerzos de los recursos humanos de los que dispone esta Secretaría y la Procuraduría para su atención en el corto y mediano plazo, debido a la baja cobertura de los trabajos de deslinde y delimitación de la ZOFEMAT en las entidades federativas y los municipios con litoral costero y de los censos de sus ocupantes —que se materializó en la falta de inventarios y registros actualizados—, así como la baja cobertura del Programa Operativo Anual de visitas de inspección a esta zona en relación con el número total de concesionarios que la ocupan, y el trabajo acumulado que representa el desahogo de 8,968 trámites relacionados con la gestión de las concesiones por el uso y aprovechamiento de la ZOFEMAT que se encontraron en proceso de emisión de algún resolutive al cierre de 2022.

En el orden estatal y municipal, las cuestiones relacionadas con la falta de una estructura organizacional específica que se adecúe a las necesidades requeridas para cumplir con las funciones que en materia de la gestión de ZOFEMAT estuvieron bajo su responsabilidad limitó la capacidad de los gobiernos de los estados de Baja California, Campeche, Sinaloa y Veracruz de Ignacio de la Llave y de los correspondientes a los municipios de Ensenada, Campeche y Carmen, Mazatlán, y Veracruz y Alvarado, para dar atención a las problemáticas relacionadas con la gestión del bien nacional.

#### 2022-0-16100-21-0350-01-004 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, en coordinación con la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, elabore un programa de gestión de la estructura organizacional y los recursos humanos de los que disponen, que comprenda la actualización y alineación de los manuales de organización general y específicos de las unidades administrativas que participan en la gestión de la Zona Federal Marítimo Terrestre (ZOFEMAT) con el Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales vigente y con las responsabilidades que en materia de recaudación de ingresos derivados del uso, goce o aprovechamiento de la ZOFEMAT se desprenden de los acuerdos de colaboración administrativa, y que además incorpore el análisis de las capacidades operativas y organizacionales para dar atención en el corto y mediano plazos a las problemáticas y las necesidades que en materia de la gestión de este bien nacional de uso común demanda, en términos de lo establecido en los artículos 120 de la Ley General de Bienes Nacionales; 6°, fracción XIII, 24, fracción VI, y 42, fracción II, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; y del artículo Segundo, Disposición 9, Norma General Primera, Principio 3, elementos de control interno 3.01, 3.02 y 3.04, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Control Interno.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

#### 2022-A-02000-21-0350-01-002 **Recomendación**

Para que el Gobierno del Estado de Baja California, conjuntamente con los gobiernos de los municipios con litoral costero, elabore e implemente una metodología, programa o procedimiento que determine el análisis de las necesidades y de las capacidades operativas y organizacionales de las que disponen y, en su caso, las que requieren ambos órdenes de gobierno, con la finalidad de contribuir al cumplimiento eficiente de las atribuciones, funciones y obligaciones que les confieren las disposiciones jurídicas y normativas en materia de gestión de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de la recaudación de los derechos por su uso, goce y aprovechamiento, en términos de lo establecido en el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California; y de la Disposición 7, Componente A. Ambiente de Control, Principio 3, elementos de control

interno 3.1, 3.2, 3.3 y 3.5, de las Disposiciones en Materia de Control Interno para Baja California.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

**2022-A-04000-21-0350-01-002 Recomendación**

Para que el Gobierno del Estado de Campeche, conjuntamente con los gobiernos de los municipios con litoral costero, elabore e implemente una metodología, programa o procedimiento que determine el análisis de las necesidades y de las capacidades operativas y organizacionales de las que disponen y, en su caso, las que requieren ambos órdenes de gobierno, con la finalidad de contribuir al cumplimiento eficiente de las atribuciones, funciones y obligaciones que les confieren las disposiciones jurídicas y normativas en materia de gestión de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de la recaudación de los derechos por su uso, goce y aprovechamiento, en términos de lo establecido en el artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Campeche; y del artículo 12, Anexo 1, Norma General 1, Principio 1.3, Punto de Interés 1.3.1, elementos 1.3.1.1, 1.3.1.2 y 1.3.1.4, del Acuerdo que tiene por objeto emitir las Disposiciones Generales en Materia del Marco Integrado de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno del Estado de Campeche.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

**2022-A-25000-21-0350-01-002 Recomendación**

Para que el Gobierno del Estado de Sinaloa, conjuntamente con los gobiernos de los municipios con litoral costero, elabore e implemente una metodología, programa o procedimiento que determine el análisis de las necesidades y de las capacidades operativas y organizacionales de las que disponen y, en su caso, las que requieren ambos órdenes de gobierno, con la finalidad de contribuir al cumplimiento eficiente de las atribuciones, funciones y obligaciones que les confieren las disposiciones jurídicas y normativas en materia de gestión de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de la recaudación de los derechos por su uso, goce y aprovechamiento, en términos de lo establecido en los artículos 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa; y Segundo, Disposición 9, Norma General Primera, Principio 3, elementos de control interno 3.01, 3.02, 3.04 y 3.05, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno para el Estado de Sinaloa.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

#### 2022-A-30000-21-0350-01-002 **Recomendación**

Para que el Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, conjuntamente con los gobiernos de los municipios con litoral costero, elabore e implemente una metodología, programa o procedimiento que determine el análisis de las necesidades y de las capacidades operativas y organizacionales de las que disponen y, en su caso, las que requieren ambos órdenes de gobierno, con la finalidad de contribuir al cumplimiento eficiente de las atribuciones, funciones y obligaciones que les confieren las disposiciones jurídicas y normativas en materia de gestión de la Zona Federal Marítimo Terrestre y de la recaudación de los derechos por su uso, goce y aprovechamiento, en términos de lo establecido en el artículo 12, fracción XVI, de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave; y en el artículo 17, Principio 3, fracciones I y II, del Acuerdo por el que se emite el Sistema de Control Interno para las Dependencias y Entidades del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

#### **5. Administración de riesgos en materia de ZOFEMAT**

Con la finalidad de verificar que, durante 2022, la SEMARNAT y la PROFEPA diseñaron e implementaron un sistema de administración de riesgos que proporcionó una seguridad razonable sobre la consecución de las metas y los objetivos, el equipo auditor solicitó a la SEMARNAT y a la PROFEPA, mediante el oficio número OAED/DGAESCI/019/2023 del 24 de febrero de 2023 las disposiciones generales que regularon el Sistema de Control Interno Institucional de la SEMARNAT en el ejercicio 2022 y las designaciones de los enlaces en esta materia; las actas de las sesiones del COCODI con anexos y acuerdos adoptados; el Programa de Trabajo de Control Interno (PTCI) y los reportes de sus avances trimestrales, la metodología de administración de riesgos institucional; la matriz, el mapa y programa de trabajo de administración de riesgos y el inventario de riesgos estratégicos, directivos, operativos y de corrupción, y la metodología de administración de riesgos institucional, la matriz, el mapa y el PTAR de la PROFEPA y los reportes de avances trimestrales. En respuesta, la SEMARNAT y la PROFEPA proporcionaron la información y documentación solicitada, y de su análisis se identificó lo siguiente:

Se determinaron áreas de oportunidad y mejora en el diseño del Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2019-2024 (PROMARNAT 2020-2024), debido a que no se definieron objetivos y acciones puntuales dirigidas a mitigar las problemáticas y el

dinamismo que caracteriza al asunto de interés público fiscalizado, a lo que se le sumó la falta de planes y programas de trabajo para el ejercicio 2022 de la DGZFMATAC y de las Oficinas de Representación de la SEMARNAT.

Por su parte, la PROFEPA determinó tres objetivos prioritarios en el Programa de Procuración de Justicia Ambiental 2019-2014 (PPJA 2019-20124), se identificó que el objetivo denominado *“mejorar la ejecución de la política de inspección y vigilancia del cumplimiento de la normatividad ambiental internacional y nacional en el control, contención, prevención y disuasión de delitos contra el ambiente”* estuvo vinculado con dos objetivos prioritarios del PROMARNAT 2019-2014,<sup>48</sup> y definió las acciones *“instrumentar programas de inspección y vigilancia en las materias de vida silvestre, recursos marinos, impacto ambiental, zona federal marítimo terrestre y forestal, con énfasis en áreas con fuerte presión de actividades antropogénicas”* y *“reforzar la presencia de la PROFEPA en la Zona Federal Marítimo Terrestre con acciones de inspección y vigilancia en los 167 municipios costeros del país para velar que el aprovechamiento de los bienes públicos de la federación se realice en apego a las concesiones, permisos, y autorizaciones correspondientes”*, relacionadas con la gestión de la ZOFEMAT.

Con la finalidad de identificar los riesgos estratégicos asociados a los objetivos de la SEMARNAT y la PROFEPA, el equipo auditor analizó la Matriz de Administración de Riesgos (MAR) del ejercicio 2022 de ambas instituciones, e identificó que reportaron 10 y 6 riesgos estratégicos por 8 y 5 unidades administrativas, respectivamente, de los cuales se verificó que los riesgos en materia de ZOFEMAT que se incluyeron en las mismas.

Al respecto, el equipo auditor constató que la Subprocuraduría de Recursos Naturales de la PROFEPA reportó el riesgo denominado *“Lineamientos de actuación para inspeccionar proyectos regionales o estratégicos de alto impacto ambiental aplicados en forma ineficiente”*; el cual no estuvo vinculado con las actividades sustantivas del proceso de inspección y vigilancia de la ZOFEMAT que, en 2022, estuvieron a cargo de la DGIASFMT.

En lo que corresponde a la SEMARNAT, se verificó que de los procesos sustantivos mediante los cuales la DGZFMATAC ejerció sus atribuciones, esta Unidad Administrativa reportó en la MAR el riesgo estratégico denominado *“Trámites de aprovechamiento de zonas costeras gestionados de manera deficiente”*, que de acuerdo a lo reportado en esa Matriz se encuentra vinculado con el cumplimiento del objetivo número 4 del PROMARNAT 2019-2024; no obstante, el equipo auditor determinó un área de mejora respecto a la vinculación de éste con el objetivo que señaló la MAR.

Asimismo, se identificó que la SEMARNAT elaboró el PTAR para el ejercicio 2022, en el que incorporó la implementación y seguimiento de las estrategias y acciones de control para la atención de los 10 riesgos que identificó en la MAR, mismo que fue formalizado mediante

---

<sup>48</sup> PROMARNAT 2019-2024, objetivos 1. Promover la conservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y su biodiversidad con enfoque territorial y de derechos humanos y 4. Promover un entorno libre de contaminación del agua, el aire y el suelo que contribuya al ejercicio pleno del derecho a un medio ambiente sano.

las firmas del titular de la SEMARNAT, del Coordinador de Control Interno y del Enlace de Administración de Riesgos de esa Secretaría, de conformidad con el artículo Segundo, disposiciones 27 y 28, de conformidad con el Acuerdo de Control Interno. Al respecto, en lo que correspondió a los nueve controles determinados para el riesgo denominado “Trámites de aprovechamiento de zonas costeras gestionados de manera deficiente”, se verificó que siete de ellos fueron con enfoque correctivo y dos con carácter preventivo; además, con la revisión de los reportes de avances trimestrales del PTAR se verificó que dos actividades de control fueron concluidas en su totalidad al cierre del ejercicio 2022, tres más tuvieron un avance entre el 20.0% y el 75.0% y las cuatro actividades de control restantes presentaron áreas de mejora con relación a los avances al término del ejercicio 2022 la mostrar bajos niveles de cumplimiento.

Aunado a lo anterior, si bien la Matriz de Administración de Riesgos incorporó los riesgos a nivel estratégico que la SEMARNAT; la DGZFMATAC informó que el inventario de riesgos estratégicos, directivos, operativos y de corrupción que a nivel Unidad Administrativa gestionó en el desarrollo de sus actividades sustantivas, comprendió el riesgo denominado “Trámites de aprovechamiento de zonas costeras gestionados de manera deficiente”. No obstante, como resultado de las pruebas de auditoría practicadas, del análisis de la información y documentación proporcionada por la SEMARNAT y la PROFEPA en el orden federal, así como de las visitas domiciliarias que el equipo auditor realizó en el orden estatal y municipal a los gobiernos de los estados de Baja California y Municipio de Ensenada; de Campeche y los municipios de Campeche y de Carmen; de Quintana Roo y el Municipio de Benito Juárez; de Sinaloa y el Municipio de Mazatlán; y de Veracruz y los municipios de Veracruz y Alvarado, se identificaron situaciones y factores limitantes en el desarrollo de los procesos sustantivos de deslinde y delimitación; gestión de concesiones y permisos; trámites en proceso; inspección y vigilancia, y recaudación, control y destino de los derechos por uso, goce o aprovechamiento de la ZOFEMAT.

#### *Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI)*

Se verificó que el COCODI de la SEMARNAT sesionó cuatro veces de manera ordinaria en el ejercicio 2022, y se identificó que se trataron los temas y se adoptaron los acuerdos siguientes relacionados con los objetivos señalados en el párrafo anterior, que tuvieron efectos de manera particular en el manejo de la ZOFEMAT:

1. Se verificó que en la primera sesión ordinaria de 2022<sup>49</sup> se presentó como una situación crítica la existencia de “Tramites de la Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros iniciados que no tienen resolución definitiva” y se incluyó como uno de sus acuerdos el presentar el avance en el abatimiento del rezago de los trámites de la DGZFMATAC; en la segunda sesión ordinaria de 2022 de este Comité,<sup>50</sup> respecto al cumplimiento de este acuerdo, informó que el rezago era un

---

<sup>49</sup> Realizada el 11 de marzo del 2022.

<sup>50</sup> Realizada el 10 de junio del 2022.

problema proveniente de administraciones anteriores, por el cual se realizó un diagnóstico inicial a principios del ejercicio de 2021 y que el rezago de trámites identificado en el SINAT correspondió a trámites no atendidos en el tiempo dispuesto por la normatividad y trámites que ya han sido atendidos y que debido a deficiencias en su registro y avance la resolución no se ve reflejada en el SINAT; también, en esta sesión se expuso que la DGZFMATAC se está enfocando en el mayor rezago, que corresponde a partir del ejercicio 2018, y finalmente se acordó rendir el reporte del avance en el rezago en la primera sesión ordinaria 2023 de ese Comité.

2. Como hechos posteriores al ejercicio fiscalizado, se identificó que, en abril de 2023,<sup>51</sup> la DGZFMATAC informó al Enlace de Administración de Riesgos el replanteamiento de las acciones de control para el PTAR del ejercicio 2023 como resultado de los compromisos acordados en la primera sesión ordinaria del COCODI de ese mismo año, y derivado de que no se concluyeron las acciones programadas en el PTAR del ejercicio 2022 en materia del rezago de trámites.
3. En las sesiones del COCODI de la SEMARNAT realizadas en 2022, se determinaron áreas de mejora en la presentación de temas y adoptaron acuerdos relacionados a la administración de riesgos y las medidas preventivas relativas a la ZOFEMAT; aun cuando el equipo auditor identificó que como resultado de las auditorías practicadas en ejercicios anteriores a la SEMARNAT sobre los procesos sustantivos a cargo de la DGZFMATAC,<sup>52</sup> los órganos fiscalizadores determinaron observaciones críticas relacionadas con el manejo de la ZOFEMAT, que no fueron materia de discusión en el COCODI y análisis de las causas-raíz que las provocaron.

## Conclusión

Como resultado de los trabajos de fiscalización se concluyó que las actividades en materia de administración de riesgos mostraron áreas de oportunidad y mejora, debido a que la SEMARNAT y la PROFEPA incorporaron en su MAR del ejercicio 2022 dos riesgos en materia de ZOFEMAT, relacionados con los trámites de aprovechamiento de zonas costeras en el caso de la SEMARNAT y los lineamientos de actuación para inspeccionar proyectos regionales o estratégicos de alto impacto ambiental, en el caso de la PROFEPA. En ambos casos, la gestión en las actividades de administración de riesgos diseñadas para disminuir la probabilidad de impacto y ocurrencia no lograron su objetivo, al privilegiarse controles correctivos sobre los controles preventivos.

Respecto al COCODI de la SEMARNAT, se dio seguimiento a la situación crítica relacionada con el rezago en trámites de concesiones de la ZOFEMAT que se encontraban en proceso de

---

<sup>51</sup> Mediante oficio número SRA-DGZFMATAC/1074/2023.

<sup>52</sup> ASF, Auditoría 335, Cuenta Pública 2021; ASF, Auditoría 16-0-16100-02-0392 392-DE, Cuenta Pública 2016; Auditoría 9/2020800 "Al Desempeño" Órgano Interno de Control en la SEMARNAT. Área de Auditoría Interna, de Desarrollo y Mejora de La Gestión Pública Área Auditada: Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros", de la Cuenta Pública 2020.

resolución por la DGZFMATAC, las actividades de control diseñadas para mitigar su impacto reflejaron áreas de oportunidad y mejora durante 2022, lo que generó la necesidad de un replanteamiento de las acciones de control en el PTAR para el ejercicio 2023. Los hallazgos identificados en el proceso de Administración de Riesgos en materia de ZOFEMAT que se desarrollaron en el presente resultado, se relacionaron con las recomendaciones que se formularon en los resultados números 1, 2, 4, 6, 7, 8, 9 y 10 del presente informe.

## 6. Deslinde y delimitación de la ZOFEMAT

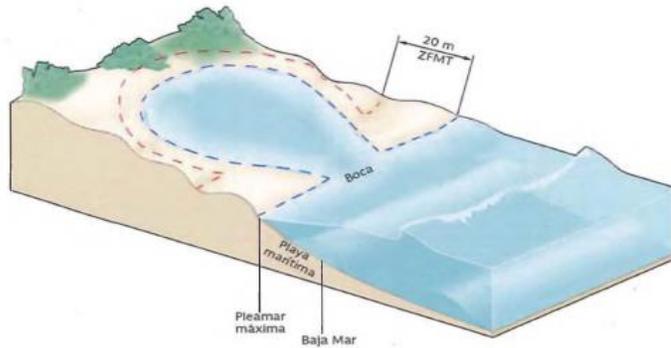
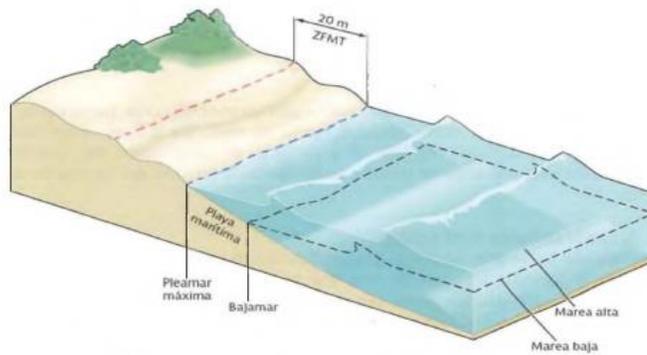
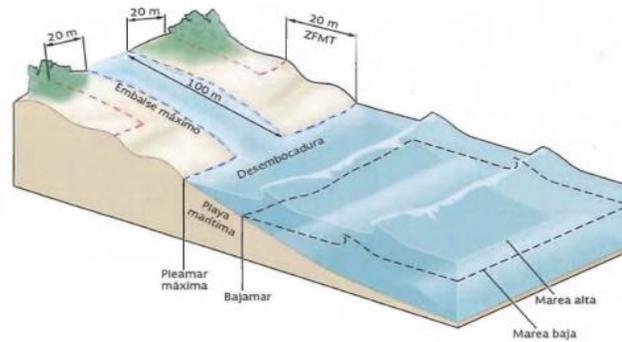
Con la finalidad de verificar que, durante 2022, la SEMARNAT dispuso de mecanismos de control para realizar el deslinde y delimitación de la ZOFEMAT e integrar y mantener actualizado el catálogo o inventario; diseñó y ejecutó planes y programas maestros de zonificación y usos que contribuyan al aprovechamiento y desarrollo sustentable de esta zona; el equipo auditor solicitó a la SEMARNAT, mediante el oficio número OAED/DGAESCI/019/2023 del 24 de febrero de 2023, remitir los planes y programas maestros de control y aprovechamiento de la ZOFEMAT y los manuales de operación y funcionamiento del sistema de información geográfica utilizado para administrar la información cartográfica de la ZOFEMAT. Asimismo, el equipo auditor solicitó al Gobierno del Estado de Sinaloa, mediante el oficio número OAED/DGAESCI/211/2023 del 25 de mayo de 2023, y a los gobiernos de los estados de Baja California, de Campeche, de Quintana Roo y de Veracruz de Ignacio de la Llave, mediante los oficios números OAED/DGAESCI/218/2023, OAED/DGAESCI/219/2023, OAED/DGAESCI/220/2023 y OAED/DGAESCI/221/2023, respectivamente, todos del 30 de mayo de 2023, respectivamente, proporcionar la extensión territorial, superficie de la ZOFEMAT y la superficie delimitada por cada uno de los municipios con litoral costero; los programas de administración de la ZOFEMAT y el detalle de los recursos utilizados del fondo ZOFEMAT, durante el ejercicio 2022, correspondientes a los municipios de Ensenada, Campeche, Carmen, Benito Juárez, Mazatlán, Veracruz y Alvarado, sujetos de revisión. En respuesta, la SEMARNAT y los gobiernos de los estados de Sinaloa, Baja California, Campeche, Quintana Roo y Veracruz de Ignacio de la Llave proporcionaron la información y documentación solicitada; con su análisis se verificó lo siguiente:

La ZOFEMAT conceptual y geográficamente tanto en el macizo continental como en las islas que integran el territorio nacional, está constituida por la faja de 20 metros de ancho de tierra firme, transitable y contigua a las playas o, en su caso, a las riberas de los ríos, desde la desembocadura de éstos en el mar, hasta 100 metros río arriba y de los lagos, lagunas, esteros o depósitos naturales de agua marina que se comuniquen directa o indirectamente con el mar; también, queda comprendida la totalidad de la superficie de los cayos y arrecifes, ubicados en el mar territorial,<sup>53</sup> como se muestra en la siguiente representación gráfica:

---

<sup>53</sup> Artículos 3°, fracción II, 6°, fracción II, 7°, fracción V y 119, fracciones I, II y III, de la Ley General de Bienes Nacionales. Última reforma publicada DOF 14-09-2021.

REPRESENTACIÓN GRÁFICA DE LA ZOFEMAT



FUENTE: Lineamientos para la elaboración de opiniones técnicas de la Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros, proporcionado por la SEMARNAT, mediante el oficio 511/593, del 10 de marzo de 2023, durante el desarrollo de la auditoría.

Durante 2022, la SEMARNAT tuvo a su cargo por conducto de la DGZFMTAC, el desarrollo de las actividades y los mecanismos relacionados con el deslinde y la delimitación de la ZOFEMAT, así como ejercer la posesión sobre este bien nacional, incluyendo la administración de los terrenos ganados al mar.<sup>54</sup>

***Universo de atención del bien de uso común y su gestión administrativa***

La DGZFMTAC informó que al cierre del ejercicio 2022 no contó con un catálogo, inventario o catastro de la ZOFEMAT que permitiera conocer de manera detallada por cada Entidad Federativa y Municipio con litoral costero, los metros, extensión y superficie que comprende la ZOFEMAT y las características y usos a los que está destinada. Al respecto, el equipo auditor consultó otras fuentes que indicaron los datos respecto al número de entidades federativas con litoral costero; el número de municipios costeros; la extensión del litoral costero o línea de costa, la superficie territorial que comprende la ZOFEMAT, la superficie delimitada y la superficie de esta zona ocupada al 31 de diciembre de 2022, como se muestra en el cuadro siguiente:

---

<sup>54</sup> Artículos 119 y 124, de la Ley General de Bienes Nacionales. Última reforma publicada en el DOF 14-09-2021; 14, del Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar, publicado en el DOF 21-08-1991, 19, fracciones I, III, VI y VIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, última reforma publicada en el DOF 27-07-2022 y 32-Bis, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, última reforma publicada en el DOF 09-09-2022.

UNIVERSO DE ENTIDADES FEDERATIVAS Y MUNICIPIOS COSTEROS, LONGITUD DEL LITORAL COSTERO,  
SUPERFICIE TERRITORIAL DE ZOFEMAT Y SUPERFICIE DELIMITADA, AL 31 DE DICIEMBRE DE 2022

Nombre del documento o fuente consultada	Número de entidades federativas con litoral costero	Extensión del litoral costero (Km)	Número de municipios con litoral costero	Superficie territorial que comprende la ZOFEMAT	Superficie de ZOFEMAT delimitada
ACUERDO mediante el cual se expide la Política Nacional de Mares y Costas de México. <sup>1</sup>	17	11,122	155	N.D.	N.D.
Manual para los trabajos de delimitación de la zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar y cualquier otro depósito de agua marítima que se comunique de forma directa o indirecta con el mar. <sup>2</sup>	17	13,800	166	N.D.	N.D.
Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, celebrados entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Estados con litoral costero, y sus anexos 1. <sup>2</sup>	17	N.D.	166	N.D.	N.D.
Ley Federal de Derechos (Artículo 232-D) <sup>3</sup>	17	N.D.	170	N.D.	N.D.
Anuario Estadístico y Geográfico por entidad federativa, 2020. Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI). <sup>4</sup>	17	11,122	N.D.	N.D.	N.D.
Mapa Digital INEGI <sup>4</sup>	17	N.D.	173	N.D.	N.D.
Presentación DGZFMTAC Diagnóstico <sup>2</sup>	17	11,122	170	N.D.	N.D.

FUENTE: Elaborado por el equipo auditor con base en los documentos y fuentes consultados, y la información proporcionada por la SEMARNAT, durante el desarrollo de la auditoría.

<sup>1</sup> Diario Oficial de la Federación, 30 de noviembre de 2018.

<sup>2</sup> Información proporcionada por la SEMARNAT mediante los oficios números 511/593 y 511/1002 del 10 de marzo y 8 de mayo de 2023, respectivamente.

<sup>3</sup> Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1981. Última reforma publicada el 14 de noviembre de 2022.

<sup>4</sup> Disponible en línea en:

[https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/702825197513.pdf](https://www.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/702825197513.pdf)

<https://www.inegi.org.mx/temas/mapadigital/#Descargas>

N.D. Información no disponible en el documento o fuente consultada.

Como se muestra en el cuadro que antecede, la información relacionada con la extensión del litoral y el número de municipios costeros mostró áreas de mejora al presentar diferencias entre los documentos y fuentes disponibles consultadas, al cierre del ejercicio 2022; asimismo, no se mostraron datos referentes a la superficie territorial que corresponde a la ZOFEMAT, ni la superficie de esta zona delimitada a una fecha determinada. Al respecto, la SEMARNAT, por conducto de la DGZFMTAC, informó lo siguiente:

1. *“El deslinde y delimitación de la ZOFEMAT es una actividad que se ha venido realizando desde hace varios años previos a 2022, que se enfocó a realizarse en lugares con alto potencial turístico, social, cultural y económico, durante 2022 y en la actualidad existen regiones que por sus características geográficas son inaccesibles para efectuar estos*

*trabajos, razón por la cual la DGZFMTAC requiere de mayores recursos financieros y humanos para poder realizar el deslinde y delimitación en estas zonas”; sin embargo, la DGZFMTAC no acreditó contar con las políticas, lineamientos o disposiciones homólogas que documenten el análisis de pertinencia y justifique las acciones y los criterios utilizados para sólo focalizar el desarrollo de las actividades de delimitación en lugares con alto potencial turístico, social, cultural y económico.*

2. *“Que la franja costera del país, al cierre de 2022, no está delimitada totalmente, ya que involucra los recursos materiales y humanos con que cuenta la Dirección de Delimitación, Padrón e Instrumentos Fiscales de la DGZFMTAC, y conocer el dato de cuántos kilómetros comprende y la extensión de la ZOFEMAT sería poco factible, debido al dinamismo que ocurre y al que está expuesta esta zona, y que a partir de los planos generados con motivo de las delimitaciones realizadas se pueden desglosar los datos necesarios que permita conocer cuánto territorio de cada Estado y Municipio costero se encontró delimitado al término del año 2022”;* lo anterior, fortalece la necesidad de realizar un catálogo, inventario o catastro de la ZOFEMAT.
3. La SEMARNAT no elaboró planes y programas maestros de control y aprovechamiento de la ZOFEMAT, playas marítimas y terrenos ganados al mar o cualquier otro depósito natural de aguas marítimas, vigentes en 2022 y mostró área de mejora respecto a la elaboración de metodologías, lineamientos y criterios para su elaboración; además, manifestó que el Reglamento Interior de la SEMARNAT no definió a las Unidades Administrativas responsables de su elaboración.

La SEMARNAT proporcionó una base de datos de los trabajos de delimitación de la ZOFEMAT realizados desde 1970 y hasta el cierre del ejercicio 2022 en los municipios costeros de los estados con litoral, y mediante su revisión se determinó la cobertura y representatividad de estos trabajos; y se analizaron los mecanismos de control implementados por esta Secretaría para llevar a cabo este proceso. Del análisis se destaca lo siguiente:

- a) La SEMARNAT registró un inventario de 539 trabajos de delimitación realizados en 15 de las 17 entidades federativas con litoral y en un total de 96 municipios costeros, de los cuales 12 trabajos se realizaron en 2022. Este inventario mostró que, como resultado de esas actividades, se generaron 7,866 planos de delimitaciones.
- b) La SEMARNAT realizó trabajos de delimitación en nueve municipios costeros de siete entidades federativas, y generó un total de 414 mapas y 569.06 kilómetros delimitados de ZOFEMAT.<sup>55</sup>

---

<sup>55</sup> Se incluyen los cuadros de construcción como mapas adicionales, el total de kilómetros se determinaron a partir de los datos señalados en las notas técnicas de los mapas.

- c) Las entidades federativas de Michoacán, Tabasco, Chiapas, Oaxaca, Campeche, Veracruz y Tamaulipas representaron la menor cobertura de trabajos de delimitación de la ZOFEMAT.
- d) Se constató que en términos de lo establecido en los artículos 61, segundo párrafo de la LGBN y 22 del Reglamento de la ZOFEMAT, durante el periodo comprendido desde el año 2000 a 2022, la SEMARNAT otorgó 430 acuerdos de destino de la zona federal marítimo terrestre y de los terrenos ganados al mar a dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como a gobiernos de los estados y municipios.<sup>56</sup>
- e) La DGZFMTAC informó que para conocer los kilómetros de superficie de ZOFEMAT delimitada al cierre de 2022, se tendría que determinar a partir de los planos generados con motivo de las delimitaciones y obtener de esa forma los datos necesarios que permitan conocer cuánto territorio de cada Estado y Municipio costero se encontró delimitado al término de ese año. En ese sentido, el equipo auditor determinó la necesidad de un sistema de información geográfica que le permitiera a la SEMARNAT identificar y representar la superficie que comprende la ZOFEMAT y los terrenos ganados al mar, así como controlar, administrar y dar seguimiento a los trabajos de deslinde y delimitación realizados en esta zona.

### **Mecanismos de coordinación y colaboración en el orden estatal y municipal**

En materia del proceso de “deslinde y delimitación de la ZOFEMAT”, los gobiernos de los estados de Baja California, Campeche, Sinaloa y Veracruz de Ignacio de la Llave informaron que no dispusieron de la información correspondiente a la extensión del litoral de costa, la superficie que comprendió y la superficie delimitada de la ZOFEMAT del ejercicio de 2022, por cada uno de sus municipios con litoral costero, bajo el argumento de que la determinación y control de esta información es competencia del orden federal a través de la SEMARNAT; mientras que el Gobierno del Estado de Quintana Roo acreditó la información referida en 9 de sus 10 municipios, lo que arrojó que el 78.7% de su ZOFEMAT se encontraba delimitada al cierre del ejercicio fiscalizado.

Es de destacar que, si bien el deslinde y delimitación de la ZOFEMAT es un proceso que jurídicamente corresponde a la SEMARNAT,<sup>57</sup> no es una facultad única y exclusiva que compete al orden federal, debido a que se identificó que en los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal que celebraron los gobiernos de los estados

---

<sup>56</sup> Mediante los acuerdos de uso destino, la SEMARNAT otorgó al ente público a usar la ZOFEMAT o los terrenos ganados al mar, para el uso autorizado en esos acuerdos, sin transmitir la propiedad de este ni otorgar derecho real, en términos de los artículos 61, segundo párrafo de la Ley General de Bienes Nacionales, 22 y 35 del Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar.

<sup>57</sup> Artículo 119, último párrafo de la Ley General de Bienes Nacionales.

fiscalizados con la SHCP y sus anexos 1,<sup>58</sup> se involucró la participación de los órdenes estatal y municipal, facultándolos para poder destinar los recursos del “Fondo para la vigilancia, administración, mantenimiento, preservación y limpieza de la Zona Federal Marítimo Terrestre, así como la prestación de servicios que requiera la misma” (Fondo ZOFEMAT) para efectuar trabajos de delimitación. Aunado a lo anterior, con motivo de las visitas realizadas a los siete municipios costeros revisados, se comprobó que la ZOFEMAT es un espacio físico común donde concurren facultades, atribuciones y obligaciones de la SEMARNAT, de la PROFEPA y de los gobiernos de los estados y municipios con litoral costero; por tal razón, como se detalla más adelante, las áreas de oportunidad identificadas en el desarrollo de este proceso se reflejaron en la ejecución de los procedimientos de gestión de concesiones y permisos, y de las facultades de recaudación, efectuados por cada orden de gobierno en sus respectivos ámbitos de competencia. En ese sentido, se deduce que el proceso de deslinde y delimitación del bien nacional involucra actividades que persiguen objetivos e intereses comunes entre los órdenes de gobierno que conforman el esquema intergubernamental, y que para lograr una gestión eficiente además de los trabajos de levantamiento topográfico, deslinde y delimitaciones realizadas por la SEMARNAT en el orden federal, requiere del diseño e implementación de mecanismos colaborativos y de coordinación por los gobiernos de los estados y de los municipios costeros.

De igual forma, se verificó que respecto a los trabajos de deslinde y delimitación realizados por el orden municipal que fueron erogados con los recursos del Fondo ZOFEMAT en los siete municipios objeto de revisión, el Municipio de Mazatlán contrató a un proveedor externo los servicios de elaboración del *“Proyecto para llevar a cabo la Delimitación de la Zona Federal Marítimo Terrestre y Actualización del Padrón de Ocupantes se la Zona Federal, bajo la NOM-146-SEMARNAT-2017”*. Se estima que los trabajos de este proyecto concluyan en julio de 2023 y dentro de sus entregables se encuentran la elaboración de la cartografía para la SEMARNAT, la identificación de ocupantes de la ZOFEMAT, el censo de ocupantes y la Integración de un Sistema de Información Geográfica.<sup>59</sup>

El Municipio de Veracruz ejerció recursos para trabajos de delimitación realizados entre 2020 y 2021, además, se identificó que el 18 de noviembre de 2022 se publicó en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz el “Programa Parcial de Ordenamiento Urbano para la Zona Costera del Municipio de Veracruz” que incluyó la delimitación de una fracción del territorio de la ZOFEMAT, los Terrenos Ganados al Mar y una importante vialidad del Municipio de Veracruz, con el fin de establecer acciones y proyectos de desarrollo urbano que podrían considerarse viables de efectuar para lograr el equilibrio en los distintos espacios que integran dicha porción del territorio.

---

<sup>58</sup> Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, celebrado entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los Estados y Municipios objeto de revisión, además de los Anexo número 1 a los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal.

<sup>59</sup> Al momento de elaborarse este informe, el Ayuntamiento de Mazatlán no había entregado aún al equipo auditor la información relativa al proyecto contratado, ni sus resultados.

Finalmente, el Municipio de Benito Juárez en Quintana Roo informó que, al cierre de 2022, tuvo el 100% de su ZOFEMAT delimitada, lo que contrastó con la situación vigente en los municipios de Ensenada, Campeche, Carmen y Alvarado, los cuales no acreditaron el desarrollo de trabajos de deslinde y delimitación en 2022, con cargo a los recursos del Fondo ZOFEMAT, ni aportaron la información respectiva.

El equipo auditor realizó visitas domiciliarias en los siete municipios seleccionados, como resultado de los recorridos por la ZOFEMAT y en la revisión de concesionarios y permisionarios de esta zona, se identificó lo siguiente:

- a) Si bien el marco jurídico-normativo otorgó la facultad de concretar mecanismos de coordinación, colaboración y cooperación para la administración, conservación y vigilancia de la ZOFEMAT entre la SEMARNAT y el orden estatal y municipal, se identificó que ninguno de los gobiernos de los cinco estados fiscalizados, ni de los siete municipios costeros seleccionados acreditó mecanismos de coordinación, ni de bases de colaboración con la SEMARNAT respecto a los trabajos y productos resultado de las delimitaciones de la ZOFEMAT realizadas en esos estados y sus municipios seleccionados; tampoco estos órdenes acreditaron su participación en la elaboración de los planes maestros de control y aprovechamiento de esta zona.
- b) Se comprobó una buena práctica implementada por el Gobierno del Estado de Quintana Roo y los gobiernos municipales con litoral costero de ese Estado, quienes al amparo del Anexo 1 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal suscrito entre la SHCP, el Gobierno del Estado de Quintana Roo y los gobiernos municipales, implementaron un mecanismo que consistió en destinar de forma obligatoria —a partir del ejercicio fiscal de 2022— el 15.0% de los recursos aportados a los varios Fondos ZOFEMAT municipales a los trabajos de delimitación, a la actualización del censo de sus ocupaciones, así como para la zonificación ecológica y urbana de la zona, para que cada tres años estos recursos se destinen de forma masiva y hasta el 100.0% a estos mismos conceptos. Durante el ejercicio 2022, y como se indicó antes, el Municipio de Benito Juárez informó que tenía delimitada la totalidad de la superficie de ZOFEMAT que corresponde a 872,297.2 m<sup>2</sup>.
- c) Le corresponde a la SEMARNAT mantener y actualizar los trabajos técnicos necesarios para el levantamiento topográfico, deslinde y amojonamiento de la ZOFEMAT y de los terrenos ganados al mar y, con base en ello, integrar el catálogo o inventario correspondiente; asimismo, tanto la LGBN y el Reglamento de la ZOFEMAT consideran que por causas naturales o artificiales los límites de la ZOFEMAT pueden sufrir modificaciones entre los que destacan la invasión de cuerpos de agua por un lapso de tiempo ininterrumpido o, caso contrario, cuando se ganen terrenos al mar, situación en la cual los nuevos límites de la ZOFEMAT se establecerán de acuerdo con la configuración física del terreno. Estas dos situaciones destacan la necesidad de mantener en constante actualización la delimitación de este bien nacional. Sin embargo, el equipo auditor identificó la existencia de concesiones de ZOFEMAT que se ubicaron a una distancia de al menos 150 metros de la línea de playa visible, por los

desplazamientos que esta última ha tenido en el litoral del Municipio de Carmen en Campeche. Otros casos que comprobó el equipo auditor se presentan en las localidades de Lerma, Municipio de Campeche, y de la Isla Aguada, Municipio de Carmen, en donde verificó la existencia de traslapes entre la nueva definición de la ZOFEMAT y los límites de la propiedad privada, ocasionados de nueva cuenta por fenómenos naturales de degradación de la zona costera y la invasión del mar. Un tercer y cuarto casos se documentaron en los municipios de Veracruz y de Alvarado, en el Estado de Veracruz. En el primer municipio se identificó una concesión cuyas obras se encuentran a 14 metros sobre el cuerpo de agua, debido los cambios ocurridos por causas naturales, constatándose que la superficie otorgada en concesión y ocupada por el concesionario no corresponde a la definición técnica de la ZOFEMAT. En el segundo municipio se identificó la falta de delimitación de la ZOFEMAT y el desconocimiento del orden municipal de los límites que ésta comprende en la localidad del Malecón La Trocha, en donde el equipo auditor verificó la existencia de ocupación irregular del bien nacional, al no haberse tramitado las concesiones para su uso y aprovechamiento por sus ocupantes.

En todos los casos se comprobó la falta de acciones de deslinde, identificación topohidrográfica y amojonamiento de la ZOFEMAT, debido a que la SEMARNAT no controló, administró y vigiló eficientemente las modificaciones que por causas naturales o artificiales sufrió la delimitación de la ZOFEMAT, ni tampoco los efectos físicos, administrativos, fiscales y legales que ocasionados por la falta de actualización de sus nuevos límites.

### **Conclusión**

Como resultado de las pruebas de fiscalización realizadas, se comprobó que durante 2022 la SEMARNAT presentó áreas de oportunidad y mejora en la elaboración de planes y programas maestros para el control y aprovechamiento de la ZOFEMAT, así como en los mecanismos de coordinación y colaboración con el orden estatal y municipal para el desarrollo eficiente del proceso de deslinde y delimitación de la ZOFEMAT. Asimismo, en el nivel operativo se corroboró que si bien esta Secretaría reportó 12 trabajos de deslinde y delimitación realizados en el ejercicio 2022 —y 539 trabajos acumulados realizados al cierre de este ejercicio—, mostraron la necesidad de implementar un sistema de información geográfica que le permita identificar y representar la superficie que comprende la ZOFEMAT y los terrenos ganados al mar; de un catálogo, inventario o catastro de la ZOFEMAT y de los terrenos ganados al mar; y de manuales de procedimientos que definieran la trazabilidad del proceso, las actividades por realizar, las áreas responsables involucradas y las actividades de control para mitigar los posibles riesgos.

### **2022-0-16100-21-0350-01-005 Recomendación**

Para que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales desarrolle e implemente un Sistema de Información Geográfica que permita administrar y controlar eficientemente las playas marítimas, la Zona Federal Marítimo Terrestre (ZOFEMAT) y los terrenos ganados al

mar o cualquier otro depósito de aguas marítimas, que garantice determinar y conocer en las entidades federativas y los municipios con litoral costero o depósitos de aguas marítimas, la extensión de la línea de costa, la superficie territorial que comprende la ZOFEMAT, la superficie delimitada como producto de los trabajos de deslindes y delimitaciones realizados, y la superficie total de esta zona ocupada; asimismo, para que se establezcan los mecanismos de comunicación y accesibilidad para los tres órdenes de gobierno que les permitan conocer y dar seguimiento a la información que produce el sistema, administrar la posesión y propiedad de este bien nacional, y contribuir al desarrollo eficiente de los procesos sustantivos relacionados con la gestión de concesiones de la ZOFEMAT y de su inspección y vigilancia, en términos de lo establecido en los artículos 32 Bis, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 19, fracción VIII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; y del artículo Segundo, Disposición 9, Norma General Tercera, Principio 11, elementos de control Interno 11.01 y 11.02, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

#### 2022-0-16100-21-0350-01-006 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) de manera conjunta con los gobiernos de los estados y municipios con litoral costero o depósitos de aguas marítimas, elabore una política integral para el deslinde, delimitación, usos y zonificación de la Zona Federal Marítimo Terrestre (ZOFEMAT) que comprenda el desarrollo de programas maestros de control y aprovechamiento de la ZOFEMAT a nivel estatal conforme a sus características y usos; para que en el corto plazo la SEMARNAT y los gobiernos de los estados y municipios con litoral costero o depósitos de aguas marítimas realicen una cobertura eficiente de la delimitación de la ZOFEMAT, integren el catálogo e inventario de la ZOFEMAT, terrenos ganados al mar o cualquier otro depósito de aguas marítimas y determinen los mecanismos para su actualización periódica; además, incluya el desarrollo de los manuales de procedimientos que definan la trazabilidad del proceso, las actividades por realizar, las áreas responsables involucradas y las actividades de control para mitigar los posibles riesgos, en términos de lo establecido en los artículos 119, último párrafo, de la Ley General de Bienes Nacionales; de los artículos 6, 10, 14 y 15, del Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar; y del artículo Segundo, Disposición 9, Norma General Tercera, Principio 10, elementos de control interno 10.01 y 10.02, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

## **7. Gestión de concesiones y permisos de la ZOFEMAT**

A fin de comprobar que, durante el ejercicio 2022, la SEMARNAT diseñó e implementó mecanismos de control para obtener y mantener actualizado el registro de ocupantes de las personas físicas y morales que usaron, gozaron y aprovecharon la ZOFEMAT; así como para realizar una gestión eficiente de las concesiones y los permisos otorgados para el uso, goce o aprovechamiento de la ZOFEMAT, el equipo auditor solicitó a la SEMARNAT, mediante el oficio número OAED/DGAESCI/019/2023 del 24 de febrero de 2023, los manuales de los procesos específicos relacionados con la identificación y delimitación y la administración, coordinación y control de la ZOFEMAT, y los expedientes de las concesiones y modificaciones.

También, en los órdenes estatal y municipal, el equipo auditor solicitó al Gobierno del Estado de Sinaloa y del Ayuntamiento del Municipio de Mazatlán, mediante el oficio número OAED/DGAESCI/211/2023 del 25 de mayo de 2023; y a los gobiernos del Estado de Baja California y del Ayuntamiento del Municipio de Ensenada; del Estado de Campeche, de los ayuntamientos de los municipios de Campeche y de Carmen; del Estado de Quintana Roo y del Ayuntamiento del Municipio de Benito Juárez; del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, de los ayuntamientos de los municipios de Veracruz y de Alvarado, mediante los oficios números, OAED/DGAESCI/218/2023, OAED/DGAESCI/219/2023, OAED/DGAESCI/220/2023 y OAED/DGAESCI/221/2023, respectivamente, todos del 30 de mayo de 2023, el registro de ocupantes de la ZOFEMAT que sirvió de base a los municipios para ejercer sus funciones durante el ejercicio fiscal 2022 y los programas para la vigilancia, administración, mantenimiento, preservación y limpieza de la ZOFEMAT, correspondientes al ejercicio fiscalizado.

En respuesta, la SEMARNAT y los gobiernos de los estados de Baja California, Campeche, Quintana Roo, Sinaloa y Veracruz de Ignacio de la Llave proporcionaron la información y documentación solicitada, de su análisis se desprende lo siguiente:

### **I. Registro y control de los ocupantes de la ZOFEMAT a nivel federal**

En 2022, el registro de ocupantes consistió en la identificación de las personas físicas o morales que utilizan la ZOFEMAT.<sup>60</sup> Respecto al registro de ocupantes, se identificó que la DGZFMATAC de la SEMARNAT dispuso de una base de datos de concesionarios de la ZOFEMAT que fue generada mediante el Sistema Nacional de Trámites —herramienta

---

<sup>60</sup> Texto basado en la presentación de la Dirección de Delimitación, Padrón e Instrumentos Fiscales, proporcionada por la SEMARNAT con el oficio número 511/1002 del 8 de mayo de 2023.

informática operada por la SEMARNAT para la recepción, seguimiento, evaluación y control de trámites—. La información sobre las concesiones de la ZOFEMAT que incluyó la base de datos se muestra a continuación:

CONCESIONES DE LA ZOFEMAT VIGENTES AL CIERRE DEL EJERCICIO 2022  
POR TIPO DE PERSONA, USO FISCAL, PLAZO OTORGADO Y ENTIDAD FEDERATIVA

Entidad Federativa con litoral costero	Número de concesiones	Tipo de persona			Tipo de uso fiscal			Plazo otorgado de la concesión			
		Física	Moral	Otro <sup>1</sup>	General	Protección u Ornato	Otro <sup>2</sup>	Menor de 15 años	15 años	Más de 15 años	N.D.
Baja California	381	216	152	13	187	145	49	24	354	-	3
Baja California Sur	555	141	388	26	100	349	106	82	469	-	4
Campeche	455	412	43	-	239	206	10	53	399	-	3
Chiapas	94	91	3	-	55	38	1	8	85	-	1
Colima	409	352	53	4	284	120	5	17	389	-	3
Guerrero	751	520	211	20	402	312	37	38	701	-	12
Jalisco	516	359	146	11	264	235	17	33	482	-	1
Michoacán de Ocampo	587	576	11	-	209	365	13	37	550	-	-
Nayarit	730	484	218	28	339	372	19	87	636	-	7
Oaxaca	363	291	70	2	173	177	13	45	317	-	1
Quintana Roo	1,400	699	665	36	506	860	34	196	1,184	1	19
Sinaloa	1,388	1,189	194	5	436	853	99	98	1,281	1	8
Sonora	716	359	260	97	365	298	53	33	678	-	5
Tabasco	35	31	4	-	5	28	2	8	27	-	-
Tamaulipas	145	132	13	-	84	55	6	5	139	-	1
Veracruz de Ignacio de la Llave	629	548	80	1	307	276	46	63	560	-	6
Yucatán	298	239	59	-	163	95	40	27	270	-	1
<b>Total</b>	<b>9,452</b>	<b>6,639</b>	<b>2,570</b>	<b>243</b>	<b>4,118</b>	<b>4,784</b>	<b>550</b>	<b>854</b>	<b>8,521</b>	<b>2</b>	<b>75</b>

FUENTE: Elaborado por el equipo auditor con la base de datos de las concesiones vigentes al cierre de 2022, proporcionado por la SEMARNAT mediante el oficio número 511/1002 del 8 de mayo de 2023.

<sup>1</sup> Corresponde a concesiones de ZOFEMAT otorgadas a Fideicomisos.

<sup>2</sup> Incluye Pesca, Acuicultura, Agricultura, Ganadería, Extracción de materiales y otros usos no especificados.

N.D.: Información no disponible en la base de datos.

Si bien la DGZFMTAC contó con una base de datos de 9,452 concesiones y 3,854 permisos para el uso, goce o aprovechamiento de la ZOFEMAT registradas al cierre del ejercicio 2022, se identificó que la base de datos proporcionada por la SEMARNAT fue elaborada sin un proceso formal, bajo criterios no autorizados, considerando como referencia la fecha de emisión de los resolutivos de concesión de los últimos 15 años al término del ejercicio 2022; además, el equipo auditor constató que su integración presentó áreas de oportunidad respecto de los datos que permitieran conocer la entidad federativa, el municipio costero y la localidad donde se ubica geográficamente el bien nacional concesionado.

Al respecto, se identificó que entre las problemáticas que tuvo la DGZFMTAC para conformar un registro de ocupantes en términos de los requisitos establecidos en el Reglamento de la ZOFEMAT, se encuentra el no disponer de un sistema informático para el control de los concesionarios, debido a que la información de la que dispuso se generó de una captura manual de registros en el Sistema Nacional de Trámites (SINAT); adicionalmente, se identificó como otra área de mejora, el establecimiento de acciones de seguimiento al otorgamiento de los permisos transitorios de la ZOFEMAT que fueron otorgados por las Oficinas de Representación de la SEMARNAT.

Finalmente, como se demostraron las pruebas realizadas por el equipo auditor, la DGZFMTAC de la SEMARNAT utilizó criterios no normados para determinar el registro de los concesionarios y permisionarios de la ZOFEMAT; situación que propició que la información sobre los ocupantes de este bien de nacional al cierre de 2022, presentara diferencias y no fuera suficiente para la toma de decisiones relacionada con el proceso de la gestión de concesiones y permisos.

## ***II. Mecanismos de coordinación con los estados y municipios costeros***

En materia de gestión de las concesiones y los permisos sobre la ZOFEMAT, se verificó que, en 2022, la SEMARNAT presentó áreas de mejora referentes al establecimiento de los canales de coordinación y de comunicación con los gobiernos de los estados y municipios costeros, para que estos últimos conozcan las resoluciones emitidas de los trámites en materia de ZOFEMAT.

Al respecto, se identificó que ni la PROFEPA en el orden federal ni los gobiernos de los cinco estados y siete municipios costeros revisados dispusieron de un listado de ocupantes de la ZOFEMAT actualizado y conciliado con las instancias del orden federal, razón por la cual el universo de concesiones y permisos para el uso, goce o aprovechamiento de la ZOFEMAT que reportaron los municipios costeros revisados, presentaron diferencias contra los datos que dispuso la SEMARNAT al cierre del ejercicio 2022, como se muestra a continuación:

CONCESIONES Y PERMISOS EN MATERIA DE ZOFEMAT, VIGENTES AL TÉRMINO DEL EJERCICIO 2022

Municipios	Información de la SEMARNAT <sup>1</sup>				Información de los Municipios <sup>2</sup>				Diferencia D-H
	Concesiones	Permisos	Irregulares	Concesiones y permisos	Concesiones	Permisos	Irregulares	Concesiones y permisos	
	A	B	C	D (A+B+C)	E	F	G	H (E+F+G)	
Ensenada	181	24	0	205	174	0	179	353	-148
Campeche	176	0	0	176	294	0	78	372	-196
Carmen	102	40	0	142	94	12	446	552	-410
Benito Juárez	325	1	0	326	324	0	857	1,181	-855
Mazatlán	128	1,229	0	1,357	29	0	542	571	786
Alvarado	183	0	0	183	114	0	33	147	36
Veracruz	9	0	0	9	56	0	14	70	-61
<b>Total</b>	<b>1,104</b>	<b>1,294</b>	<b>0</b>	<b>2,398</b>	<b>1,085</b>	<b>12</b>	<b>2,149</b>	<b>3,246</b>	<b>848</b>

FUENTE: Elaborado por el equipo auditor con base en las concesiones vigentes, de los trámites del otorgamiento y prórroga de los permisos transitorios, proporcionado por la SEMARNAT, mediante el oficio número 511/1002 del 08 de mayo de 2023; los registros de contribuyentes de la ZOFEMAT, proporcionados por el Gobierno del Estado de Baja California, mediante el oficio número TM/3154/06/2023, del 16 de junio de 2023; por el Gobierno del Estado de Campeche, mediante los oficios número 1194/OIC/SA/DCSAE/2023 y ZFMT-0537/2023 del 16 de junio de 2023 y del 14 de junio de 2023, respectivamente; por el Gobierno del Estado de Quintana Roo, mediante el oficio número SECOES/SFIOPAS/CGSIARFE/CSARFE/DSAA/00176/VI/2023 del 16 de junio de 2023; por el Gobierno del Estado de Sinaloa, mediante el oficio número DC/278/2023, del 14 de junio de 2023; por el Gobierno del Estado de Veracruz, mediante los oficios número DGF/SFRF/1305/06/2023 y DGF/SFRF/1326/06/2023, del 16 y 22 de junio de 2023, respectivamente.

<sup>1</sup> La información corresponde al registro de los resolutivos otorgados por la SEMARNAT y las Oficinas de Representación.

<sup>2</sup> Dentro de los registros de los ocupantes en los municipios, se identificaron 504 concesiones con fecha de resolución anterior a 2007 y en los registros proporcionados por la SEMARNAT no aparecieron Mazatlán: 96; Ensenada: 98; Benito Juárez: 87; Campeche: 147; Carmen: 37; Veracruz: 10 y Alvarado: 29. Los concesionarios o permisionarios irregulares se obtuvieron de las bases de datos proporcionadas, filtrando aquellas concesiones vencidas, celdas vacías, sin número de concesión y otros caracteres que no corresponden a un título de concesión.

De lo anterior, se destaca lo siguiente:

1. Los gobiernos municipales revisados no pudieron establecer una base potencial de recaudación de ingresos con motivo del uso, goce o aprovechamiento de este bien nacional. Además, se comprobó que los municipios de Ensenada, Baja California y de Carmen, Campeche y Alvarado, Veracruz adoptaron mecanismos no formalizados que consistieron en la integración del padrón de ocupantes —concesionarios, permisionarios y ocupantes irregulares—, el primero de ellos con base en las personas que se presentaron físicamente a la Tesorería Municipal para realizar los pagos de los derechos correspondientes, el segundo, la Tesorería Municipal realizó el cobro a ocupantes sin concesión con base en las mediciones y los usos determinados en visitas realizadas por el propio Municipio, y el tercero realizó el cobro de derechos de la ZOFEMAT bajo el amparo del artículo 233, fracción II, de la Ley Federal de Derechos.
2. La PROFEPA no contó con la relación de los títulos de concesión, de las autorizaciones y modificaciones, así como el listado de acuerdos de destino en materia de ZOFEMAT,

vigentes en el ejercicio 2022 emitidos por la SEMARNAT, los cuales requirió como principales insumos para determinar las visitas de inspección y vigilancia de la ZOFEMAT a ejecutar en su Programa Operativo Anual.

3. En las visitas domiciliarias de los concesionarios de ZOFEMAT en los municipios de Mazatlán y de Ensenada se identificó que en la administración de la concesión, intervinieron al menos cuatro o cinco personas físicas o morales, esto representó una limitante para identificar a los concesionarios responsables solidarios y todos aquellos aspectos que involucran una gestión eficaz de la concesión y un riesgo que puede provocar posibles efectos negativos o prácticas discrecionales en el proceso de recaudación de los derechos de la ZOFEMAT.
4. Se comprobó la necesidad del establecimiento de mecanismos de control detectivos y correctivos para identificar y subsanar inconsistencias que se verificaron en las visitas a los concesionarios en los municipios de Ensenada y Alvarado, como lo fueron los usos fiscales utilizados en la ZOFEMAT que no se correspondieron con lo autorizado en los títulos de concesión; y las diferencias entre las dimensiones de la superficie de la ZOFEMAT sobre las cuales se determinó el pago de derechos por su uso, respecto de la superficie real utilizada por el ocupante.
5. La existencia de ocupantes irregulares de la ZOFEMAT en los municipios de Campeche y Alvarado que no contaron con títulos de concesión vigentes y que en algunos casos los ocupantes no han iniciado la solicitud de trámite ante la SEMARNAT, así como de ocupantes irregulares que estaban haciendo uso, goce o aprovechamiento de terrenos ganados al mar en el municipio de Carmen, en ambos casos se comprobó que la SEMARNAT y los gobiernos de los municipios costeros no dispusieron del registro y control de los ocupantes irregulares, ni tampoco establecieron medidas correctivas para su regularización. No obstante, se identificó que en algunos casos las personas físicas o morales si realizaron el pago de derechos.

Si bien la elaboración de un registro y padrón de ocupantes fue una función que le correspondió a la SEMARNAT, ésta no es única y exclusiva de dicha entidad, debido a que se identificó que los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal que celebraron los gobiernos de los estados revisados con la SHCP y sus anexos 1 involucraron la participación del orden estatal y municipal.<sup>61</sup> En ese sentido, se comprobó que los esfuerzos realizados por los gobiernos de los cinco estados y los siete municipios costeros revisados,

---

<sup>61</sup> Clausula SÉPTIMA, de los Anexos número 1 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal que celebraron la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), con los gobiernos de los Estados de Baja California y el Ayuntamiento del Municipio de Ensenada ; Campeche y los Ayuntamientos de los Municipios de Campeche y de Carmen ; Quintana Roo y el Ayuntamiento del Municipio de Benito Juárez ; Sinaloa y el Ayuntamiento del Municipio de Mazatlán ; y Veracruz y los Ayuntamientos de los municipios de Veracruz y de Alvarado ; indica que los ingresos que se obtengan por el cobro del derecho por el uso, goce o aprovechamiento de inmuebles que están obligadas a pagar las personas físicas y las morales que usen, gocen o aprovechen las playas, la zona federal marítimo terrestre y los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, serán destinados, total o parcialmente, a la actualización del censo de sus ocupaciones.

además de actualizar el padrón con base en las personas que se presentaron a los municipios a realizar el pago de derechos por el uso y aprovechamiento de la ZOFEMAT consistieron en los siguiente:

- a) La SEMARNAT, por conducto de su representante en el Comité Técnico de ZOFEMAT, propuso a los municipios de Carmen y Campeche destinar recursos del Fondo ZOFEMAT para realizar un censo para la actualización de su padrón de concesionarios; al respecto, durante 2022, se desarrollaron trabajos relacionados con el proyecto de levantamiento de censo de la ZOFEMAT, el cual se estima que se concluya en diciembre de 2023.
- b) Con relación al Municipio de Mazatlán, si bien no se realizaron sesiones del Comité Técnico en 2022, se identificó la realización de trabajos de delimitación y censo de ocupantes, con cargo al Fondo ZOFEMAT, contratados con un tercero autorizado en el ejercicio 2021, cuyos trabajos terminarán en 2023; de la revisión de la información proporcionada no se acreditaron entregables respecto del censo, sólo de la delimitación, y tampoco se acreditó la participación y contribución de la DDPIF en la coordinación de los trabajos, validaciones y manejo de la información recabada, en contravención de lo señalado en las funciones novena, décima y undécima del Manual de Organización Específico de la DGZFMATAC.
- c) Cabe señalar que los municipios de Ensenada, Benito Juárez, Veracruz y Alvarado no destinaron recursos del Fondo ZOFEMAT en 2022 para elaborar trabajos relacionados con los censos de ocupantes y su actualización, bajo el argumento de que no se realizaron gestiones para los proyectos relacionados con el censo de ocupantes en 2022, motivo por el cual los recursos utilizados del Fondo ZOFEMAT se destinaron a los programas de limpieza, mantenimiento y vigilancia de las playas; asimismo, en el caso particular del Municipio de Alvarado, se verificó que su Comité Técnico no sesionó durante 2022.
- d) Los esfuerzos de la SEMARNAT para integrar un registro y padrón de ocupantes de la ZOFEMAT, durante 2022, se enfocaron en el levantamiento de 31 cédulas de ocupantes en el Municipio costero de Bahía de Banderas, Nayarit.<sup>62</sup>

Como lo demuestran las áreas de oportunidad y mejora descritos en este apartado, el desarrollo de los procesos operativos relacionados con el cobro de los derechos por el uso, goce o aprovechamiento de la ZOFEMAT que estuvieron a cargo de los municipios con litoral costero revisados durante 2022, se caracterizaron por la necesidad de establecer mecanismos de coordinación y comunicación con la SEMARNAT para que esta dependencia de a conocer la información relacionada sobre las resoluciones emitidas de los trámites y los términos en los que fueron otorgados los títulos de concesión en materia de ZOFEMAT, para

---

<sup>62</sup> Información recabada durante las pruebas de auditoría realizadas en la SEMARNAT.

que en el ejercicio de sus atribuciones implementen mecanismos conjuntos para determinar el registro de los ocupantes de este bien nacional en el corto y mediano plazos.

### ***III. Mecanismos de control para el otorgamiento de concesiones y permisos***

El equipo auditor revisó el marco normativo vigente en 2022 y revisó 15 expedientes, 5 de ellos relacionados con el otorgamiento de concesiones, 2 expedientes de solicitud de prórroga de la concesión, 2 expedientes de cesión de derechos de concesión y 1 expediente referente a las modificaciones de las bases y condiciones de la concesión y 5 más referentes a los permisos transitorios otorgados. En el análisis de la información y documentación, se identificó lo siguiente:

- a) Respecto a los controles generales, con el análisis del marco normativo, se constató que la SEMARNAT dispuso de los manuales de procedimientos para los procesos relacionados con los trámites de concesiones, las prórrogas o modificaciones a las bases y la cesión de derechos que datan de 2012; también contó con unos lineamientos que tuvieron como propósito orientar la evaluación y elaboración de opiniones técnicas de los trámites que fueron competencia de esa Secretaría;<sup>63</sup> sin embargo, la SEMARNAT no acreditó contar con manuales de procedimientos que detallaran el flujograma de operación de las actividades que desarrollan las unidades que participan, los insumos, los entregables, los medios de información y comunicación y la trazabilidad de estos procesos.
- b) La SEMARNAT mostró áreas de oportunidad y mejora respecto a los mecanismos de resguardo y procesamiento de la información comprobatoria que justificara la trazabilidad de los actos jurídicos y administrativos concluidos que con motivo del cumplimiento de su mandato ejerció. Lo anterior se sustentó con la revisión de 4 expedientes de concesiones y 5 expedientes de permisos transitorios.
- c) Se determinaron áreas de mejora en el establecimiento de criterios formales para determinar la vigencia de las concesiones para los nueve usos fiscales establecidos en el artículo 232-C de la Ley Federal de Derechos, en ese mismo sentido, el Manual de “Gestión para realizar el trámite de solicitud de prórroga o modificación a las bases y condiciones o cesión de derechos o arrendamiento o comodato de una fracción de la concesión de la Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos ganados al Mar” presentó áreas de oportunidad relacionadas con la definición de los mecanismos de control de los elementos técnico-jurídicos que se debieron analizar y que justificaron las resoluciones adoptadas por la DGZFMATAC y los plazos de las concesiones de la ZOFEMAT, así como para determinar los años de ampliación de plazo de las mismas.

---

<sup>63</sup> Solicitudes de acuerdo de destino; concesión; modificación a las bases y condiciones del título de concesión; arrendamiento o comodato de una fracción de la superficie concesionada; permisos para la construcción de obras, incluyendo aquellas que modifiquen la morfología costera y desincorporación de terrenos ganados al mar.

Finalmente, en un caso específico donde se evidencia la necesidad del establecimiento de una coordinación intergubernamental entre la SEMARNAT, la PROFEPA y los gobiernos de los estados y municipios, se constató con la revisión del expediente número DGZF-1297/08, lo siguiente:

1. El título de concesión de fecha 28 de noviembre de 2008 fue otorgado a una persona física y tiene como objeto usar, ocupa y aprovechar por un plazo de 15 años, una superficie de 835.16 metros cuadrados (m<sup>2</sup>) de terrenos ganados al mar, que se ubica geográficamente en la Colonia Puntilla, del entonces Municipio de Carmen, Campeche —actualmente Alcaldía de Carmen, Campeche—, de conformidad con las coordenadas que precisa el propio instrumento.
2. Con el análisis del título de concesión, se verificó que éste señaló que la Dirección de Desarrollo Urbano del Ayuntamiento Constitucional de Carmen, Campeche, otorgó la constancia de uso de suelo con número de oficio 109/07 del 8 de mayo de 2007, mediante la cual se concluyó que el uso y aprovechamiento que pretende dar el concesionario a la ZOFEMAT materia de esa concesión no se contrapone al plan de desarrollo urbano de esa región. Por consiguiente, el título de concesión autorizó que se diera un uso fiscal “general” a la ZOFEMAT y un uso autorizado de “Lonchería”.

También, dentro de las condiciones del título de concesión se aseveró que las medidas que indican las coordenadas geográficas de la superficie en concesión otorgada concuerdan con la descripción técnica-topográfica aprobada por la DGZFMTAC; asimismo, que los terrenos ganados al mar otorgados en concesión estuvieron condicionados a los estudios técnicos necesarios definidos por esa dirección para identificar y deslindar dichos terrenos.

3. El expediente mostró evidencia de la notificación que la SEMARNAT realizó al solicitante, la cual ocurrió el 25 de febrero de 2009. Con motivo de este acto administrativo, se comprobó que la concesión objeto de análisis estuvo vigente al cierre del ejercicio 2022, y que el plazo por el que se otorgó vence el 24 de febrero de 2024.<sup>64</sup>
4. Como parte de la documentación comprobatoria posterior al otorgamiento de la concesión, que integró el expediente de la concesión DGZF-1297/08, se incorporaron los pagos por concepto del uso y goce de la ZOFEMAT que en términos del artículo 232-C de la Ley Federal de Derechos, el concesionario efectuó a favor de la Tesorería del Municipio de Carmen, Campeche por el periodo de 2008 a 2014; asimismo, obran las invitaciones que esta instancia recaudadora realizó al concesionario para cubrir el pago de derechos pendientes correspondientes a los ejercicios subsecuentes y hasta 2018.

---

<sup>64</sup> En términos del artículo 9 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que señala que el acto administrativo válido será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada.

Los elementos señalados con anterioridad muestran las evidencias que la SEMARNAT consideró en el análisis para la determinación de una resolución sobre el trámite recibido y que finalmente justificaron el otorgamiento de una concesión para el uso o goce de la ZOFEMAT; no obstante, el equipo auditor identificó los siguientes instrumentos y acuerdos que se encuentran directamente relacionados con la superficie de ZOFEMAT que fue otorgada en concesión:

- a) El 16 de febrero de 1988, la entonces Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología,<sup>65</sup> publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se desincorporan del régimen de los bienes del dominio público de la Federación, diversas superficies de terreno, denominadas la Caleta y La Manigua, en favor del Gobierno del Estado de Campeche”, que en su DÉCIMO PRIMERO Considerando describió las coordenadas de la superficie que se desincorporó en ese decreto y cuya superficie estuvo compuesta por 379,545.1 m<sup>2</sup> distribuida en 11 polígonos y 1,013,785.15 m<sup>2</sup>, respectivamente, mismos que fueron donados en favor del Gobierno del Estado de Campeche.
- b) Después de ese evento el Gobierno del Estado de Campeche, mediante escritura pública del 18 de mayo de 1994, formalizó el contrato de donación en favor del H. Ayuntamiento de Ciudad de Carmen, Campeche, sobre la totalidad de la superficie referida en el inciso anterior, por lo que, a partir de este acto jurídico, ese ayuntamiento fue el legítimo poseedor de la superficie desincorporada.
- c) Finalmente, el equipo auditor comprobó que los 835.16 m<sup>2</sup> de superficie de terrenos ganados al mar otorgada en la concesión número DGZF-1297/08 en febrero de 2009 formaron parte del área que había sido desincorporada del régimen de los bienes del dominio público de la federación 21 años atrás a esa fecha —febrero de 1988—, que fue donada al Gobierno del Estado de Campeche mediante ese Decreto y que posteriormente fue donada por este orden de gobierno al Municipio de Carmen, con la finalidad de ejecutar los programas de mejoramiento urbano respectivos.

Las evidencias obtenidas y analizadas por el equipo auditor demostraron que la SEMARNAT otorgara por error una concesión federal, sobre una superficie que ya no formaba parte de los bienes del dominio público de la Federación y que, por lo tanto, no eran susceptibles de otorgarle el uso, goce, o aprovechamiento a una persona física; aunado a ello, el Gobierno del Municipio de Carmen, al amparo de la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley Federal de Derechos y del Título de Concesión,<sup>66</sup> cobró al concesionario los derechos federales por su uso, goce o aprovechamiento.

---

<sup>65</sup> Con la publicación del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología el 19 de agosto de 1985, en el artículo 21, fracción I, se le confirió a la Dirección General del Patrimonio Inmobiliario la atribución de poseer y administrar la Zona Federal Marítimo Terrestre.

<sup>66</sup> Art. 127 de la Ley General de Bienes Nacionales, 232-C de la Ley Federal de Derechos.

Además de comprobar la falta de mecanismos de control preventivos diseñados en materia de la gestión de concesiones, refuerza la necesidad de que la SEMARNAT disponga de un catálogo, inventario o catastro de la ZOFEMAT, playas marítimas y terrenos ganados al mar o cualquier otro depósito natural de aguas marítimas, que permita conocer por cada una de las entidades federativas con litoral costero y por cada municipio costero la extensión del litoral costero o línea de costa, la superficie territorial que comprende la ZOFEMAT susceptible de ser concesionada y las características y usos de las superficies, la superficie de ZOFEMAT delimitada y, finalmente, la superficie de esta zona ocupada.

### **Conclusión**

Como resultado de los trabajos de fiscalización se comprobó que, durante 2022, existieron áreas de oportunidad y mejora de la SEMARNAT en el ejercicio de las funciones relacionadas con los procesos de gestión de las concesiones y permisos de la ZOFEMAT, que consistieron en lo siguiente: 1) la necesidad de contar con un registro de ocupantes; 2) la DGZFMAT dispuso de una base de datos de concesionarios de la ZOFEMAT que presentó inconsistencias en su integración; y 3) también, se identificó la falta de mecanismos de control para que la PROFEPA y el orden estatal y municipal dispusieran de las resoluciones emitidas de los trámites en materia de ZOFEMAT recibidos por esa Secretaría y los términos en los que fueron otorgados los títulos de concesión y las modificaciones. Lo anterior, se reflejó en la existencia de ocupantes irregulares de la ZOFEMAT a los cuales la SEMARNAT no otorgó el uso y goce de bienes nacionales; concesionarios con adeudos acumulados por el pago de derechos sin que además se les revocaran las concesiones; situaciones en las que el goce de la concesión involucra al menos cuatro o cinco personas; usos fiscales utilizados en la ZOFEMAT, que no correspondieron con los autorizados en los títulos de concesión, y discrepancias entre las dimensiones de la superficie de la ZOFEMAT sobre las cuales se determinó el pago de derechos por su uso, goce o aprovechamiento.

También, se documentaron áreas de oportunidad en los mecanismos generales de control ya que durante 2022 la SEMARNAT no acreditó contar con manuales de procedimientos que establecieran la trazabilidad, el flujograma de operación las actividades que desarrollan las unidades que participan, los insumos, los entregables, los medios de información y comunicación para los procesos de solicitudes de permisos para el uso transitorio, sus prórrogas, permisos de construcción de obras, solicitudes de desincorporación de terrenos ganados al mar y los recursos administrativos.

### **2022-0-16100-21-0350-01-007 Recomendación**

Para que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, por conducto de la Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros, en coordinación con los gobiernos de los estados y municipios con litoral costero o depósitos de aguas marítimas, elabore una política integral de censos de ocupantes de la Zona Federal Marítimo Terrestre, que incluya y programe las actividades por realizar, los responsables de la ejecución, los recursos financieros, los mecanismos para su actualización periódica y las funciones de coordinación, cooperación y comunicación entre los tres órdenes de gobierno

para su desarrollo, que tenga como objetivo primordial en el corto y mediano plazos, el obtener un padrón, catastro y registro público de los ocupantes de la Zona Federal Marítimo Terrestre -con concesión o permiso, así como ocupantes irregulares-, en términos de lo establecido en los artículos 32 Bis, fracción VIII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 16 del Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar; 19, fracciones III y VII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; las funciones quinta de la Dirección General de la Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros; y novena, décima y undécima de la Dirección de Delimitación, Padrón e Instrumentos Fiscales, del Manual de Organización Específico de la Dirección General de la Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros; el artículo Segundo, Disposición 9, Normas Generales Tercera y Cuarta, Principios 10, 11, 12, 14 y 15, elementos de control interno 10.01, 11.02, 12.02, 14.01, 14.02, 15.01 y 15.02, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

#### **2022-0-16100-21-0350-01-008 Recomendación**

Para que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, por conducto de la Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros, integre en un Sistema Único de Información -diseñado a partir de las tecnologías de la información y la comunicación- todos los elementos de información que forman parte y derivan del procedimiento de otorgamiento y administración de las concesiones en la Zona Federal Marítimo Terrestre y los terrenos ganados natural o artificialmente al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas, que incluya cuando menos la asignación de números únicos de concesión, de registros únicos e individuales de las personas físicas y morales que han llevado a cabo trámites o que están asociados directa o indirectamente a alguna concesión; que incorpore mecanismos sistemáticos de verificación y actualización de datos en cualquier etapa del procedimiento -especialmente durante la vigencia y el otorgamiento de prórrogas o modificaciones a las bases de la concesión-, que permita conocer el registro de los resultados de todos los actos de inspección y verificación que se lleven a cabo en cada una de las concesiones, y que se relacione y sea verificable con los datos y registros de las otras autoridades gubernamentales que son competentes, especialmente los ayuntamientos y organismos de carácter municipal y de las entidades federativas que tienen facultades directa o indirectamente relacionadas con el espacio y los usos de las concesiones de la ZOFEMAT, en términos de lo establecido en los artículos 32 Bis, fracción XXXIX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; y del artículo Segundo, Disposición 9, Normas Generales Tercera y Cuarta, principios 10, 11, 12, 14 y 15, elementos de control interno 10.01, 11.02, 12.02, 14.01, 14.02, 15.01 y 15.02, del Acuerdo por el que se emiten las

Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

#### 2022-0-16100-21-0350-01-009 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, por conducto de la Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros, rediseñe integralmente el procedimiento de otorgamiento y administración de las concesiones de la Zona Federal Marítimo Terrestre, e incorpore y fortalezca los controles de carácter detectivo, preventivo y correctivo para cada una de las etapas y actos, así como en los documentos que se generan en estos procesos operativos, de forma que se asegure de que la información presentada por los particulares es suficiente, adecuada, completa, verificable y trazable; brinde certidumbre de las resoluciones emitidas, e incluya los mecanismos de colaboración, cooperación y comunicación con los gobiernos de los estados y municipios con litoral costero, en términos de lo establecido en los artículos 32 Bis, fracciones VIII y XXXIX, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 25 y 26 del Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar; 19, fracciones III y XV, y 35, fracción X, inciso a), del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; y Segundo, Disposición 9, Normas Generales Tercera y Cuarta, Principios 10, 12, 14 y 15, elementos de control interno 10.01, 12.02, 14.01, 14.02 y 15.01, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Control Interno.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

#### **8. Trámites de la ZOFEMAT en proceso de resolución**

A fin de comprobar que, durante el ejercicio 2022, la SEMARNAT dispuso de mecanismos de control para recibir, procesar y dar seguimiento de manera eficiente a los trámites recibidos sobre el uso, goce o aprovechamiento de la ZOFEMAT, el equipo auditor solicitó a la SEMARNAT, mediante el oficio número OAED/DGAESCI/019/2023 del 24 de febrero de 2023, las actas de las sesiones del COCODI con anexos y acuerdos adoptados; la matriz, el mapa y programa de trabajo de administración de riesgos; el inventario de riesgos estratégicos, directivos, operativos y de corrupción de la DGZFMTAC y de las Oficinas de Representación de la SEMARNAT; la evidencia de las actividades realizadas por la DGZFMTAC en donde se definieron las causas y los motivos por los cuales existieron

trámites en proceso; y los expedientes de los trámites en proceso de la muestra revisada por el equipo auditor.

Al respecto, la SEMARNAT, mediante los oficios con números 511/593 y 511/2189 del 10 de marzo de 2023 y del 31 de agosto de 2023, respectivamente, proporcionó la información y documentación solicitada y en su análisis se identificó lo siguiente:

### **Mecanismos para la determinación de los plazos de atención**

El equipo auditor revisó las disposiciones jurídicas y normativas que regularon la atención y seguimiento de los trámites en materia de uso, goce o aprovechamiento de la ZOFEMAT que fueron recibidos por la SEMARNAT en 2022, con la finalidad de identificar el establecimiento de los plazos con los que contó esta Secretaría para resolver las solicitudes presentadas por las personas físicas y morales:

- a) La Ley General de Bienes Nacionales y el Reglamento de la ZOFEMAT no definieron los plazos de los que dispuso la SEMARNAT para dar atención a los trámites que en materia de uso, goce y aprovechamiento de la ZOFEMAT fueron recibidos por esa Secretaría para su resolución; al respecto, este último ordenamiento jurídico indicó que para el caso de las solicitudes de concesión que presenten deficiencias o se requiera mayor información, la SEMARNAT lo hará saber al interesado, para que en un plazo no mayor de 30 días naturales las subsane y que una vez integrado el expediente esta Secretaría resolverá lo procedente y lo notificará dentro de un término que no exceda los 30 días naturales.<sup>67</sup>
- b) Las políticas de operación que se indican en los manuales de procedimientos “Gestión para realizar el trámite de concesión de la zona federal marítimo terrestre”, “Gestión para realizar el trámite de solicitud de prórroga y/o modificación a las bases y condiciones o cesión de derechos o arrendamiento o comodato de una fracción de la concesión de la zona federal marítimo terrestre” y “Gestión para la atención de las solicitudes de revocación de concesiones otorgadas, para el uso, aprovechamiento o explotación de una superficie de playa y/o zona federal marítimo terrestre y/o terrenos ganados al mar, o cualquier otro depósito que se forme con aguas marítimas”, hacen referencia a que las actividades que se desarrollan en ellos están enfocadas al cumplimiento de los plazos establecidos en el “Acuerdo por el que se da a conocer el formato único de trámites de solicitud para el uso y aprovechamiento de playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier otro depósito formado con aguas marítimas, competencia de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y se establecen las medidas de simplificación administrativa que se indican”, que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación del 8 de febrero de 2011 (Acuerdo de formato único de trámites de 2011), y estableció plazos entre 150 y 250

---

<sup>67</sup> Artículos 26 y 30 del Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar. D.O.F. 21-08-1991.

días naturales para la resolución de los diversos trámites en materia de concesiones de ZOFEMAT y de 45 días naturales respecto a permisos transitorios.<sup>68</sup>

En ese mismo orden de ideas, la SEMARNAT informó al equipo auditor que *“...en el caso de los trámites de solicitud de permisos para el uso de la ZOFEMAT, se tuvo un plazo de 45 días para darle respuesta al promovente de acuerdo a los plazos definidos por la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria”*, además indicó que *“el reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar, es el instrumento jurídico donde se definieron los plazos de atención”*. Por último, con el análisis de la Ley General de Mejora Regulatoria (LMR), se verificó que tiene entre sus objetivos el establecer la obligación de las autoridades de todos los órdenes de gobierno, en el ámbito de su competencia, de implementar políticas públicas de mejora regulatoria para el perfeccionamiento de las regulaciones y la simplificación de trámites y servicios, así como el establecer la creación y funcionamiento del Catálogo Nacional de Regulación de Trámites y Servicios (CNRTS).<sup>69</sup>

El equipo auditor identificó que la SEMARNAT formó parte de los Sujetos Obligados que la LMR refiere, por ello, verificó que el Registro Nacional de Trámites y Servicios y el CNRTS, que estuvo vigente en 2022, incluyó los siete trámites relacionados con el uso, goce o aprovechamiento de la ZOFEMAT, que se describieron con anterioridad; adicionalmente, respecto de los plazos que tiene esta Secretaría para resolver el CNRTS indicó que son los señalados en el Acuerdo único de trámites del 8 de febrero de 2011, y respecto de los formatos señaló que el marco jurídico que lo reguló corresponde al Acuerdo de formato de trámites de 2015.

### **Trámites en proceso de resolución al cierre del ejercicio 2022**

Con el análisis de la base de datos de los trámites en materia de ZOFEMAT recibidos al cierre del ejercicio 2022, se verificó que la DGZFMTAC de la SEMARNAT recibió para su atención 2,081 trámites relacionados con las concesiones de la ZOFEMAT —1,269 correspondieron a solicitudes de trámite de concesiones, 561 a prórrogas o modificaciones de la concesión, 227 a cesiones de derechos, 13 a trámites de permisos de construcción y 11 a solicitudes de desincorporación de terrenos ganados al mar o cualquier otro depósito—; además, las Oficinas de Representación de la SEMARNAT en las entidades federativas recibieron 7,620

---

<sup>68</sup> Anexo II, tiempo máximo de respuesta para los trámites de solicitud de concesión, y de solicitud de prórroga y/o modificación a las bases y condiciones de la concesión es de 200 días naturales; los trámites de cesión de derechos de la concesión y de solicitud permiso de construcción de obras tienen el tiempo máximo de respuesta de 150 días naturales; el trámite de solicitud de desincorporación de terrenos ganados al mar o cualquier otro depósito de agua marina contará con un tiempo máximo de respuesta de 250 días naturales; y finalmente el plazo para resolver los trámites de solicitud de permiso para el uso transitorio o para ejercer el comercio ambulante y su prórroga será de 45 días naturales.

<sup>69</sup> Artículos 2, fracciones I, IV y 8, fracciones II y V, de la Ley General de Mejora Regulatoria. Última reforma publicada en el D.O.F. del 20-05-2022.

relativos a permisos transitorios o para ejercer el comercio ambulante en ZOFEMAT y sus prórrogas.<sup>70</sup>

El equipo auditor identificó que, al cierre del ejercicio 2022, la SEMARNAT reportó 8,968 trámites relacionados con concesiones de la ZOFEMAT en proceso de resolución; en ese mismo sentido, de acuerdo con la clasificación por unidad administrativa donde se recibió el trámite, los recibidos en la Ciudad de México y en las Oficinas de Representación de la SEMARNAT en los estados de Nayarit, Quintana Roo, Sinaloa y Campeche fueron los cinco más representativos del total de trámites en proceso —6,641 trámites en su conjunto, lo que representó el 74.0% del total—; aunado a lo anterior, respecto al tiempo transcurrido sin resolución al solicitante, se identificó que al término del ejercicio 2022, existieron 5,285 trámites que presentaron una antigüedad de entre 1 y 3 años, así como 3,683 trámites que registraron una antigüedad mayor de tres años desde la fecha de su solicitud. A continuación, se desglosa el detalle del estatus de los trámites en proceso de atención por tipo de trámite solicitado en materia de ZOFEMAT al cierre del ejercicio 2022:

---

<sup>70</sup> El artículo 35, fracción X, inciso a) del RISEMARNAT y el Acuerdo por el que se delegan a favor de los delegados federales de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales en los estados con litoral costero, la facultad de atender y gestionar los trámites que se señala, facultó a las Oficinas de Representación de la SEMARNAT dentro de su circunscripción territorial, para otorgar permisos transitorios o de comercio ambulante y sus prórrogas para el uso, explotación y aprovechamiento de la ZOFEMAT.

a) Tabla 1. Trámites en proceso por tipo de trámite y antigüedad

TRÁMITES EN MATERIA DE CONCESIONES DE LA ZOFEMAT EN PROCESO DE RESOLUCIÓN  
AL CIERRE DEL EJERCICIO 2022

Tipo de trámite en materia de la ZOFEMAT	Número de trámites y estatus			Número de trámites que al cierre de 2022 excedieron el plazo para su resolución (Clasificación por antigüedad)		
	En proceso	En plazo para su resolución	Excedieron del plazo para su resolución <sup>1</sup>	Menos de 1 año	Menos de 2 años	Más de 3 años
	(B+C)	(A-C)	(D+E+F)	D	E	F
	A	B	C			
Solicitud de concesión	5,681	650	5,031	518	1,278	3,235
Solicitud de prórroga o modificación a las bases y condiciones de la concesión	2,366	302	2,064	225	510	1,329
Solicitud de cesión de derechos de la concesión, o arrendamiento o comodato	738	73	665	144	155	366
Solicitud de desincorporación de terrenos ganados al mar o cualquier otro depósito	111	5	106	5	7	94
Solicitud de permiso de construcción de obras, incluyendo aquellas que modifiquen la costera	57	10	47	2	9	36
Recurso de revisión	15	0	15	0	1	14
Total	8,968	1,040	7,928	894	1,960	5,074

FUENTE: Elaborado por el equipo auditor con la base de datos de los trámites en materia de ZOFEMAT en proceso de resolución a ejercicio 2022, proporcionados por la SEMARNAT mediante oficio número 511/593 del 10 de marzo de 2023.

<sup>1</sup> No se consideran los plazos de suspensión de los trámites ocasionados por requerimientos de información.

b) Gráfico 1. Estratificación por año de los trámites en proceso al cierre de 2022



FUENTE: Elaborado por el equipo auditor con la base de datos de los trámites en materia de ZOFEMAT en proceso de resolución al cierre del ejercicio 2022, proporcionados por la SEMARNAT mediante oficio número 511/593 del 10 de marzo de 2023.

Como se observa en la tabla 1, se verificó que al cierre del ejercicio 2022, 8,968 trámites en materia de concesiones de la ZOFEMAT estaban en proceso de atención por la DGZFMATAC de la SEMARNAT, de los cuales 7,928 trámites excedieron los plazos para su resolución, por lo que se incumplió con lo dispuesto en el Acuerdo Único de trámites del 8 de febrero de 2011; asimismo, se identificó que el 64.0% de ellos (5,074 trámites) presentaron una antigüedad de 3 años o más respecto de la fecha en la que normativamente dicha Secretaría debió emitir las resoluciones a las personas físicas y morales solicitantes. Respecto al tipo de trámite, las solicitudes de concesión de ZOFEMAT y las solicitudes de prórroga o modificación a las bases y condiciones de las concesiones, representaron el mayor volumen de trámites en proceso que excedieron de los plazos establecidos para su resolución con un total de 7,095 de los 7,928 trámites.

El equipo auditor analizó el número de trámites recibidos sobre concesiones de uso, goce o aprovechamiento de la ZOFEMAT, y lo comparó con el número de resolutivos en esta materia, en los últimos cuatro años (incluyendo el ejercicio fiscalizado), como se muestra a continuación:

**TRÁMITES RECIBIDOS Y RESOLUTIVOS EMITIDOS EN MATERIA DE CONCESIONES DE ZOFEMAT**  
(Por el periodo de 2019 a 2022)

Concepto		Ejercicio				Total
		2019	2020	2021	2022	
Trámites recibidos	A	2,580	1,493	2,013	2,081	8,167
Resolutivos <sup>1</sup>	B	862	355	637	1,034	2,888
Trámites en proceso del año	C= (A-B)	1,718	1,138	1,376	1,047	5,279
% que representó los resolutivos respecto del total de trámites recibidos	C=(B/A)	33.4	23.8	31.6	49.7	

FUENTE: Elaborado por el equipo auditor con base en la atenta nota 23 de mayo 2023 y la base de datos de trámites de ZOFEMAT en proceso de resolución al cierre del ejercicio 2022 y la base de datos de resolutivos emitidos de ZOFEMAT al cierre del ejercicio 2022, proporcionados por la SEMARNAT mediante oficios números 511/593 y 511/2189 de fecha 10 de marzo de 2023 y 31 de agosto de 2023, respectivamente.

<sup>1</sup> Los resolutivos comprendieron trámites recibidos en 2022, como de años anteriores.

En el análisis mostrado en el cuadro que antecede, se puede observar que el comportamiento histórico —de los últimos cuatro años— mostró que el número de resolutivos en todos los casos fue inferior al número de trámites que recibió la SEMARNAT y representó menos del 50.0% respecto del total de trámites recibidos. Asimismo, el equipo auditor realizó una estimación del posible comportamiento del rezago en la atención de trámites, con base en los datos reales históricos sobre los trámites recibidos en materia de ZOFEMAT y de los resolutivos que fueron emitidos por la DGZFMTAC de la SEMARNAT; para ello, determinó el promedio anual de trámites resueltos durante los ejercicios 2019, 2020, 2021 y 2022, y obtuvo como resultado que en los últimos 4 años se resolvieron en promedio 722 trámites por año. Un segundo dato considerado en la proyección fueron los 5,279 trámites en proceso de resolución —8,167 trámites recibidos – 2,888 trámites resueltos— que se acumularon en ese mismo periodo de tiempo; por último, se determinó la relación que guardó la resolución de trámites en promedio, respecto de los trámites en proceso acumulados, con base en la prueba anterior, se estima que la totalidad de los 5,279 trámites en proceso de atención que se acumularon sólo por este periodo de cuatro años se resolverán en 2030 —7.3 años—, bajo las premisas de omitir el incremento de trámites que se reciban en años subsecuentes y considerando que prevalecerá en el mediano plazo la misma tendencia operativa respecto del comportamiento histórico de la resolución de trámites. Lo anterior representa la potencial materialización de un riesgo estratégico en la consecución de los objetivos institucionales de la SEMARNAT, que requiere la atención inmediata, concreta y oportuna por parte de esta entidad fiscalizada.

### **Mecanismos de control para la atención y resolución de trámites en materia de ZOFEMAT**

Aunado a las disposiciones jurídicas y normativas ya mencionadas al inicio del presente resultado, la DGZFMTAC de la SEMARNAT dispuso durante 2022 del Sistema Nacional de Trámites (SINAT), que consistió en la herramienta informática para la recepción, seguimiento, evaluación y control de los trámites ingresados a la SEMARNAT y tuvo como objeto el promover la eficiencia y digitalización en la recepción, análisis y resolución de los

trámites y que el usuario conociera la situación y etapa del procedimiento del trámite solicitado.<sup>71</sup>

La DGZFMATAC de la SEMARNAT indicó los mecanismos sobre la operabilidad del sistema en 2022, entre los que destacaron la generación de un número de bitácora por el sistema, respecto de cada trámite recibido en materia de ZOFEMAT, mediante el cual se le dio seguimiento a la solicitud desde su ingreso y hasta la notificación de su resolución y que constituyó también un medio, por el cual los promoventes consultaron el estatus de su trámite a una fecha determinada; no obstante, señaló algunas áreas de oportunidad de esta herramienta como lo fueron que los trámites de modificaciones —prórrogas, cesión de derechos, modificación a las bases de la concesión, etc.— sobre una concesión después de su otorgamiento genera un nuevo número de bitácora, situación que comprobó el equipo auditor con el análisis de la base de datos de trámites en materia de ZOFEMAT en proceso de resolución al cierre del ejercicio 2022, generadas en el SINAT, y que consecuentemente no permitió conocer la trazabilidad de los trámites que históricamente afectaron una concesión en particular,<sup>72</sup> aunado a que los módulos que lo integraron no guardaron el registro de aquellos actos jurídicos posteriores a la emisión de los resolutivos de concesión como lo fue el caso de la información de las revocaciones de concesiones de ZOFEMAT, que se controlaron mediante registros internos que se capturaron de manera manual.

Por último, mediante el oficio número 511/2189 del 31 de agosto de 2023, la DGZFMATAC acreditó, mediante nota informativa y evidencia de los registros de trámites generados en el SINAT, que este sistema dispuso de un mecanismo de control que mostró la semaforización de la situación de un trámite, con base en el tiempo transcurrido sin que se resuelva el trámite con respecto al tiempo máximo que se tenía para resolver; no obstante, se identificó que las características del diseño y la operatividad del SINAT se enfocaron en el almacenamiento y seguimiento de los trámites que en materia de ZOFEMAT fueron recibidos y procesados, desde el momento que fueron ingresados por los solicitantes hasta, en su caso, la resolución emitida por esa Secretaría; sin embargo, esta herramienta informática careció de mecanismos de control que contribuyeran a la gestión eficaz de las concesiones sobre el uso, goce o aprovechamiento de la ZOFEMAT, así como generar información confiable y oportuna para satisfacer las necesidades de información requeridas por la DGZFMATAC de la SEMARNAT.

### *Análisis de riesgos*

El equipo auditor identificó que la SEMARNAT incorporó en su Matriz de Administración de Riesgos Institucional del ejercicio 2022 (MARI) el riesgo denominado “trámites de aprovechamiento de zonas costeras gestionados de manera deficiente”, reportado por la DGZFMATAC, unidad administrativa que identificó el “rezago en la atención de trámites de

---

<sup>71</sup> Artículo 1 del Acuerdo por el que se crea y establecen las bases de funcionamiento del Sistema Nacional de Trámites de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. D.O.F del 24-06-2005.

<sup>72</sup> En este sentido la DGZFMATAC de la SEMARNAT señaló que el sistema puede identificar toda todas aquellas bitácoras relacionadas con un mismo Registro Federal de Contribuyentes (RFC) de la persona física o moral que solicitó el trámite.

aprovechamiento de zonas costeras que condiciona su atención en tiempo y forma” como uno de los cinco factores relacionados. Para este factor la DGZFMATAC determinó en el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos de 2022 (PTAR) sólo una actividad de control para disminuir su probabilidad de impacto y ocurrencia que consistió en “revisar y en su caso actualizar la estrategia de atención al rezago para una mejor implementación de la misma. Definir un indicador para la atención al rezago de trámites de aprovechamiento de zonas costeras”, actividad que además de ser evaluada de manera deficiente por no ser efectiva, con la revisión del Reporte de Avances al PTAR correspondiente al cuarto trimestre de 2022, se identificó que no se concluyó al término de ese ejercicio.<sup>73</sup> Aunado a lo anterior, el Órgano Interno de Control en la SEMARNAT, como resultado de la visita de mejora 17/2022 que practicó en 2022, recomendó a la DGZFMATAC “Analizar y diseñar una estrategia en las que se establezcan controles apropiados para hacer frente al rezago histórico heredado de administraciones anteriores”.

La DGZFMATAC informó que las causas principales por las que existieron 8,968 trámites en proceso de atención relacionados con concesiones para el uso, goce o aprovechamiento de la ZOFEMAT fueron por la falta de atención y seguimiento de las solicitudes de información, originadas por el cambio de funciones y seguimiento a esta tarea; existencia de resolutivos sin notificación o que no se ha actualizado su estatus.

1. Con el análisis de las sesiones del COCODI de la SEMARNAT, se verificó que en la primera sesión ordinaria de 2022<sup>74</sup> se presentó como una situación crítica la existencia de “Trámites de la Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros iniciados que no tienen resolución definitiva” y se incluyó como uno de sus acuerdos el presentar el avance en el abatimiento del rezago de los trámites de la DGZFMATAC; en la segunda sesión ordinaria de 2022 de este Comité<sup>75</sup> respecto al cumplimiento de este acuerdo se informó que el rezago es un problema proveniente de administraciones anteriores, por el cual se realizó un diagnóstico inicial a principios de 2021 y que el rezago de trámites identificado en el SINAT correspondió a trámites no atendidos en el tiempo dispuesto por la normativa y trámites que ya han sido atendidos y que debido a deficiencias en su registro y avance la resolución no se reflejaron en el SINAT; también, en esta sesión se expuso que la DGZFMATAC está enfocada en el mayor rezago exponencial que corresponde a partir del ejercicio 2018 y finalmente se acordó rendir el reporte del avance en el rezago en la primera sesión ordinaria 2023 de ese Comité.
2. Como hechos posteriores al ejercicio fiscalizado, se identificó que, en abril de 2023,<sup>76</sup> la DGZFMATAC informó al Enlace de Administración de Riesgos el

---

<sup>73</sup> Mostró un porcentaje de avance del 75% de acuerdo con lo señalado en el reporte de avances trimestral del PTAR al 4to. Trimestre de 2022.

<sup>74</sup> Realizada el 11 de marzo del 2022.

<sup>75</sup> Realizada el 10 de junio del 2022.

<sup>76</sup> Mediante oficio número SRA-DGZFMATAC/1074/2023.

replanteamiento de las acciones de control para el PTAR del ejercicio 2023 como resultado de las observaciones realizadas por el OIC y los compromisos acordados en la primera sesión ordinaria del COCODI ese mismo año, y como consecuencia de que no se concluyeron las acciones programadas en el PTAR del ejercicio 2022 en materia del rezago de trámites —como ya se señaló en párrafos anteriores— debido a que no existió una clara y precisa estrategia de atención al rezago. Por consiguiente, se verificó que incluyó como nueva acción de control la elaboración del diagnóstico del rezago al ejercicio 2022 e identificar las posibles causas, así como determinar la estrategia para su atención.

Asimismo, como parte del cumplimiento de las recomendaciones realizadas por el OIC, la DGZFMATAC acreditó el documento denominado “Análisis cualitativo y cuantitativo del rezago en la atención de trámites en materia de ZFMT” sobre los trámites en proceso en materia de concesiones de ZOFEMAT cuyo plazo máximo de resolución es de 200 días naturales; asimismo, para los trámites de cesión de derechos de la concesión y de solicitud de permiso de construcción de obras tienen el tiempo máximo de respuesta de 150 días naturales, y finalmente, el trámite de solicitud de desincorporación de terrenos ganados al mar o cualquier otro depósito de agua marina contará con un tiempo máximo de respuesta de 250 días naturales. Este análisis desarrolló los aspectos cuantitativos de trámites en proceso por año de ingreso con corte al cierre de 2022 y al mes de febrero de 2023 así como el desglose por entidad donde fueron ingresados y, finalmente, incorporó los aspectos que explican la persistencia del rezago como lo fueron, entre otros, la cantidad de bitácoras de trámites que han sido turnadas para revisión técnica y jurídica que no se han concluido y la revisión de trámites con documentación incompleta.

La falta de controles preventivos para evitar el rezago en la emisión de resoluciones a los trámites que recibió la SEMARNAT, así como la ausencia de mecanismos correctivos y de estrategias para dar atención y disminuir en el corto y mediano plazos los 7,928 trámites que en materia de ZOFEMAT estaban pendientes de resolución al cierre del ejercicio 2022. Ejemplos de esta situación fueron los trámites siguientes:

- a) Un concesionario en el municipio de Carmen, Campeche mostró su vencida y los trámites de solicitud de renovación ante la SEMARNAT, pese a haberse realizado en tiempo, forma y oportunidad, no habían sido resueltos por ésta, situación que además de impedir el cumplimiento de las obligaciones relacionadas con el pago de derechos, jurídicamente también presentan efectos negativos al ser considerados como ocupantes irregulares.
- b) En otro de los casos en este mismo municipio, se identificó que un concesionario más no dispuso de la concesión federal del uso y aprovechamiento sobre el espacio de ZOFEMAT que estaba utilizando; al respecto, acreditó la documentación relativa de haber presentado la solicitud debida y oportunamente ante la DGZFMATAC de la SEMARNAT, misma que guardó el estatus de pendiente de resolución por parte de esta dependencia federal. El retraso en la emisión de la resolución a esta solicitud originó que se presentaran fenómenos geográficos que afectaron el espacio de ZOFEMAT que

se estaba solicitando en concesión —el mar ganó terreno generando una nueva delimitación de la ZOFEMAT—.

- c) Si bien en el Municipio de Mazatlán, Sinaloa, se identificó que un concesionario presentó un título de concesión vencido desde 2020; se comprobó que la solicitud de prórroga de esta concesión fue presentada a la SEMARNAT previo a la fecha de su vencimiento<sup>77</sup>, ante lo cual la Secretaría no había emitido la resolución a la persona moral solicitante. Esta situación repercutió en que el concesionario presentara retrasos en el pago de derechos sobre la ZOFEMAT.
- d) Las visitas domiciliarias a concesionarios en el municipio de Veracruz, Veracruz, arrojaron que uno presentó una concesión vencida; no obstante, acreditó disponer con sus pagos de derechos al corriente y demostró que inició los trámites de prórroga de su concesión en tiempo y forma previos a la fecha de su vencimiento desde el 2019; sin embargo, a la fecha de la vista del equipo auditor (julio de 2023) la SEMARNAT no había emitido la resolución sobre el trámite ingresado por el concesionario.

Por otra parte, a fin de verificar que el proceso de los trámites se realizó de conformidad con la normativa y aportar más elementos para identificar la causa raíz del rezago de trámites por parte de la SEMARNAT, se revisaron varios expedientes de solicitud de concesión que se encontraban fuera del plazo máximo de resolución que estableció el Acuerdo de formato único de trámites de 2011. Al respecto, se verificó que el expediente de trámite de solicitud de concesión número “152\_SIN\_2018” incorporó la evidencia de los documentos que se generaron en el proceso como el formato único de solicitud y el pago de derechos por el trámite de solicitud de concesión, el número de bitácora de ingreso generada por el SINAT y el dictamen de uso de suelo otorgado por el municipio en donde se ubica geográficamente la ZOFEMAT solicitada; asimismo, se constató que el último movimiento que incorporó el expediente fue la evidencia del requerimiento de información faltante o adicional que realizó la DGZFMAT al solicitante, necesaria para dar continuidad al trámite y de la cual no obra respuesta a la misma.

Con relación al trámite de solicitud de concesión número 1487\_CAMP\_2017, el expediente analizado incorporó la evidencia del formato único de solicitud y el pago de derechos por el trámite de solicitud de concesión; la opinión de la Oficina de Representación; asimismo, se identificó que el último movimiento que incorporó el expediente fue la evidencia de la resolución donde se declaró por no presentada la solicitud de concesión, sin embargo, no guardó evidencia de su notificación al solicitante.

Por último, como resultado de las observaciones y áreas de oportunidad identificadas en la auditoría, mediante el oficio número DGAESCI/025/2024 del 6 de febrero de 2024, se notificó al Titular del Órgano Especializado en Quejas, Denuncias e Investigaciones en el

---

<sup>77</sup> Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar, artículo 30, fracción I.

ramo Medio Ambiente y Recursos Naturales, las observaciones determinadas en materia de los trámites en proceso de resolución de la ZOFEMAT que al cierre del ejercicio 2022, excedieron los plazos establecidos para ello y que presentaron rezagos de más de 3 años de antigüedad, para que en el ámbito de sus atribuciones conferidas en el artículo 115, fracción II, inciso a), del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, analice los hallazgos que le permitan identificar y comunicar las áreas de mejora para evitar la materialización de riesgos.

### **Conclusión**

Como resultado de las pruebas de fiscalización realizadas, el equipo auditor identificó áreas de oportunidad y mejora en los mecanismos de control establecidos por la SEMARNAT relacionados con la atención y resolución oportuna de los trámites sobre el uso, goce o aprovechamiento de este bien nacional que consistieron en que ni la Ley General de Bienes Nacionales ni el Reglamento de la ZOFEMAT incluyeron regulaciones ni mecanismos de control relacionados con el proceso de la atención y seguimiento de los trámites de la ZOFEMAT; la herramienta informática para la recepción, seguimiento, evaluación y control de los trámites ingresados no permitió conocer la trazabilidad de los trámites que históricamente afectaron a una concesión en particular; existieron tipos de trámites como la revocación de concesiones que no se procesaron mediante el SINAT y que fueron controlados mediante registros internos que se capturaron de manera manual.

Lo anterior, se reflejó en 8,968 trámites en proceso de atención al cierre de 2022, de los cuales 7,928 excedieron del plazo para su resolución y el 64.0% de ellos presentaron antigüedades mayores de 3 años o más respecto de la fecha en la que normativamente esta Secretaría debió haber emitido una resolución a las personas físicas y morales solicitantes.

### **2022-0-16100-21-0350-01-010 Recomendación**

Para que la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales desarrolle e implemente una estrategia para la atención de los trámites en proceso sobre el uso, goce o aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre que al término del ejercicio fiscal de 2022 excedieron el plazo máximo para su resolución, que comprenda la determinación y el análisis de la causa raíz y de los factores que generaron la problemática, que determine las actividades que permitan focalizar la resolución de los trámites en proceso que contribuyan a su atención eficaz; establezca las acciones y los responsables de su ejecución para que en el corto y mediano plazos se resuelva o disminuya a números aceptables el rezago de los trámites, y que determine los mecanismos de control eficientes y fortalezca los existentes para evitar que se materialicen los riesgos relacionados por la falta de resolución o atención de los trámites dentro de los plazos establecidos para ello y prevenga su recurrencia, en términos de lo establecido en los artículos 120 de la Ley General de Bienes Nacionales; 32 Bis., fracciones VIII y XXXIX, de Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 19, fracción XV, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Segundo, Disposición 9, Norma General Tercera, Principios 10, 11 y 12, elementos de control interno 10.01, 10.02, 10.07, 11.01 y 12.02, del Acuerdo

por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Control Interno Acuerdo de Control Interno.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

## **9. Controles en las actividades de inspección y vigilancia de la ZOFEMAT**

A fin de comprobar que, durante 2022, la PROFEPA dispuso de mecanismos de control eficientes para efectuar visitas de inspección y vigilancia sobre el uso y aprovechamiento de la ZOFEMAT, que mitigaron razonablemente los riesgos asociados a ese proceso, el equipo auditor solicitó a la PROFEPA, mediante el oficio número OAED/DGAESCI/020/2023 del 24 de febrero de 2023, el marco jurídico y normativo en materia de ZOFEMAT, vigente en 2022, emitido por la PROFEPA y sus unidades administrativas aplicables al control, delimitación, coordinación, uso y aprovechamiento sustentable; el Programa Operativo en el que se definieron las visitas de inspección para vigilar y evaluar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas aplicables a su uso y aprovechamiento; y la metodología que estableció las bases para determinar de forma aleatoria, muestral y periódica las visitas de inspección y vigilancia. En respuesta la PROFEPA, mediante los oficios números PFFPA/2/10C.17.2/044/2023 y PFFPA/2/10C.17.2/142/2023 de fechas 10 de marzo de 2023 y 26 de junio de 2023, respectivamente, proporcionó la información y documentación solicitada, de su revisión se identificó lo siguiente:

### **A. Diseño y programación de las actividades de inspección y vigilancia**

Con la revisión del Programa de Procuración de Justicia Ambiental 2021-2024 (PPJA) se identificaron dos acciones puntuales asociadas al objetivo prioritario relacionado con mejorar la política de inspección y vigilancia, las cuales consistieron en instrumentar programas de inspección y vigilancia en materia de ZOFEMAT y en reforzar la presencia de la PROFEPA en esta zona.<sup>78</sup>

En ese sentido y en concordancia con las acciones puntuales del PPJA y con objeto de llevar a cabo su misión y cumplir con sus objetivos estratégicos, en términos de lo establecido en el artículo 57, fracción I, del RISEMARNAT, la PROFEPA realizó el Programa Operativo Anual (POA) de 2022, siendo éste el instrumento de planeación más desagregado que reflejó su operación sustantiva. Las metas definidas en el POA en materia de ZOFEMAT estuvieron a cargo de la Subprocuraduría de Auditoría Ambiental de la PROFEPA y su cumplimiento al cierre del ejercicio 2022 se muestra a continuación:

---

<sup>78</sup> Programa de Procuración de Justicia Ambiental 2021-2024.

PROGRAMA OPERATIVO ANUAL 2022  
DISTRIBUCIÓN NACIONAL DE METAS EN MATERIA DE ZOFEMAT Y SU CUMPLIMIENTO  
(Por Oficina de Representación de Protección Ambiental)

Oficina de Representación	Inspecciones		Verificaciones <sup>1</sup>		Recorridos <sup>2</sup>		Operativos		Total de actividades	
	Meta	Ejecutado <sup>3</sup>	Meta	Ejecutado <sup>4</sup>	Meta	Ejecutado	Meta	Ejecutado	Meta	Ejecutado
Baja California	20	14	4	8	25	26	4	5	49	53
Baja California Sur	50	47	4	12	44	39	6	3	109	101
Campeche	22	26	3	0	11	9	2	2	42	37
Chiapas	18	21	4	1	20	17	2	3	48	42
Colima	23	17	4	6	17	18	2	2	48	43
Guerrero	69	34	7	0	41	27	6	0	127	61
Jalisco	17	5	2	0	16	17	4	1	42	23
Michoacán	21	11	0	1	35	36	2	1	60	49
Nayarit	33	31	0	3	18	17	8	9	62	60
Oaxaca	19	11	0	6	20	20	2	2	44	39
Oficinas Centrales	16	2	1	32	10	25	2	0	32	59
Quintana Roo	28	19	2	2	15	4	3	4	50	29
Sinaloa	31	35	0	6	16	17	2	4	54	62
Sonora	40	32	0	0	25	25	2	3	71	60
Tabasco	9	5	1	1	8	8	2	2	23	16
Tamaulipas	13	19	3	9	3	2	2	2	23	32
Veracruz	33	29	8	0	14	9	4	3	61	41
Yucatán	14	12	3	3	18	24	3	3	40	42
<b>Total</b>	<b>476</b>	<b>370</b>	<b>46</b>	<b>90</b>	<b>356</b>	<b>340</b>	<b>58</b>	<b>49</b>	<b>994</b>	<b>849</b>

FUENTE: Elaborado por el equipo auditor con base en el archivo denominado POA visitas sólo ZOFEMAT, proporcionado por la PROFEPA mediante oficios números PFPA/2/10C.17.2/044/2023 y PFPA/2/10C.17.2/142/2023 del 10 de marzo de 2023 y 26 de junio de 2023, respectivamente.

<sup>1</sup> Corresponde a verificaciones a lo ordenado en las Resoluciones Administrativas dictadas por la PROFEPA en materia de ZOFEMAT.

<sup>2</sup> Corresponde a recorridos de vigilancia en playas y ZOFEMAT.

<sup>3</sup> Se consideraron las inspecciones de vigilancia, las programadas y aquellas cuyo origen fue una denuncia popular.

<sup>4</sup> Se incluyeron aquellas verificaciones que tienen como origen seguimiento a resoluciones sobre un operativo previo practicado.

### *Mecanismos para elaboración y ejecución del POA*

Se identificó que para la elaboración del POA, la PROFEPA dispuso del “Procedimiento para la integración de las Metas del Programa Operativo Anual”, que data de 2019, y estuvo vigente en el ejercicio 2022, que precisa, entre otros aspectos, las áreas de enfoque o población objetivo de las actividades de inspección y vigilancia, y que constituyó su principal política de verificación del cumplimiento de las disposiciones jurídicas sobre el uso y aprovechamiento de la ZOFEMAT, en términos de lo establecido en el artículo 57, fracción I, del RISEMARNAT.

En el caso particular de las visitas de inspección de la ZOFEMAT, este procedimiento indicó que los principales insumos para determinar la población objetivo<sup>79</sup> fueron los títulos de concesión, autorizaciones, modificaciones, los acuerdos de destino en materia de ZOFEMAT, así como los permisos transitorios y las denuncias que en esta materia se interpusieron en la PROFEPA. Se constató que el POA del ejercicio 2022 reportó acciones a cargo de la Subprocuraduría de Recursos Naturales, que consistieron en la determinación de metas por desarrollar en materia de inspección y vigilancia de la ZOFEMAT para los 17 estados con litoral costero del país.

Se verificó que el número de inspecciones, verificaciones, recorridos y operativos en materia de ZOFEMAT, así como los concesionarios, permisionarios a supervisar y las zonas prioritarias objetivo, en las entidades federativas de Baja California, Campeche, Quintana Roo, Sinaloa y Veracruz de Ignacio de la Llave, objeto de fiscalización, se determinaron tomando como base los insumos siguientes:

1. Las Oficinas de Representación de la PROFEPA en los estados de Baja California, Campeche, Quintana Roo, Sinaloa y Veracruz de Ignacio de la Llave manifestaron que el número de inspecciones, verificaciones y recorridos de 2022 se determinaron con base en la relación histórica de acciones realizadas en el año inmediato anterior que formaron parte del POA del ejercicio 2021. Asimismo, guardaron control y registro de las denuncias recibidas en materia de ZOFEMAT, mismas que fueron consideradas para determinar a los concesionarios y permisionarios a visitar.<sup>80</sup>
2. Las Oficinas de Representación de la PROFEPA acreditaron disponer de los focos rojos y las zonas prioritarias, e informaron sobre las capacidades operativas para la ejecución de inspecciones, verificaciones y recorridos de la ZOFEMAT. Como caso específico la Oficina de Representación de la PROFEPA en el estado de Baja California enfatizó que se encuentra reducida en cuanto a los recursos humanos (inspectores federales), financieros y materiales.
3. Respecto del universo de títulos de concesión, permisos, autorizaciones para el uso, goce o aprovechamiento de la ZOFEMAT, la Oficina de Representación de la PROFEPA en el estado de Baja California informó que *“no contó con una base de datos o control correspondiente de los títulos de concesión que ha otorgado la SEMARNAT en esa materia, debido a que la SEMARNAT en muchas ocasiones ha sido omisa en informar en tiempo y forma cuando expide un Título de Concesión”*. La Oficina de Representación de la PROFEPA en el estado de Sinaloa indicó que, en 2022, contó con cuatro oficios recibidos por la SEMARNAT, mediante los cuales ésta les hizo de su conocimiento el estatus de algunos títulos de concesión y permisos

---

<sup>79</sup> También precisa que se dará prioridad a obras y actividades de las 182 áreas naturales protegidas de carácter federal; así como a municipios costeros con playas de mayor afluencia turística, con presencia de vendedores ambulantes irregulares, obstrucción de libre acceso y tránsito en la ZOFEMAT; y el litoral costero de ZOFEMAT donde hay ocupantes irregulares.

<sup>80</sup> Denuncias en materia de ZOFEMAT recibidas en las oficinas de representación: Baja California 9 denuncias, Campeche 30 denuncias, Quintana Roo 18 denuncias, Sinaloa 26 denuncias y Veracruz 3 denuncias.

transitorios; la Oficina de Representación de la PROFEPA en el estado de Veracruz señaló que contó con un listado de títulos de concesión existentes en uno de sus municipios con litoral costero; la Oficina de Representación de la PROFEPA en el estado de Campeche proporcionó sólo el número de títulos de concesión y permisos transitorios del año 2022; y la Oficina de Representación de la PROFEPA en el estado de Quintana Roo señaló que el número “aproximado” de concesiones del año 2022 fue de 3,754, conforme al padrón de concesionarios generado por la Oficina de Representación de la SEMARNAT de ese Estado. Lo anterior demuestra que las Oficinas de Representación de la PROFEPA no dispusieron de una relación consistente, confiable, verificable de los títulos de concesión, autorizaciones, modificaciones y los acuerdos de destino en materia de ZOFEMAT, vigentes al cierre del ejercicio 2022, para determinar sus actividades de inspección y verificación, en los términos del “Procedimiento para la integración de las Metas del Programa Operativo Anual en materia de Recursos Naturales”.

4. Finalmente, se comprobó que las metas programadas del número de inspecciones, verificaciones, recorridos y operativos en materia de ZOFEMAT, en las entidades federativas de Baja California, Campeche, Quintana Roo, Sinaloa y Veracruz, objeto de fiscalización, fueron acordadas con las Oficinas de Representación de la PROFEPA en esos estados y comunicadas a las mismas para su cumplimiento.<sup>81</sup>

#### *Ejecución de las actividades de inspección y vigilancia de la ZOFEMAT*

Se constató que para la realización de las actividades de inspección y vigilancia de la ZOFEMAT, la PROFEPA emitió los manuales denominados “Manual de Inspecciones en Materia de Zona Federal Marítimo Terrestre” y “Expedición de dictámenes técnicos y peritajes en materia de impacto ambiental o zona federal marítimo terrestre”, ambos datan de abril de 2010 y estuvieron vigentes en 2022. Como hechos posteriores, la PROFEPA acreditó el proyecto del “Manual de Inspecciones en Materia de Zona Federal Marítimo Terrestre” y la evidencia del envío a la Subprocuraduría Jurídica para la revisión de las adecuaciones realizadas para su actualización, con motivo de la reforma al RISEMARNAT publicada en julio de 2022.

Por otra parte, con el análisis de la base de datos de las inspecciones y verificaciones de la ZOFEMAT durante 2022, se identificó que las Oficinas de Representación de la PROFEPA realizaron 460 inspecciones y verificaciones, de las cuales 84 tuvieron como origen una denuncia popular, 286 fueron actividades de inspección con objeto de verificar el cumplimiento de la legislación en materia de ZOFEMAT y 90 fueron verificaciones para constatar el cumplimiento de lo ordenado en resoluciones administrativas dictadas por la PROFEPA en materia de ZOFEMAT.

---

<sup>81</sup> Comunicaciones realizadas mediante correos electrónicos de diciembre de 2021 de las Oficinas de Representación de la PROFEPA en los estados de Baja California, Quintana Roo y Veracruz de Ignacio de la Llave; enero de 2022 de las Oficinas de Representación de la PROFEPA en los estados de Sinaloa y Campeche.

También, se observó que con la finalidad de detectar posibles violaciones a la normativa ambiental y patrimonial federales, en 2022, la PROFEPA reportó 340 recorridos de vigilancia<sup>82</sup> y practicó 49 operativos,<sup>83</sup> estos últimos consistieron principalmente en “operativos vacacionales de semana santa” y operativos de “Playas en regla”; como resultado, en 44 de ellos se encontraron irregularidades, entre las que destacaron concesiones de ZOFEMAT sin vigencia, la presencia de ocupantes irregulares, concesionarios de la ZOFEMAT que limitaban el acceso público a áreas de uso común y la ausencia de accesos públicos a las playas. Se observó también que las inspecciones y verificaciones fueron dirigidas a un total de 460 concesionarios que usaron, gozaron o aprovecharon la ZOFEMAT en el ejercicio 2022, lo que mostró que en términos porcentuales la cobertura de estas actividades representó el 4.8% respecto de las 9,452 concesiones que la SEMARNAT informó que se encontraban vigentes al término de ese ejercicio.

El contraste de las metas programadas respecto a las ejecutadas reveló que las 460 inspecciones y verificaciones en materia de ZOFEMAT practicadas en el ejercicio fiscalizado representaron un 13.5% menos que las metas programadas (respecto a las 522 inspecciones y verificaciones consideradas en el POA del ejercicio 2022); asimismo, con ese mismo análisis se determinó que los recorridos y los operativos de la ZOFEMAT realizados por las Oficinas de Representación de la PROFEPA en las entidades federativas fueron 4.5% y 15.5% menores respecto a las metas programadas, respectivamente. Con el análisis de los informes de avances del cumplimiento del POA 2022, se identificó que no se determinaron las causas por las cuales la ejecución de las actividades del POA en 2022 no alcanzó las metas de inspección y vigilancia de la ZOFEMAT que se programaron para ese año.

En materia de resoluciones emitidas al término del ejercicio 2022, las resoluciones del 67.4% de las inspecciones y verificaciones realizadas (310 inspecciones y verificaciones) se encontraban en proceso de resolución; del 31.7% (146 inspecciones y verificaciones) se emitió una resolución, y del restante 0.9% no mostró información al respecto. En ese sentido, se identificó que 163 de las 310 inspecciones que se encontraron en proceso de resolución al cierre del ejercicio 2022, ya habían excedido el plazo de 113 días establecido para ello en el Flujograma de la Operación del Manual de Inspecciones en Materia de Zona Federal Marítimo Terrestre.

En cuanto a las 146 inspecciones y verificaciones con resolución al cierre de 2022, se observó que sólo en 11 casos (7.5% del total) no existieron irregularidades identificadas en las visitas de inspección y en las restantes 135 las irregularidades que destacaron consistieron en el incumplimiento de pago de derechos del uso y aprovechamiento de la ZOFEMAT por más de dos periodos; el uso, goce o aprovechamiento de la ZOFEMAT sin

---

<sup>82</sup> Por medio del Sistema Institucional de Información de la PROFEPA (SIIP).

<sup>83</sup> En su desarrollo participaron conjuntamente una variedad de dependencias y organismos, como la Guardia Nacional, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, la Dirección Municipal de Ecología, la Secretaría de Marina (SEMAR), la Policía Estatal, la Policía Municipal, Protección Civil, entre otros.

concesiones vigentes; la existencia de ocupantes irregulares; la falta de accesos públicos a la playa.

Con la finalidad de verificar que el procesos de inspección y vigilancia de la ZOFEMAT se efectuaron durante 2022, de conformidad con los manuales “Manual de Inspecciones en Materia de Zona Federal Marítimo Terrestre” y “Expedición de dictámenes técnicos y peritajes en materia de impacto ambiental o zona federal marítimo terrestre”, el equipo auditor revisó cinco expedientes de inspecciones y verificaciones que realizaron en ese ejercicio las Oficinas de Representación de la PROFEPA en los estados de Baja California, Campeche, Quintana Roo, Sinaloa y Veracruz. De su revisión se destaca lo siguiente:

1. La PROFEPA acreditó disponer de un expediente único para cada una de las cinco inspecciones y verificaciones seleccionadas. Los expedientes incluyeron la documentación correspondiente a la Orden de Inspección y el Acta de Inspección, mediante los cuales se corroboró el soporte jurídico que sustentó el procedimiento administrativo de revisión y que fueron generados en el proceso; asimismo, se verificó que para su control y seguimiento se registraron en el Sistema Institucional de Información de esta Procuraduría (SIIP).
2. En el caso de los cinco expedientes las actas de inspección manifestaron irregularidades, se verificó que tres de ellos dispusieron de los acuerdos de emplazamiento, la resolución administrativa, la cédula de notificación y la cédula de notificación con previo citatorio; también, se identificó que ninguno de ellos contó con el acuerdo de comparecencia o no comparecencia, y un expediente incorporó el acuerdo de alegatos.<sup>84</sup>
3. Ninguna de las cinco supervisiones y verificaciones incluyó evidencia sobre los dictámenes técnicos en materia de ZOFEMAT.
4. Tres de los cinco expedientes revisados incorporaron la resolución administrativa con medidas correctivas y sancionatorias con la finalidad de corregir y subsanar los hechos u omisiones constitutivos de infracción a la legislación ambiental vigente. Las medidas sancionatorias consistieron en multas, y las medidas correctivas consistieron en la corrección de las irregularidades detectadas en las visitas, otorgándole al ocupante un plazo razonable para su realización.<sup>85</sup>
5. En ninguno de los casos se encontró soporte de que existiera comunicación con la SEMARNAT respecto de la resolución emitida, conforme lo que señala el artículo 43, fracción V, inciso a), del RISEMARNAT.

---

<sup>84</sup> Son productos derivados de las distintas etapas y/o situaciones en las que se encuentre el procedimiento como lo señala el documento denominado Flujograma de la Operación, extraído del Manual de Inspecciones en Materia de Zona Federal Marítimo Terrestre vigente al 2022 (MIMZFMT).

<sup>85</sup> En caso de reincidencia, se podrá imponer la sanción máxima y se revocará la concesión, autorización o permiso.

6. Un expediente no contó con la “Atenta Nota” informando mediante una breve síntesis que el procedimiento ha sido concluido y el resultado de éste, que el procedimiento de inspección requiere para aquellos casos que se tuviera como antecedente una denuncia ciudadana.

## **B. Coordinación Intergubernamental en el proceso de inspección y vigilancia**

Como se ha analizado en los resultados previos del presente informe, el manejo integral de la ZOFEMAT requirió de la participación de los tres órdenes de gobierno. En el caso particular del proceso de inspección y vigilancia, se determinaron las áreas de oportunidad y mejora relacionadas con los mecanismos eficientes de coordinación intergubernamental que se asocian en dos vertientes.

La primera vertiente corresponde a los insumos que fueron requeridos para la elaboración del POA de visitas de inspección de la ZOFEMAT y la ejecución de las mismas. En ese sentido, como se detalla en el apartado “Mecanismos para la elaboración y ejecución del POA”, la PROFEPA y sus Oficinas de Representación en los estados de Baja California, Campeche, Quintana Roo, Sinaloa y Veracruz mostraron la necesidad de fortalecer los mecanismos de control relacionados con los títulos de concesión, autorizaciones, modificaciones, los acuerdos de destino en materia de ZOFEMAT, vigentes al cierre del ejercicio 2022. En ese mismo orden de ideas, la PROFEPA informó que, en 2022, se presentaron casos en los que la SEMARNAT no proporcionó información de los títulos de concesión; también, indicó que, en 2022, fue la PROFEPA la instancia que solicitó la información para llevar a cabo operativos y planificar visitas, recorridos y actividades en el POA.

La segunda vertiente de comunicación se relacionó con los resultados de las visitas de inspección y verificación practicadas en materia de ZOFEMAT, en las cuales, de acuerdo con lo señalado por la PROFEPA, sólo en algunos casos específicos compartió los resultados de sus inspecciones con la DGZFMATAC de la SEMARNAT; además, la SEMARNAT, mediante el oficio número 511/635 del 17 de marzo de 2023, comunicó que *“Si bien es cierto el artículo 32 BIS fracción V de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que es competencia de esta Secretaría iniciar los procedimientos de inspección respectivos, imponer las sanciones y ordenar las medidas de seguridad que resulten procedentes, también lo es que el artículo 43 del Reglamento Interior de la SEMARNAT, otorga atribuciones a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente para inspeccionar, vigilar y verificar que la ocupación uso y aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre, Playas Marítimas y terrenos ganados al mar se efectúe al amparo de los títulos de concesión, permisos, autorizaciones y acuerdos de destino, a través de visitas de inspección y vigilancia. Además, el artículo en comento, en la fracción X establece la facultad para determinar e imponer las medidas técnicas correctivas, de urgente aplicación, de restauración y las acciones para subsanar irregularidades, así como medidas de seguridad y sanciones que sean de su competencia, proveyendo lo necesario para obtener la ejecución de estas últimas, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables. Es dable resaltar, que en el artículo 57 fracción XI del citado reglamento, se encuentra la atribución de la Dirección General de*

*Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre de la propia Procuraduría, para solicitar a las unidades administrativas de la Secretaría, el inicio de los procedimientos de revocación, nulidad, modificación, caducidad y declaratoria de rescate de los bienes sujetos al dominio público de la Federación competencia de la Secretaría, por incumplimiento a las disposiciones que regulan su uso y aprovechamiento. En razón de lo anterior, se informa que no se cuenta con bases de datos respecto a sanciones y medidas de seguridad impuestas con motivo de la vigilancia, y cumplimiento a leyes y demás competencias de la SEMARNAT, por ser una atribución de la PROFEPA.”*

Aunado a lo anterior, se comprobó la necesidad de establecer mecanismos de coordinación y el establecimiento de las bases de colaboración, vigentes en 2022, entre la SEMARNAT y la PROFEPA, y entre estas dos instancias con los gobiernos de los cinco estados fiscalizados y sus siete municipios costeros seleccionados, respecto a los trabajos y productos resultado de las actividades de inspección y vigilancia realizadas en esos estados y sus municipios seleccionados.

Por último, como resultado de las observaciones y áreas de oportunidad identificadas en la auditoría, mediante el oficio número DGAESCI/027/2024 del 6 de febrero de 2024, se notificó al Titular del Órgano Especializado en Quejas, Denuncias e Investigaciones en el ramo Medio Ambiente y Recursos Naturales, las irregularidades identificadas por la PROFEPA en las visitas de inspección a los ocupantes de la ZOFEMAT y que no fueron notificadas a la SEMARNAT, para que en el ámbito de sus atribuciones conferidas en el artículo 115, fracción II, inciso a), del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, analice los hallazgos que le permitan identificar y comunicar las áreas de mejora para evitar la materialización de riesgos y, de ser el caso, notifique las irregularidades al OIC en la SEMARNAT.

### **Conclusión**

Como resultado de las pruebas de fiscalización realizadas, el equipo auditor concluye que la ejecución del proceso de inspección y vigilancia de la ZOFEMAT fue responsabilidad de la PROFEPA, la cual desde un nivel estratégico incorporó acciones puntuales relacionadas con la política de inspección y vigilancia de la ZOFEMAT en el Programa de Procuración de Justicia Ambiental 2021-2024, que se materializaron mediante la elaboración del Programa Operativo Anual, que consistió en el instrumento de planeación más desagregado que reflejó la operación sustantiva de la Procuraduría en 2022. Se constató que este programa incorporó de forma detallada las metas respecto a las inspecciones, verificaciones, recorridos y operativos a realizarse en el ejercicio fiscalizado en materia de ZOFEMAT; también, que las Oficinas de Representación de la PROFEPA determinaron el número de actividades por ejecutar con base en el análisis de las capacidades humanas, los recursos financieros disponibles y la relación histórica de las acciones realizadas en el año inmediato anterior; asimismo, que las áreas de enfoque o población objetivo se conformaron tomando como base tres insumos principales: los focos rojos y las zonas prioritarias; las denuncias recibidas en materia de ZOFEMAT y los títulos de concesión, autorizaciones, modificaciones, los acuerdos de destino en materia de ZOFEMAT.

Asimismo, se comprobó la existencia de controles generales para la ejecución de las actividades de inspección y verificación que consistieron en la elaboración de políticas y procedimientos para la elaboración del POA, como lo fue el “Procedimiento para la integración de metas del Programa Operativo Anual”, así como el “Manual de Inspecciones en Materia de Zona Federal Marítimo Terrestre” y el “Manual de Expedición de dictámenes técnicos y peritajes en materia de impacto ambiental o zona federal marítimo terrestre” que establecieron las bases y dirigieron la ejecución del procedimiento de inspección y verificación de la ZOFEMAT.

Si bien la PROFEPA acreditó disponer de los mecanismos señalados anteriormente, el equipo auditor identificó áreas de mejora que se reflejaron en que de las 9,452 concesiones que la SEMARNAT reportó, la PROFEPA ejecutó inspecciones y verificaciones a 460 concesionarios y permisionarios, lo que representó una cobertura de sólo el 4.8%, de las cuales al término del ejercicio 2022 se emitieron resoluciones de 146 procedimientos de inspección.

#### 2022-5-16E00-21-0350-01-001 **Recomendación**

Para que la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente rediseñe e implemente la política de inspección, vigilancia y verificación sobre el uso y aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre, que privilegie y establezca como uno de sus principios la coordinación intergubernamental con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y los gobiernos de los estados y municipios costeros e involucre a estos tres órdenes de gobierno en este rediseño; que fortalezca la metodología para que la determinación del número de actividades, áreas de enfoque y concesionarios y permisionarios objetivo estén libres de actos de discrecionalidad; que asegure que la determinación de la cobertura de las actividades de inspección y verificación proporcione una seguridad razonable del cumplimiento de los objetivos que persigue este proceso; y que incorpore los mecanismos de control que definan explícitamente el plazo máximo para la emisión de resoluciones y para informar, requerir, solicitar o promover ante la SEMARNAT los actos jurídicos y las medidas de seguridad resultado de los hallazgos y las problemáticas detectadas en las inspecciones y verificaciones, en términos de lo dispuesto en los artículos 32 Bis, fracción V, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 52 del Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar; 43, fracciones I y II, 57, fracciones I, X y XI, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; y Segundo, Disposición 9, Normas Generales Tercera y Cuarta, principios 10, 13 y 15, elementos de control interno 10.01, 10.07, 13.03, 13.05 y 15.02, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

## **10. Controles en las actividades de recaudación de los derechos ZOFEMAT**

A fin de verificar que, durante 2022, la SEMARNAT, los gobiernos de los estados y de los municipios con litoral costero dispusieron de mecanismos de coordinación y control para asegurar el desarrollo eficiente de la determinación, la recaudación, el control y el destino de los derechos obtenidos por el uso y aprovechamiento de la ZOFEMAT, para conciliar y mantener actualizado el registro de ocupantes e informar los montos de recaudación de derechos, el equipo auditor solicitó a la SEMARNAT, mediante el oficio número OAED/DGAESCI/019/2023 de fecha 24 de febrero de 2023, los convenios de colaboración administrativa en materia fiscal federal, vigentes en 2022, que regularon el ejercicio de las funciones de aprovechamiento de la ZOFEMAT; las bases de datos de la recaudación de ingresos por estos derechos correspondientes al ejercicio 2022. Asimismo, el equipo auditor solicitó al Gobierno del Estado de Sinaloa con el oficio número OAED/DGAESCI/211/2023 de fecha 25 de mayo de 2023 y a los gobiernos de los estados de Baja California, de Campeche, de Quintana Roo y de Veracruz de Ignacio de la Llave, mediante los oficios números OAED/DGAESCI/218/2023, OAED/DGAESCI/219/2023, OAED/DGAESCI/220/2023 y OAED/DGAESCI/221/2023, respectivamente, todos con fecha 30 de mayo de 2023, proporcionar los informes que los gobiernos de los estados recibieron de los municipios sobre la recaudación proveniente de los ingresos ZOFEMAT correspondientes al ejercicio 2022, las reglas o lineamientos que regularon su operación, las actas de instalación y las actas de las sesiones ordinarias y extraordinarias correspondientes al ejercicio 2022. Además, se solicitó a los municipios de Ensenada, Campeche, Carmen, Benito Juárez, Mazatlán, Veracruz y Alvarado el registro de ocupantes de la ZOFEMAT que sirvió de base para ejercer sus funciones; y la base de datos de los ingresos recaudados del derecho por el uso goce o aprovechamiento de la ZOFEMAT correspondientes al ejercicio 2022.

En respuesta, la SEMARNAT, la PROFEPA, y los gobiernos de los estados de Baja California, Campeche, Quintana Roo, Sinaloa y Veracruz de Ignacio de la Llave proporcionaron la información y documentación solicitada; de su análisis se desprende lo siguiente:

### **I. Recaudación de los derechos ZOFEMAT en 2022**

Se verificó que los gobiernos de los estados de Baja California y el Ayuntamiento del Municipio de Ensenada; Campeche y los ayuntamientos de los municipios de Campeche y de Carmen; Quintana Roo y el Ayuntamiento del Municipio de Benito Juárez; Sinaloa y el Ayuntamiento del Municipio de Mazatlán; y Veracruz y los ayuntamientos de los municipios de Veracruz y de Alvarado están adheridos al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal (SNCF). Se identificó que los gobiernos de esos municipios suscribieron los Convenios de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal (CCAMFF) y los anexos número 1 a los CCAMFF con el Gobierno Federal por conducto de la SHCP, vigentes en 2022, que enmarcaron las funciones operativas de administración de los ingresos por concepto del derecho por el uso de la ZOFEMAT y los terrenos ganados al mar o a cualquier otro depósito de aguas marítimas.

En el análisis de la LFD y de los CCAMFF, se identificaron los siguientes elementos de control:

- a) Respecto a los mecanismos de recaudación, se identificó que de conformidad con lo establecido en el artículo 14 de la Ley de Coordinación Fiscal y 41 y 41-A del Código Fiscal de la Federación, las tesorerías de las entidades federativas y las de sus municipios fueron consideradas como autoridades fiscales federales para recibir y requerir las declaraciones de pagos de derechos por los contribuyentes de la ZOFEMAT; y para comprobar el cumplimiento de las obligaciones de los contribuyentes, responsables solidarios y demás obligados en materia de impuestos y derechos municipales.
- b) Respecto de los recursos humanos y la estructura organizacional con la que los gobiernos de los estados y municipios deberán ejercer las funciones operativas de recaudación, administración y control de los ingresos de ZOFEMAT; se determinaron en los gobiernos estatales de Baja California, Campeche, Sinaloa y Veracruz y las correspondientes a los municipios de Ensenada, Campeche, Carmen, Mazatlán, Veracruz y Alvarado, áreas de oportunidad y mejora referentes a la necesidad de establecer una estructura organizacional específica que atienda las funciones que en materia de ZOFEMAT tienen a su cargo.
- c) Definieron que los recursos por el cobro de los derechos por el uso, goce o aprovechamiento de la ZOFEMAT serán destinados total o parcialmente a la vigilancia, administración, mantenimiento, preservación y limpieza de la zona, que las entidades federativas y los municipios que hayan celebrado CCAMFF podrán crear fondos (constituidos por el 30.0% de los ingresos recaudados) cuyos recursos se apliquen en los conceptos mencionados y en ningún caso a fines distintos a los establecidos, no obstante, se identificó la importancia de definir criterios formales sobre la proporción en que deberán utilizarse.

Como resultado de las visitas domiciliarias, se identificó que las modificaciones al Anexo número 1 al CCAMFF celebrado por la SHCP, el Estado de Quintana Roo y el Municipio de Benito Juárez, realizadas en 2021, incluyeron disposiciones específicas como la obligatoriedad de que el 15.0% de lo aportado al Fondo ZOFEMAT (municipal) debe destinarse a los conceptos de delimitación, actualización del censo de sus ocupaciones y zonificación ecológica y urbana; también, se estableció la obligación de destinar el 30.0% de los ingresos ZOFEMAT a la recuperación, conservación, mantenimiento de playas y a la atención integral de los efectos negativos provocados por fenómenos naturales, conformando un fondo adicional que será administrado por la entidad federativa (Fondo Estatal).

- d) Las disposiciones mostraron áreas de fortalecimiento para definir los conceptos y las actividades en los que deben ser utilizados los incentivos percibidos por los municipios costeros, es decir el 70.0% de la recaudación de la ZOFEMAT.

Con el fin de evaluar los mecanismos implementados por los gobiernos de los estados y por los municipios costeros revisados para el cumplimiento de las funciones operativas de la ZOFEMAT, y como resultado de las visitas domiciliarias practicadas por el equipo auditor y con la revisión de la información proporcionada por el orden estatal y municipal se identificó lo siguiente:

#### A) Recaudación de ingresos ZOFEMAT

En materia de gestión de las concesiones y los permisos sobre la ZOFEMAT se verificó que, en 2022, la SEMARNAT presentó áreas de mejora para establecer los canales de coordinación y de comunicación con los gobiernos de los estados y municipios costeros, con el propósito de conocer las resoluciones emitidas de los trámites en materia de ZOFEMAT. Como consecuencia de lo antes descrito, se identificó que ninguno de los gobiernos de los cinco estados y siete municipios costeros revisados dispusieron de un listado de ocupantes de la ZOFEMAT actualizado y conciliado con la instancia del orden federal, razón por la cual el universo de concesiones y permisos de la ZOFEMAT que reportaron los municipios costeros revisados, presentaron diferencias respecto de los datos que dispuso la SEMARNAT al cierre del ejercicio 2022. En ese sentido, la recaudación de los ingresos ZOFEMAT de los estados y municipios revisados en el ejercicio 2022 y las cuentas por cobrar a los concesionarios y permisionarios al cierre del ejercicio 2022, se integró como a continuación se describe:

#### RECAUDACIÓN Y SALDOS POR COBRAR DE INGRESOS ZOFEMAT, AL CIERRE DEL EJERCICIO 2022

(Miles de pesos)

Entidad Federativa	Municipio costero	Ocupantes			Con adeudo	Ingresos recaudados	Cuenta por cobrar
		Regulares	Irregulares	Total			
Baja California	Ensenada	174	179	353	115	10,097.7	70,404.8
Campeche	Campeche	294	78	372	54	2,096.7	2,200.9
	Carmen	107	445	552	43	3,230.6	278.8
Quintana Roo	Benito Juárez	324	857	1,181	22	181,838.2	2,313.2
Sinaloa	Mazatlán	29	542	571	242	12,250.0	632,632.5
Veracruz	Veracruz	56	14	70	36	1,627.1	744.0
	Alvarado	114	33	147	45	1,233.7	169.0
		1,098	2,148	3,246	557	212,374.0	708,743.2

FUENTE: Elaborado por el equipo auditor con base en la información proporcionada por el Gobierno del Estado de Baja California, mediante el oficio número 230641, del 30 de junio de 2023; por el Gobierno del Estado de Campeche, mediante el oficio número SAFIN03/SSAyF/EFRFE/0058/2023, del 16 de junio de 2023; por el Gobierno del Estado de Quintana Roo, mediante el oficio número SECOES/SFIOPAS/CGSIARFE/CSARFE/DSAA/00176/VI/2023 del 16 de junio de 2023; por el Gobierno del Estado de Sinaloa, mediante el oficio número STRC/SA/556/2023, del 13 de junio de 2023; y por el Gobierno del Estado de Veracruz, mediante el oficio número DGF/SFRF/1305/06/2023, del 16 de junio de 2023.

Los mecanismos implementados por los municipios costeros de Campeche, Carmen y Mazatlán para incentivar la recaudación por parte de los concesionarios omisos en el pago

de los derechos sujetos de fiscalización consistieron principalmente en solicitar el pago por medio de llamadas telefónicas, el envío de correos electrónicos, la ejecución de visitas a los concesionarios, la emisión de cartas invitación, requerimientos y suscripción de convenios de pago; además, se identificó que los municipios de Ensenada y Campeche notificaron, por medio de oficio a la DGZFMAT, los concesionarios que presentaron adeudos para proceder con su revocación. En el caso de los municipios de Veracruz y Alvarado no realizaron actividades de recaudación en materia de ZOFEMAT, ni realizaron gestiones ante la SEMARNAT para la revocación de concesiones en aquellos ocupantes que incumplieron sus obligaciones fiscales.

Como se mostró en el cuadro que antecede, los estados y municipios revisados presentaron en conjunto 557 concesionarios omisos en el pago de derechos que representaron el 17.0% del total de ocupantes de la ZOFEMAT y, al cierre del ejercicio fiscal de 2022, los municipios costeros presentaron saldos por cobrar que ascendieron a 708,743.2 miles de pesos, con antigüedades de 1 hasta 22 años

Se destaca que en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención del equipo auditor de la ASF ante los concesionarios omisos sujetos de revisión, los municipios de Ensenada, Campeche, Carmen, Mazatlán y Veracruz obtuvieron recuperaciones operadas por concepto de derechos por el uso, goce y aprovechamiento de la ZOFEMAT por 725.9 miles de pesos, de los cuales 388.2 miles de pesos fueron recaudados por el Municipio de Veracruz, 183.4 miles de pesos por el Municipio de Ensenada, 130.6 miles de pesos por el Municipio de Mazatlán, 18.2 miles de pesos por el Municipio de Campeche y 5.5 miles de pesos por el Municipio de Carmen. Las entidades fiscalizadas proporcionaron la documentación comprobatoria que acreditó el cobro y entero de los derechos en las cuentas bancarias de las tesorerías municipales.

El Municipio de Benito Juárez fue considerado por el equipo auditor como referencia de mejores prácticas para la recaudación de los derechos ZOFEMAT debido, en primer lugar, a que el Gobierno del Estado y el Municipio de Benito Juárez dispusieron de una estructura organizacional específica para atender estas funciones y la Dirección de ZOFEMAT actuó como Autoridad Fiscal Federal para recibir y requerir las declaraciones de pagos de derechos a los concesionarios, así como los pagos por derechos omitidos, sus actualizaciones y accesorios; como efectos positivos se identificó que se impulsó la recaudación de los derechos ZOFEMAT sumando un total de 181,838.2 miles de pesos, cumpliendo con las metas establecidas.

#### B) Fondo de ZOFEMAT y Comité Técnico

La constitución e integración de los Fondos ZOFEMAT en el ejercicio 2022 y la aplicación de sus recursos en las entidades y municipios revisados, se realizó como a continuación se describe:

## CONSTITUCIÓN E INTEGRACIÓN DEL FONDO ZOFEMAT EN 2022

(Miles de pesos)

Entidad Federativa	Municipio costero	Saldo inicial del fondo ZOFEMAT	Aportaciones al Fondo			Erogaciones realizadas con cargo a los programas	Saldo final
			Municipal	Estatad	Federal		
Baja California	Ensenada	3,239.8	986.7	1,141.8	0	3,930.2	5,403.9
Campeche	Campeche	367.8	311.3	311.3	311.34	350.1	511.7
	Carmen	N.A.	339.9	339.9	339.95	1,017.3	N.A.
Quintana Roo	Benito Juárez	38,711.8	12,976.3	12,373.8	12,373.87	44,869.3	31,881.1
Veracruz	Veracruz					1,466.3	
	Alvarado	5,247.5		6,379.1 <sup>1</sup>		No se aplicaron recursos	5,811.0
Sinaloa	Mazatlán	15,180.2		3,675.0 <sup>2</sup>		2,500.9	16,161,202.7

FUENTE: Elaborado por el equipo auditor con base en la información proporcionada por el Gobierno del Estado de Baja California, mediante el oficio número 230641, del 30 de junio de 2023; por el Gobierno del Estado de Campeche, mediante el oficio número SAFIN03/SSAyF/EFRFE/0058/2023, del 16 de junio de 2023; por el Gobierno del Estado de Quintana Roo, mediante el oficio número SECOES/SFIOPAS/CGSIARFE/CSARFE/DSAA/00176/VI/2023 del 16 de junio de 2023; por el Gobierno del Estado de Sinaloa, mediante el oficio número STRC/SA/556/2023, del 13 de junio de 2023; y por el Gobierno del Estado de Veracruz, mediante el oficio número DGF/SFRF/1305/06/2023, del 16 de junio de 2023.

N.A.: No acreditó

<sup>1</sup> La información proporcionada por el Estado de Veracruz no acreditó a cuál municipio correspondieron los saldos y aportaciones informadas.

<sup>2</sup> La información proporcionada por el Estado de Sinaloa no acreditó la distribución de las aportaciones al Fondo realizadas por los tres órdenes de gobierno.

En el análisis de los CCAMFF, de los anexos número 1, y de las Reglas de operación del Fondo ZOFEMAT se identificaron los siguientes mecanismos de control relacionados con la aplicación de los ingresos ZOFEMAT en 2022:

- a) Se verificó que en los municipios de Campeche, Carmen, Benito Juárez, Mazatlán, Veracruz y Alvarado se constituyeron los Fondos ZOFEMAT y se integraron con el 30.0% de los ingresos recaudados y con las aportaciones de los tres órdenes de gobierno en las que la federación, la entidad federativa y el municipio aportaron el 10.0% cada uno.

En lo correspondiente al municipio de Ensenada, se identificó que, si bien las aportaciones de la entidad federativa y del municipio se realizaron en tiempo y forma, la ausencia de los Anexos 1 al CCAMFF por la creación de los nuevos municipios de San Felipe<sup>86</sup> y San Quintín<sup>87</sup> originó que la Federación desde febrero de 2021 no realizara su aportación al Fondo ZOFEMAT de Ensenada, por lo que durante 2022, el Fondo ZOFEMAT no fue constituido y no se dispuso de él.

<sup>86</sup> Decreto No. 246 de la H. XXIII Legislatura Constitucional del Estado de Baja California, publicado el 1 de julio de 2021.

<sup>87</sup> Decreto No. 46 de la H. XXIII Legislatura Constitucional del Estado de Baja California, publicado el 27 de febrero de 2020.

- b) En el Municipio de Benito Juárez, el Anexo No. 1 al CCAMFF fue modificado mediante Acuerdo en 2021;<sup>88</sup> con las modificaciones se estableció que previamente a la constitución del Fondo ZOFEMAT (municipal), el 30.0% de los ingresos recaudados conformarán un segundo Fondo (Fondo Estatal) cuyos recursos se destinarán a la recuperación, conservación, mantenimiento de las playas y a la atención integral de los efectos negativos provocados por fenómenos naturales que afecten a las playas ubicadas en el Municipio; asimismo, se estableció que a la entidad federativa le corresponde la administración de este Fondo Estatal, por ello los municipios deberán transferir mensualmente dicho 30.0% a la entidad federativa dentro de los cinco días del mes siguiente al que corresponda la recaudación; también se incluyó la constitución, operación y facultades de un órgano colegiado denominado Consejo Técnico, para la vigilancia y administración del Fondo Estatal. Estas modificaciones se realizaron en la búsqueda de soluciones para dar atención a la problemática del arribo de cantidades masivas de sargazo al caribe mexicano y su grave afectación ambiental y turístico.

## Conclusión

Como resultado de los trabajos de fiscalización se concluye que la recaudación de los derechos ZOFEMAT estuvo a cargo del orden estatal y municipal para ejercer las funciones operativas de recaudación, determinación y cobro de los derechos que deben pagar los concesionarios por el uso o goce de la ZOFEMAT; se documentaron áreas de oportunidad en las disposiciones normativas que las regularon y que consistieron en la ausencia de mecanismos de coordinación con la SEMARNAT para tener conocimiento sobre nuevas resoluciones de trámites, prórrogas, modificaciones y términos en los que fueron otorgados los títulos de concesión en materia de ZOFEMAT y para que los estados y municipios informaran a esa autoridad federal sobre las situaciones e inconsistencias que por el contacto directo con los concesionarios y permisionarios fueron identificadas; asimismo, ninguno de los gobiernos de los cinco estados fiscalizados, ni de los siete municipios costeros seleccionados dispusieron de un listado de ocupantes de la ZOFEMAT actualizado y conciliado con el orden federal que conformara una base íntegra y confiable para la recaudación de derechos; y se determinó la necesidad de establecer mecanismos de seguimiento y regularización por parte de los municipios y de la SEMARNAT para los ocupantes irregulares identificados por los municipios.

Todo lo anterior mostró áreas de oportunidad y mejora enfocados a la necesidad de definir una coordinación y comunicación intergubernamental efectiva que se refleje en la recaudación y destino eficiente de los derechos sobre el uso, goce o aprovechamiento de la ZOFEMAT, basado en controles que deben diseñarse, aplicarse y verificarse.

---

<sup>88</sup> Acuerdo por el que se modifica el Anexo No. 1 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, que celebran la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Estado de Quintana Roo y el Municipio de Benito Juárez, de la propia entidad federativa, publicado en el DOF el 2 de noviembre de 2021.

**2022-A-02000-21-0350-01-003 Recomendación**

Para que el Gobierno del Estado de Baja California, conjuntamente con los gobiernos de los municipios con litoral costero, establezca una estrategia de recaudación de los derechos sobre el uso, goce o aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre, que comprenda el análisis de la cartera de los concesionarios omisos en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales e incorpore los mecanismos de control preventivos y correctivos que permitan que el orden municipal haga más eficiente el proceso de cobro de los derechos por el uso o goce del bien nacional, a fin de disminuir la cantidad de los concesionarios que presentan adeudos, constatar que las personas físicas y morales cumplan con sus obligaciones fiscales y, en su caso, se inicien las gestiones ante las autoridades correspondientes para la revocación de las concesiones por incumplimiento del pago oportuno de los derechos ante la autoridad fiscal, en términos de lo establecido en los artículos 115, fracción V, inciso i, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 232-C, 232-D, y 233, fracción II, de la Ley Federal de Derechos; 13 y 14 de la Ley de Coordinación Fiscal; 41 y 41-A, del Código Fiscal de la Federación; 47, fracción IV del Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar; Capítulos IV y V de los Títulos de Concesión; y la Disposición 7, Componente C. Actividades de control, Principio 10, elementos de control interno 10.1 y 10.2, de las Disposiciones en Materia de Control Interno para Baja California.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

**2022-A-02000-21-0350-01-004 Recomendación**

Para que el Gobierno del Estado de Baja California, conjuntamente con los gobiernos de los municipios con litoral costero, elabore una estrategia sobre el ejercicio de los recursos provenientes de los derechos por el uso, goce o aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre (ZOFEMAT), que incorpore la obligación de destinar los recursos en una proporción razonable a la realización de trabajos de delimitación de la ZOFEMAT y la elaboración de los censos de sus ocupantes, así como sus subsecuentes actualizaciones; establezca los mecanismos de control que permitan conocer y verificar el destino de los recursos y, con ello, evitar actos de discrecionalidad, a fin de garantizar que los ingresos recaudados por el uso, goce o aprovechamiento del bien nacional, se destinen a la atención de temas prioritarios en materia de ZOFEMAT, que contribuyan a que la información del ejercicio de los recursos sea íntegra, trazable y verificable, y que los recursos económicos de los que disponen se administren con eficiencia, eficacia, economía y transparencia, y cumplan los objetivos a los que estén destinados, en términos de lo establecido en los artículos 134, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 232-C, quinto párrafo, de la Ley Federal de Derechos; artículos 28 y 47 de la Reglas de

Operación del Fondo para la vigilancia, administración, mantenimiento, preservación y limpieza de la Zona Federal Marítimo Terrestre, así como la prestación de los servicios que requiera la misma, establecido en el Anexo No. 1 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal; y la Disposición 7, Componente C. Actividades de control, Principio 10, elementos de control interno 10.1 y 10.2, de las Disposiciones en Materia de Control Interno para Baja California.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

**2022-A-04000-21-0350-01-003 Recomendación**

Para que el Gobierno del Estado de Campeche, conjuntamente con los gobiernos de los municipios con litoral costero, establezca una estrategia de recaudación de los derechos sobre el uso, goce o aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre, que comprenda el análisis de la cartera de los concesionarios omisos en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales e incorpore los mecanismos de control preventivos y correctivos que permitan que el orden municipal haga más eficiente el proceso de cobro de los derechos por el uso o goce del bien nacional, a fin de disminuir la cantidad de los concesionarios que presentan adeudos, constatar que las personas físicas y morales cumplan con sus obligaciones fiscales y, en su caso, se inicien las gestiones ante las autoridades correspondientes para la revocación de las concesiones por incumplimiento del pago oportuno de los derechos ante la autoridad fiscal, en términos de lo establecido en los artículos 115, fracción V, inciso i, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 232-C, 232-D, y 233, fracción II, de la Ley Federal de Derechos; 13 y 14 de la Ley de Coordinación Fiscal; 41 y 41-A, del Código Fiscal de la Federación; 47, fracción IV del Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar; Capítulos IV y V de los Títulos de Concesión; y 10, inciso c, numeral 10, del Acuerdo que tiene por objeto emitir las Disposiciones Generales en Materia del Marco Integrado de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno del Estado de Campeche.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

**2022-A-04000-21-0350-01-004 Recomendación**

Para que el Gobierno del Estado de Campeche, conjuntamente con los gobiernos de los municipios con litoral costero, elabore una estrategia sobre el ejercicio de los recursos provenientes de los derechos por el uso, goce o aprovechamiento de la Zona Federal

Marítimo Terrestre (ZOFEMAT), que incorpore la obligación de destinar los recursos en una proporción razonable a la realización de trabajos de delimitación de la ZOFEMAT y la elaboración de los censos de sus ocupantes, así como sus subsecuentes actualizaciones; establezca los mecanismos de control que permitan conocer y verificar el destino de los recursos y, con ello, evitar actos de discrecionalidad, a fin de garantizar que los ingresos recaudados por el uso, goce o aprovechamiento del bien nacional, se destinen a la atención de temas prioritarios en materia de ZOFEMAT, que contribuyan a que la información del ejercicio de los recursos sea íntegra, trazable y verificable, y que los recursos económicos de los que disponen se administren con eficiencia, eficacia, economía y transparencia, y cumplan los objetivos a los que estén destinados, en términos de lo establecido en los artículos 134, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 232-C, quinto párrafo, de la Ley Federal de Derechos; artículos 28 y 47 de la Reglas de Operación del Fondo para la vigilancia, administración, mantenimiento, preservación y limpieza de la Zona Federal Marítimo Terrestre, así como la prestación de los servicios que requiera la misma, establecido en el Anexo No. 1 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal; y 10, inciso c, numeral 10, del Acuerdo que tiene por objeto emitir las Disposiciones Generales en Materia del Marco Integrado de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno del Estado de Campeche.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

#### **2022-A-23000-21-0350-01-001 Recomendación**

Para que el Gobierno del Estado de Quintana Roo, conjuntamente con los gobiernos de los municipios con litoral costero, establezca una estrategia de recaudación de los derechos sobre el uso, goce o aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre, que comprenda el análisis de la cartera de los concesionarios omisos en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales e incorpore los mecanismos de control preventivos y correctivos que permitan que el orden municipal haga más eficiente el proceso de cobro de los derechos por el uso o goce del bien nacional, a fin de disminuir la cantidad de los concesionarios que presentan adeudos, constatar que las personas físicas y morales cumplan con sus obligaciones fiscales y, en su caso, se inicien las gestiones ante las autoridades correspondientes para la revocación de las concesiones por incumplimiento del pago oportuno de los derechos ante la autoridad fiscal, en términos de lo establecido en los artículos 115, fracción V, inciso i, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 232-C, 232-D, y 233, fracción II, de la Ley Federal de Derechos; 13 y 14 de la Ley de Coordinación Fiscal; 41 y 41-A, del Código Fiscal de la Federación; 47, fracción IV del Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar; Capítulos IV y V de los Títulos de Concesión; y 9, Tercera Norma, Principio 10, del Acuerdo por el que se emiten las Normas

Generales de Control Interno para la Administración Pública Central y Paraestatal del Estado de Quintana Roo.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

**2022-A-25000-21-0350-01-003 Recomendación**

Para que el Gobierno del Estado de Sinaloa, conjuntamente con los gobiernos de los municipios con litoral costero, establezca una estrategia de recaudación de los derechos sobre el uso, goce o aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre, que comprenda el análisis de la cartera de los concesionarios omisos en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales e incorpore los mecanismos de control preventivos y correctivos que permitan que el orden municipal haga más eficiente el proceso de cobro de los derechos por el uso o goce del bien nacional, a fin de disminuir la cantidad de los concesionarios que presentan adeudos, constatar que las personas físicas y morales cumplan con sus obligaciones fiscales y, en su caso, se inicien las gestiones ante las autoridades correspondientes para la revocación de las concesiones por incumplimiento del pago oportuno de los derechos ante la autoridad fiscal, en términos de lo establecido en los artículos 115, fracción V, inciso i, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 232-C, 232-D, y 233, fracción II, de la Ley Federal de Derechos; 13 y 14 de la Ley de Coordinación Fiscal; 41 y 41-A, del Código Fiscal de la Federación; 47, fracción IV del Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar; Capítulos IV y V de los Títulos de Concesión; y Segundo, Disposición 9, Norma General Tercera, Principio 10, elementos de control interno 10.01 y 10.02, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno para el Estado de Sinaloa.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

**2022-A-25000-21-0350-01-004 Recomendación**

Para que el Gobierno del Estado de Sinaloa, conjuntamente con los gobiernos de los municipios con litoral costero, elabore una estrategia sobre el ejercicio de los recursos provenientes de los derechos por el uso, goce o aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre (ZOFEMAT), que incorpore la obligación de destinar los recursos en una proporción razonable a la realización de trabajos de delimitación de la ZOFEMAT y la elaboración de los censos de sus ocupantes, así como sus subsecuentes actualizaciones; establezca los mecanismos de control que permitan conocer y verificar el destino de los

recursos y, con ello, evitar actos de discrecionalidad, a fin de garantizar que los ingresos recaudados por el uso, goce o aprovechamiento del bien nacional, se destinen a la atención de temas prioritarios en materia de ZOFEMAT, que contribuyan a que la información del ejercicio de los recursos sea íntegra, trazable y verificable, y que los recursos económicos de los que disponen se administren con eficiencia, eficacia, economía y transparencia, y cumplan los objetivos a los que estén destinados, en términos de lo establecido en los artículos 134, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 232-C, quinto párrafo, de la Ley Federal de Derechos; artículos 28 y 47 de la Reglas de Operación del Fondo para la vigilancia, administración, mantenimiento, preservación y limpieza de la Zona Federal Marítimo Terrestre, así como la prestación de los servicios que requiera la misma, establecido en el Anexo No. 1 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal; y Segundo, Disposición 9, Norma General Tercera, Principio 10, elementos de control interno 10.01 y 10.02, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno para el Estado de Sinaloa.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

#### **2022-A-30000-21-0350-01-003 Recomendación**

Para que el Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, conjuntamente con los gobiernos de los municipios con litoral costero, establezca una estrategia de recaudación de los derechos sobre el uso, goce o aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre, que comprenda el análisis de la cartera de los concesionarios omisos en el cumplimiento de sus obligaciones fiscales e incorpore los mecanismos de control preventivos y correctivos que permitan que el orden municipal haga más eficiente el proceso de cobro de los derechos por el uso o goce del bien nacional, a fin de disminuir la cantidad de los concesionarios que presentan adeudos, constatar que las personas físicas y morales cumplan con sus obligaciones fiscales y, en su caso, se inicien las gestiones ante las autoridades correspondientes para la revocación de las concesiones por incumplimiento del pago oportuno de los derechos ante la autoridad fiscal, en términos de lo establecido en los artículos 115, fracción V, inciso i, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 232-C, 232-D, y 233, fracción II, de la Ley Federal de Derechos; 13 y 14 de la Ley de Coordinación Fiscal; 41 y 41-A, del Código Fiscal de la Federación; 47, fracción IV del Reglamento para el uso y aprovechamiento del mar territorial, vías navegables, playas, zona federal marítimo terrestre y terrenos ganados al mar; Capítulos IV y V de los Títulos de Concesión; y 26, Principio 10, del Acuerdo por el que se emite el Sistema de Control Interno para las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de

Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

2022-A-30000-21-0350-01-004 **Recomendación**

Para que el Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, conjuntamente con los gobiernos de los municipios con litoral costero, elabore una estrategia sobre el ejercicio de los recursos provenientes de los derechos por el uso, goce o aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre (ZOFEMAT), que incorpore la obligación de destinar los recursos en una proporción razonable a la realización de trabajos de delimitación de la ZOFEMAT y la elaboración de los censos de sus ocupantes, así como sus subsecuentes actualizaciones; establezca los mecanismos de control que permitan conocer y verificar el destino de los recursos y, con ello, evitar actos de discrecionalidad, a fin de garantizar que los ingresos recaudados por el uso, goce o aprovechamiento del bien nacional, se destinen a la atención de temas prioritarios en materia de ZOFEMAT, que contribuyan a que la información del ejercicio de los recursos sea íntegra, trazable y verificable, y que los recursos económicos de los que dispone se administren con eficiencia, eficacia, economía y transparencia, y cumplan los objetivos a los que estén destinados, en términos de lo establecido en los artículos 134, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 232-C, quinto párrafo, de la Ley Federal de Derechos; artículos 28 y 47 de la Reglas de Operación del Fondo para la vigilancia, administración, mantenimiento, preservación y limpieza de la Zona Federal Marítimo Terrestre, así como la prestación de los servicios que requiera la misma, establecido en el Anexo No. 1 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal; y 26, Principio 10, del Acuerdo por el que se emite el Sistema de Control Interno para las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

***Recuperaciones Operadas, Cargas Financieras y Actualización a Valor Actual***

Se determinó un monto por 725,953.99 pesos, en el transcurso de la revisión se recuperaron recursos por 725,953.99 pesos, con motivo de la intervención de la ASF; 79,320.00 pesos se generaron por cargas financieras; 16,488.66 pesos pertenecen a actualizaciones a valor actual.

***Consecuencias Sociales***

En 2022, dentro de los bienes sujetos al dominio de la Nación queda comprendida la ZOFEMAT, misma que forma parte de la riqueza natural costera de México y que es un asunto de interés público e interés general previsto en el sistema jurídico mexicano; su gestión estuvo a cargo de la SEMARNAT, la PROFEPA y los gobiernos de los estados y

municipios con litoral costero, y que derivado de la revisión efectuada se determinó la necesidad de que dicho bien sea administrado bajo un Sistema Intergubernamental, que incida positivamente en el desarrollo de la ZOFEMAT del Estado mexicano, orientado a impulsar un modelo de ordenamiento de las actividades que se desarrollan mediante su uso, goce y aprovechamiento —pesca, acuacultura, ganadería, entre otras—, así como de las diversas políticas como la turística, urbano-territorial, fiscal y económica que convergen en este espacio geográfico de intervención común, y que vincule su manejo integral, que involucre tanto al gobierno como a la sociedad que comprenda intereses públicos y privados y que atienda las perspectivas tanto territoriales, ambientales, como administrativas; y que al mismo tiempo comprenda las dimensiones del desarrollo sustentable —social, ambiental y económica—.

### ***Buen Gobierno***

Impacto de lo observado por la ASF para buen gobierno: Controles internos.

### ***Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones***

Se determinaron 10 resultados, de los cuales, en uno no se detectó irregularidad y los 9 restantes generaron:

28 Recomendaciones.

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

### **Consideraciones para el seguimiento**

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

En tal virtud, las recomendaciones y acciones que se presentan en este informe de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que, debido a la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada podrán atenderse o no, solventarse o generar la acción superveniente que corresponda de conformidad con el marco jurídico que regule la materia.

### ***Dictamen***

El presente dictamen se emite el 6 de febrero de 2024, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información y documentación correspondiente al ejercicio fiscal 2022, proporcionada por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos

Naturales (SEMARNAT), la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), y los gobiernos de los estados de Baja California, Campeche, Quintana Roo, Sinaloa y Veracruz de Ignacio de la Llave, de cuya veracidad son responsables; fue planeada y desarrollada con el objetivo de fiscalizar la razonabilidad del diseño, implementación y eficacia de los elementos de Control Interno y Gobernanza de la Política de Uso, Administración y Aprovechamiento de la Zona Federal Marítimo Terrestre del Estado mexicano (ZOFEMAT) ejercidos por las instancias de los tres órdenes de gobierno relativos a la eficiencia, la eficacia y la economía de los procesos de deslinde y delimitación, manejo integral, e inspección y vigilancia de la ZOFEMAT; a fin de verificar el cumplimiento de los objetivos de la Política, así como la vigencia del marco jurídico y normativo; la transparencia; la rendición de cuentas, y la confiabilidad de la información para, en su caso, sugerir estrategias de mejora en el fortalecimiento y contribución de la gestión intergubernamental. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

La ZOFEMAT está constituida por la faja de 20 metros de ancho de tierra firme, transitable y contigua a las playas; su explotación, uso y aprovechamiento es un asunto de interés público e interés general del Estado mexicano, al tratarse de un bien de uso común sujeto al régimen del dominio público en el que convergen diversas políticas; y que toma mayor relevancia debido a que en su manejo y desarrollo sustentable concurren las facultades, funciones y obligaciones de los tres órdenes de gobierno.

Con base en lo antes expuesto, el equipo auditor consideró pertinente fiscalizar las acciones a cargo de los tres órdenes de gobierno respecto de los componentes de control interno y gobernanza relativos a los procesos intergubernamentales relacionados con la verificación y control sobre el uso y aprovechamiento de la ZOFEMAT durante el ejercicio fiscal 2022, y mediante los cuales estas instancias contribuyeron al logro de los objetivos que persigue este asunto de interés público.

Los resultados de la fiscalización mostraron que, durante 2022, existieron áreas de oportunidad en la coordinación y comunicación intergubernamental entre las dependencias del orden federal, los gobiernos de los estados y los municipios con litoral costero, cuyo origen principal —pero no único— se generó por la ausencia de mecanismos formales de coordinación, de cooperación-colaboración para el desarrollo de cada uno de los procesos, funciones y actividades sustantivas, mediante los cuales se llevara a cabo la administración, uso y aprovechamiento de la ZOFEMAT: planeación estratégica para el manejo integral, deslinde y delimitación, gestión de concesiones y permisos, trámites en proceso e inspección y vigilancia.

En lo que respecta al marco jurídico y normativo que reguló la ZOFEMAT y del que dispusieron los tres órdenes de gobierno durante 2022, se identificó que si bien la Ley General de Bienes Nacionales (LGBN) tuvo como objeto establecer las disposiciones aplicables a los bienes sujetos al régimen del dominio público como lo es la ZOFEMAT, el marco normativo que principalmente sustentó el desarrollo de los procesos sustantivos de la ZOFEMAT fue el Reglamento de la ZOFEMAT el cual data de 1991 y que, desde su

publicación y hasta el cierre del ejercicio fiscalizado, no ha presentado actualizaciones posteriores. Así también, en el orden estatal y municipal, el marco jurídico y normativo mostró la necesidad de contar con herramientas actualizadas sobre los efectos legales derivados de las posibles modificaciones, divisiones o conformación de nuevos municipios costeros; por presentar áreas de oportunidad en la normativa para que los gobiernos de los municipios costeros ejercieran facultades efectivas de recaudación; así como las limitadas atribuciones de los Comités Técnicos de la ZOFEMAT, enfocadas principalmente a la aplicación de los recursos del Fondo ZOFEMAT y no a su gestión sustentable.

En cuanto a la Planeación Estratégica, en 2022, la SEMARNAT, la PROFEPA y los gobiernos de los estados y municipios con litoral costero no dispusieron de un modelo integral que estableciera los mecanismos de coordinación, comunicación y colaboración de los tres órdenes de gobierno en la identificación de las problemáticas en materia de ZOFEMAT, que les permitiera definir prioridades, objetivos, metas y las estrategias por realizar para el manejo integral y desarrollo sustentable de este bien de uso común; tampoco acreditaron esfuerzos para desarrollar y constituir en el corto y mediano plazos un documento de dirección estratégica conjunta con el fin de que interactuaran los tres órdenes de gobierno bajo una visión integral para conformar una política intergubernamental como lo prevé y mandata la legislación aplicable.

En relación con el proceso de deslinde y delimitación de la ZOFEMAT, se identificó que la SEMARNAT no dispuso de mecanismos de control que contribuyeran al desarrollo eficiente de los trabajos de deslinde y delimitación de la ZOFEMAT y el ejercicio de la posesión y propiedad del bien nacional, como lo fueron la falta de un sistema de información geográfica que le permitiera identificar y representar la superficie que comprende la ZOFEMAT y los terrenos ganados al mar; de un catálogo, inventario o catastro de los terrenos ganados al mar; de manuales de procedimientos que definieran la trazabilidad del proceso, las actividades a realizar, las áreas responsables involucradas y las actividades de control para mitigar los posibles riesgos; así como, la falta de mecanismos para determinar y actualizar periódicamente los límites de la ZOFEMAT, por lo tanto, la SEMARNAT, la PROFEPA y los gobiernos de los estados y municipios con litoral costero revisados, presentaron áreas de oportunidad para conocer, determinar y actualizar el espacio físico y potencial de este bien nacional.

Respecto del ejercicio de las funciones relacionadas con los procesos de gestión de las concesiones y permisos de la ZOFEMAT, se comprobó que, durante 2022, existieron áreas de oportunidad por parte la SEMARNAT, que consistieron en la falta de un registro de ocupantes del bien nacional, y de los concesionarios que al término del ejercicio fiscalizado estaban haciendo el uso, goce o aprovechamiento de la ZOFEMAT y, se identificó la falta de mecanismos de control para que la PROFEPA y el orden estatal y municipal tuvieran información disponible acerca de las resoluciones emitidas de los trámites en materia de concesiones en la ZOFEMAT y los términos en los que fueron otorgados los títulos y sus modificaciones.

Se constató que al cierre del ejercicio 2022, la SEMARNAT tenía 8,968 trámites en materia de ZOFEMAT que se encontraban en proceso de atención, de los cuales 7,928 excedieron del plazo para su resolución y el 64.0% de ellos presentaron antigüedades mayores de 3 años o más respecto de la fecha en la que normativamente la SEMARNAT debió haber emitido una resolución a las personas físicas y morales solicitantes; estas situaciones no obedecieron a un tipo de trámite en específico ni se focalizaron en alguna unidad administrativa donde se presentaron. Aunado a lo anterior, se identificaron áreas de oportunidad en la herramienta informática denominada Sistema Nacional de Trámites (SINAT) para la recepción, seguimiento, evaluación y control de los trámites ingresados a la SEMARNAT que en materia de ZOFEMAT fueron solicitados, y que los módulos que lo integraron no guardaron el registro de aquellos actos jurídicos posteriores a la emisión de los resolutivos de concesión.

Las funciones operativas de recaudación, determinación y cobro de los derechos ZOFEMAT, a cargo del orden estatal y municipal durante 2022, presentaron áreas de oportunidad y mejora en las disposiciones normativas que las regularon y que se revelaron en el establecimiento de los mecanismos de coordinación con la SEMARNAT para tener conocimiento sobre nuevas resoluciones de trámites; en que los gobiernos de los cinco estados fiscalizados y los siete municipios costeros revisados no tuvieran un listado de ocupantes de la ZOFEMAT actualizado y conciliado con el orden federal; y en el seguimiento y regularización de los ocupantes irregulares. Asimismo, las pruebas de fiscalización revelaron que, al término del ejercicio fiscalizado, en los siete municipios revisados existían saldos por cobrar a los ocupantes de la ZOFEMAT por concepto de derechos por el uso, goce y aprovechamiento de este bien nacional, que en su conjunto ascendieron a 708,743.2 miles de pesos, y que presentaban antigüedades que van desde el año 2000 a 2022. En ese mismo sentido, se destaca que en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención del equipo auditor, se obtuvieron recuperaciones por derechos de la ZOFEMAT por 725.9 miles de pesos, recibidas en las tesorerías de los municipios de Ensenada, Campeche, Carmen, Mazatlán y Veracruz.

En cuanto a los mecanismos de control para el uso y destino de los recursos de los fondos ZOFEMAT, se comprobó que la operación y facultades de los Comités Técnicos de ZOFEMAT, estuvieron enfocadas únicamente a la vigilancia y aplicación de los recursos del Fondo ZOFEMAT en un 30.0% del total de los derechos recaudados por concepto del uso, goce y aprovechamiento del bien nacional; esto evidenció la falta de estrategias comunes y de mecanismos conjuntos entre los tres órdenes de gobierno que permitieran garantizar que los ingresos recaudados fueran destinados a la atención de temas prioritarios que entre los que destacan los trabajos de deslinde y delimitación y la ejecución de los censos de los ocupantes de la ZOFEMAT, así como para atender las problemáticas derivadas del dinamismo que caracteriza el bien nacional.

En opinión del equipo auditor, durante 2022, el asunto de interés público de la gestión sobre el uso, goce y aprovechamiento de la ZOFEMAT se encuentra definido mediante un esquema en donde intervienen las facultades, funciones y obligaciones de los tres órdenes de gobierno —en el orden federal de la SEMARNAT y la PROFEPA, y en los órdenes estatal y

municipal los gobiernos de los estados y municipios con litoral costero—, el cual presentó áreas de oportunidad en materia de control interno relacionadas con el marco jurídico y normativo que lo reguló y la gestión que operó desde perspectivas y necesidades individuales de cada orden que ejecutó su función, por lo que el esquema bajo el cual operó la ZOFEMAT dista de ser considerada una política intergubernamental que fomentara la participación de los órdenes federal, estatal y municipal de manera eficaz, eficiente y concurrente en el cumplimiento del asunto de interés público en cualquiera de sus vertientes (políticas fiscales, turística, urbano-territorial, de explotación de recursos naturales y ambiental).

Las recomendaciones formuladas tienen como propósito fomentar la participación de los órdenes federal, estatal y municipal en el diseño e implementación de un Sistema Intergubernamental para el manejo de la ZOFEMAT, articulado, armonizado y eficaz, que fomente la cooperación entre agentes intergubernamentales y establezca las políticas y los mecanismos de interacción, de vinculación, de participación, de comunicación y de toma de decisiones oportuna en los procesos, funciones y actividades sustantivas, que coadyuve a determinar las problemáticas y dirigir los esfuerzos de los tres órdenes de gobierno a la atención de problemas de carácter prioritario y los eventos que afecten la gestión del bien nacional con motivo del dinamismo que lo caracteriza.

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

Director de Área

Director General

L.C. Maribel Mercedes Cortes Cruz

Mtro. José de Jesús Sosa López

***Comentarios de la Entidad Fiscalizada***

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

En respuesta a las reuniones de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, los gobiernos de los estados de Campeche, Quintana Roo y Veracruz de Ignacio de la Llave mediante los oficios números 2174/OIC/SA/DCSAE/2023, SECOES/SFSIOPAS/CGCSF/CSFFE/00001/I/2024 y DGF/SFRF/0028/01/2024, del 22 de

diciembre de 2023, 3 de enero de 2024 y 11 de enero de 2024, respectivamente, proporcionaron argumentaciones y documentación que fueron valoradas por el equipo auditor en términos de lo establecido en el artículo 20 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; no obstante, lo proporcionado por los entes fiscalizados mencionados no solventaron las observaciones formuladas, por lo que persisten las recomendaciones, las cuales deberán ser atendidas en los términos y fechas compromiso acordados y que se detallan en los anexos 1 de las actas de reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares.

En el caso del resto de las entidades fiscalizadas (SEMARNAT, PROFEPA y los gobiernos de los estados de Baja California y Sinaloa) no proporcionaron información y documentación que justifique o aclare las observaciones, por lo que las recomendaciones deberán ser atendidas en los términos y fechas compromiso acordadas que se detallan en los anexos 1 de las actas de reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares.



AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN  
**RECIBIDO**  
 04 ENE 2024  
 OFICINA DE PARTES  
 EDIFICIO AJUSCO

100,2415

"2023, Año de Francisco Villa, el  
 revolucionario del pueblo"



Alcaldía de  
 Campeche

San Francisco de Campeche, Camp, a 22 de diciembre de 2023  
 Oficio No.2174/OIC/SA/DC/SAE/2023

ASUNTO: Atención a la Cédula de Resultados y  
 Observaciones Preliminares.

LIC. JOSÉ DE JESÚS SOSA LÓPEZ  
 Director General de Auditoría y Evaluación  
 a los Sistemas de Control Interno de la  
 Auditoría Superior de la Federación  
**P R E S E N T E-**

Con fundamento en los artículos 128 fracción XXIV de la Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Campeche, 2 fracciones I, IX y X; 4; 16 fracciones I, XXV y 27, 28 fracción XII del Reglamento de la Administración Pública Centralizada y Paramunicipal del Municipio de Campeche, derivado de la Cédula de Resultados Finales, emitido por la Auditoría Superior de la Federación, correspondiente al ejercicio fiscal 2022 del municipio de Campeche, en lo que respecta al H. Ayuntamiento del Municipio de Campeche conforme a la Auditoría 350, con título "Control Interno y Gobernanza del Manejo de las Zona Federal Marítimo Terrestre de Estado de México", por lo que para los efectos legales y administrativos a que haya lugar, se procede a la rendición de información para atender los resultados respecto a los numerales que a continuación se señala:

RESULTADO 4			
Con relación al resultado número 4, que a continuación se transcribe:			
NÚM. DEL RESULTADO:	4	CON OBSERVACIÓN	SI (X) NO ( )
PROCEDIMIENTO NÚM:	4		
DESCRIPCIÓN DEL RESULTADO:	Capacidad Organizacional		
<p>Un Sistema de Control Interno efectivo proporciona una seguridad razonable sobre la consecución de metas y objetivos, y debe estar diseñado y funcionando de tal manera que fortalezca la capacidad para conducir las actividades institucionales, para fortalecer la ejecución de una política pública o para el desarrollo eficiente de un asunto de interés público como lo es el manejo y desarrollo sustentable de la ZOFEMAT. Entre los componentes de este sistema, el ambiente de control es la base que proporciona la disciplina y estructura para lograr su eficacia e influye en la definición de los objetivos y la constitución de las actividades de control, lo anterior resulta de mayor relevancia por tratarse el objeto de fiscalización de un asunto de interés público en el que participan de manera transversal y concurrente la SEMARNAT y la PROFEPA en el orden federal, y los gobiernos de los estados y municipios con literal costeros en los órdenes estatal y municipal, respectivamente; por lo que el presente resultado se enfocó a verificar las capacidades con las que dispusieron los tres órdenes de gobierno para establecer y mantener un ambiente de control que implique una actitud de respaldo hacia el control interno y la operación de sus principios y elementos, entre los que destacan el establecimiento de una estructura organizacional que permita cumplir con la asignación de sus responsabilidades de manera eficiente y respetando los espacios de autonomía y competencias de los estados y municipios.</p>			



Órgano Interno  
 de Control  
 Campeche

AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN  
**RECIBIDO**  
 05 ENE 2024  
 FIRMA: Carmen HORA  
 DIRECCIÓN GENERAL DE AUDITORÍA Y EVALUACIÓN  
 A LOS SISTEMAS DE CONTROL INTERNO



Oficio No. SECOES/SFSIOPAS/CGCSF/CSFFE/00001/I/2024  
Asunto: Se envía información de la auditoría "ZOFEMAT" 2022.  
Chetumal, Quintana Roo, a 03 de enero de 2024.

**LIC. JOSÉ DE JESÚS SOSA LÓPEZ.**  
**DIRECTOR GENERAL DE AUDITORÍA Y EVALUACIÓN**  
**A LOS SISTEMAS DE CONTROL INTERNO DE LA**  
**AUDITORÍA SUPERIOR DE FEDERACIÓN.**  
**PRESENTE.**

Con fundamento a lo establecido en los artículos 19 fracción XIII y 43 fracción XXVI de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo, y con base a las atribuciones conferidas en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Contraloría, así como en atención a su oficio No. **DGAESCI/204/2023** de fecha 1 de diciembre de 2023, mediante el cual notifica los resultados finales y observaciones preliminares y cita a la reunión para la formalización del acta correspondiente de la auditoría **350 con título "Control Interno y Gobernanza del Manejo de la Zona Federal Marítimo Terrestre del Estado Mexicano"** de la Cuenta Pública 2022, envío a usted, la siguiente información y documentación para la atención del resultado que a continuación se indica:

**Por la Dirección de Enlace Institucional de Auditorías de la Secretaría de Finanzas y Planeación (SEFIPLAN).**

**Resultado No. 10, procedimiento No. 11 (Pre-recomendación 24).**

- CD no. 1 certificado por el C. Osiris Agapito Rodríguez Hernández, Director General de Ingresos de la Secretaría de Finanzas y Planeación.
- Copia simple del oficio No. SEFIPLAN/TGE/DEIA/00077/XII/2023 de fecha 20 de diciembre de 2023, suscrito por la M.A.N. María de la Luz Ramírez Lizama, Directora de Enlace Institucional de Auditorías de la Secretaría de Finanzas y Planeación, mediante el cual adjunta copia simple del oficio No. SEFIPLAN/DGI/DTI/DATI/0735/XII/2023, en el cual se relaciona la información y documentación contenida en el CD no. 1.

Sin otro particular, me despido y aprovecho el espacio para enviarle un cordial y afectuoso saludo.

**ATENTAMENTE**

**ARQ. ALFONSO ALEXANDER MEDINA CÁMARA**  
COORDINADOR GENERAL DE CONTROL Y SEGUIMIENTO  
DE FISCALIZACIONES Y REPRESENTANTE DE ENLACE ANTE  
LA AUDITORÍA SUPERIOR DE LA FEDERACIÓN.



C.c.p. MTR. EMILIO BARRICA DELGADO, Auditor Especial del Gasto Federalizado.  
C.c.p. Expediente/Minutario

AAMC/RCHB/KGJUH



**SECOES**  
SECRETARÍA  
DE LA CONTRALORÍA  
DEL ESTADO



8 Hojas



**DIRECCIÓN GENERAL DE FISCALIZACIÓN**

Oficio No. DGF/SFRF/0028/01/2024

Asunto: Se envía información y documentación en seguimiento al Acta de la Reunión para la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares, relacionada con la auditoría número 350, Control Interno y Gobernanza del Manejo de la Zona Federal Marítimo Terrestre del Estado Mexicano, Cuenta Pública 2022

Xalapa, Veracruz 11 de enero de 2024

**Lic. José De Jesús Sosa López**

Director General de Auditoría y Evaluación  
a los Sistemas de Control Interno de la  
Auditoría Superior de la Federación



Con fundamento en el artículo 30, fracción I del Reglamento Interior de la Contraloría General del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y derivado del oficio número CGE/1317/2023, de fecha 12 de diciembre de 2023, mediante el cual he sido ratificado como Enlace ante la Auditoría Superior de la Federación (ASF), para llevar a cabo las acciones de coordinación, que permitan garantizar el intercambio de información y documentación, que se requiera dentro de las auditorías y fases de los procedimientos de fiscalización, que se realicen al Gobierno del Estado de Veracruz, me permito exponer lo siguiente:

En seguimiento al Acta de la Reunión para la Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares (con observaciones) número 2022/350/021, de la auditoría número **350**, denominada "**Control Interno y Gobernanza del Manejo de la Zona Federal Marítimo Terrestre del Estado Mexicano**", Cuenta Pública 2022; le hago llegar la siguiente información, cuya autenticidad es responsabilidad de los Entes, toda vez que fue proporcionada y/o certificada por las áreas correspondientes:

- Copia simple del oficio ST/005/2024, de fecha 08 de enero del presente año, signado por la Lic. Aurora Lara García, Secretaria Técnica de la Secretaría de Finanzas y Planeación (SEFIPLAN), mediante el cual realiza comentarios y aclaraciones.
- Copia simple del oficio OCI/013/2024, de fecha 08 de enero del año en curso, signado por el L.C. Felipe Zilch Fernández, Titular del Órgano de Control Interno del H. Ayuntamiento de Alvarado, Ver., a través del cual envía 4 fojas simples.

2024-200 AÑOS DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE COMO PARTE DE LA FEDERACIÓN 1824-2024

Calle Ignacio de la Llave No. 105  
Col. Salud C.P. 91055, Xalapa, Veracruz.  
228 818 45 00 Ext. 3803, 3860  
[www.veracruz.gob.mx/contraloria](http://www.veracruz.gob.mx/contraloria)



200 AÑOS  
VERACRUZ  
DE IGNACIO DE LA LLAVE  
COMO PARTE DE LA FEDERACIÓN



- Copia simple del oficio CM/OC/01/0027/2024, de fecha 10 de enero del 2024, firmado por el M.A. Taurino Caamaño Quitano, Titular del Órgano de Control Interno del H. Ayuntamiento de Veracruz, Ver., a través del cual realiza comentarios y aclaraciones.

Sin otro particular, aprovecho la oportunidad para enviarle un cordial saludo.

Atentamente  
**L.C. Erick Rafael Segura Barrera**  
Subdirector de Fiscalización a los Recursos  
Federales y Enlace ante la ASF

C.c.p. Lic. Aurora Lara García.- Secretaria Técnica de la Secretaría de Finanzas y Planeación.- Para su conocimiento.  
Mtro. Miguel Montoya Barradas.- Director General de Fiscalización de la CGE.- Mismo fin.  
M.A. Taurino Caamaño Quitano.- Titular del Órgano de Control Interno del H. Ayuntamiento de Veracruz, Ver.- Mismo fin.  
L.C. Felipe Zilch Fernández.- Titular del Órgano de Control Interno en el H. Ayuntamiento de Alvarado, Ver.- Mismo fin.  
L.C. Margarito López Gerónimo.- Titular del Órgano Interno de Control en la SEFIPLAN.- Mismo fin.  
Archivo / Minutario.  
ERSB/Spa/13ca/glb

2024: 200 AÑOS DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE COMO PARTE DE LA FEDERACIÓN 1824-2024

Calle Ignacio de la Llave No. 105  
Col. Salud C.P. 91055, Xalapa, Veracruz.  
228 818 45 00 Ext. 3803, 3860  
[www.veracruz.gob.mx/contraloria](http://www.veracruz.gob.mx/contraloria)



## **Apéndices**

### *Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Verificar que la SEMARNAT, la PROFEPA y los gobiernos de los estados y los municipios con litoral costero diseñaron e implementaron mecanismos de coordinación y comunicación que contribuyeron al uso, aprovechamiento y desarrollo sustentable de la ZOFEMAT durante 2022, y proporcionaron una seguridad razonable sobre la consecución de las metas y los objetivos definidos respecto de la administración, conservación y vigilancia de este bien nacional.
2. Identificar, analizar y evaluar las disposiciones jurídicas y normativas que regularon el manejo de la ZOFEMAT y el desarrollo de los procesos operativos relacionados con el uso, goce o aprovechamiento de este bien nacional durante 2022, aplicable a las instancias del orden federal, estatal y municipal.
3. Verificar que, durante 2022, los programas y planes de trabajo de corto, mediano y largo plazos de los tres órdenes de gobierno, definieron prioridades, objetivos, metas y las estrategias por realizar para el manejo integral y desarrollo sustentable de la ZOFEMAT.
4. Verificar que, durante 2022, las capacidades organizacionales de las que dispusieron la SEMARNAT, la PROFEPA y los gobiernos de los estados y los municipios con litoral costero contribuyeron al desarrollo eficiente del uso, administración y aprovechamiento de la ZOFEMAT y proporcionaron una seguridad razonable sobre la consecución de las metas y los objetivos que persigue.
5. Verificar que, durante 2022, la SEMARNAT y la PROFEPA diseñaron e implementaron un sistema de administración de riesgos que proporcionó una seguridad razonable sobre la consecución de las metas y objetivos que persigue la política de uso, goce y aprovechamiento de la ZOFEMAT.
6. Verificar que, durante 2022, la SEMARNAT dispuso de mecanismos de control para realizar el deslinde y delimitación de la ZOFEMAT e integrar y mantener actualizado el catálogo o inventario; diseñó y ejecutó planes y programas maestros de zonificación y usos que contribuyan al aprovechamiento y desarrollo sustentable de esta zona; y conjuntamente con los gobiernos de los estados y municipios con litoral costero definió mecanismos de coordinación y colaboración para estos fines.
7. Verificar que, durante 2022, la SEMARNAT diseñó e implementó mecanismos de control para realizar una gestión eficiente de las concesiones y los permisos otorgados para el uso, goce y aprovechamiento de la ZOFEMAT.

8. Verificar que, durante el ejercicio 2022, la SEMARNAT dispuso de mecanismos de control para recibir, procesar y dar seguimiento de manera eficiente a los trámites recibidos sobre el uso, goce o aprovechamiento de la ZOFEMAT.
9. Verificar que, durante 2022, la SEMARNAT diseñó e implementó mecanismos de control para obtener y mantener actualizado el registro de ocupantes de las personas físicas y morales que usaron, gozaron y aprovecharon la ZOFEMAT.
10. Verificar que, durante 2022, la PROFEPA dispuso de mecanismos de control eficientes para efectuar visitas de inspección y vigilancia, sobre el uso y aprovechamiento de la ZOFEMAT, que mitigaron razonablemente los riesgos asociados a ese proceso.
11. Verificar que, durante 2022, la SEMARNAT y los gobiernos de los estados y de los municipios con litoral costero dispusieron de mecanismos de coordinación y control para asegurar el desarrollo eficiente de la determinación, la recaudación, el control y el destino de los derechos obtenidos por el uso y aprovechamiento de la ZOFEMAT, para conciliar y mantener actualizado el registro de ocupantes e informar los montos de recaudación de derechos.

#### *Áreas Revisadas*

De la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales: la Dirección General de Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros; las direcciones de Delimitación, Padrón e Instrumentos Fiscales, de Manejo Integral de Ambientes Costeros, y de Resoluciones y Procedimientos Administrativos; y la Unidad Coordinadora de Oficinas de Representación y Gestión Territorial. De la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente: la Dirección General de Impacto Ambiental y Zona Federal Marítimo Terrestre; la Dirección de Inspección y Vigilancia Territorial y Zona Federal Marítimo Terrestre; y las Oficinas de Representación de Protección Ambiental en las entidades federativas. En el orden estatal: la Secretaría de Hacienda del Gobierno del Estado de Baja California; la Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Campeche; la Dirección de Zona Federal Marítimo Terrestre del Gobierno del Estado de Quintana Roo; la Secretaría de Administración y Finanzas del Gobierno del Estado de Sinaloa; y la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave. En el orden municipal: la Dirección de Recaudación del Municipio de Ensenada; la Subdirección de Ingresos del Municipio de Campeche; el Departamento de ZOFEMAT del Municipio de Carmen; la Dirección de Zona Federal Marítimo Terrestre del Municipio de Benito Juárez; la Dirección de Ingresos del Municipio de Mazatlán; y las tesorerías de los municipios de Veracruz y Alvarado.

---

*Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas*

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

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Artículos 115, fracción V, inciso i, y 134, primer párrafo.
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: Artículos 9, 12 y 32 Bis, fracciones V, VIII y XXXIX.
3. Ley de Coordinación Fiscal: Artículos 13 y 14.
4. Ley de Planeación: Artículos 1, fracción III, 14, fracción II, 16, fracción III, 33 y 34, fracciones I, II y V.
5. Código Fiscal de la Federación: Artículos 41 y 41-A.
6. Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno: Artículo Segundo, Disposición 9, Normas Generales Primera, Segunda, Tercera y Cuarta, Principios 3, 6, 10, 11, 12, 13, 14 y 15, elementos de control interno 3.01, 3.02, 3.04, 6.01, 6.02, 6.03, 6.04, 6.05, 10.01, 10.02, 10.07, 11.01, 11.02, 12.02, 12.04, 13.03, 13.05, 14.01, 14.02, 15.01 y 15.02.
7. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: de la Ley General de Bienes Nacionales, artículos 119, último párrafo, 120 y 121; Ley Federal de Derechos, artículos 232-C, quinto párrafo, 232-D, y 233, fracción II; del Reglamento para el Uso y Aprovechamiento del Mar Territorial, Vías Navegables, Playas, Zona Federal Marítimo Terrestre y Terrenos Ganados al Mar, artículos 6, 10, 14, 15, 16, 25, 26, 47, fracción IV, y 52; del Reglamento Interior de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales, artículos 6 fracciones I, V, IV, X, XIII y XXXIII, 9, fracción XV, 19, fracciones III, VII, VIII, X, XI y XV, 24, fracción VI, 35, fracción X, inciso a), 42, fracción II, 43, fracciones I, II, XXX y XXXIV, y 57, fracciones I, X y XI; de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California, Artículos 15 y 16; de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Campeche, artículo 19; de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Sinaloa, artículo 19; Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, artículo 12, fracción XVI; de la Ley de Planeación para el Estado de Baja California, artículo 15, fracción IV; Ley de Planeación para el Estado de Sinaloa, artículos 21 y 35; Ley de Planeación para el Estado de Campeche, artículo 17, fracción I; Ley de Planeación para el Estado de Quintana Roo, artículo 17; Ley de Planeación para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, artículo 16, fracción I; de las Disposiciones en Materia de Control Interno para Baja California, Disposición 7, Componentes A. Ambiente de Control, B. Administración de Riesgos, C. Actividades de Control y D. Información y comunicación, Principios 3, 6, 10, 11, 12, 14 y 15, elementos de control interno 3.1, 3.2, 3.3, 3.5, 6.1, 6.2, 6.3, 6.4, 6.5,

10.1, 10.2, 11.1, 11.2, 12.01, 12.2, 14.1, 14.2, 15.1 y 15.2; del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno para el Estado de Sinaloa, artículo Segundo, Disposición 9, Normas Generales Primera, Segunda, Tercera y Cuarta, Principios 3, 6, 10, 11, 12, 14 y 15, elementos de control interno 3.01, 3.02, 3.04, 3.05, 6.01, 6.02, 6.03, 6.04, 6.05, 10.01, 10.02, 11.01, 11.02, 12.01, 12.02, 14.01, 14.02, 15.01 y 15.02; del Acuerdo que tiene por objeto emitir las Disposiciones Generales en Materia del Marco Integrado de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno del Estado de Campeche, artículo 12, Anexo 1, Normas Generales 1, 2, 3 y 4, Principios 1.3, 2.1, 3.1, 3.2, 3.3, 4.2, 4.3, Puntos de Interés 1.3.1, 2.1.1, 3.1.1, 3.1.2, 3.2.1, 3.3.1 y 4.2.1, elementos 1.3.1.1, 1.3.1.2, 1.3.1.4, 2.1.1.1, 2.1.1.2, 2.1.1.3, 2.1.1.4, 2.1.1.5, 3.1.1.1, 3.1.2.1, 3.2.1.1, 3.2.1.2, 3.3.1.1, 3.3.1.2, 4.2.1.1, 4.2.1.2, 4.3.1.1 y 4.3.1.2, y artículo 10, inciso c, numeral 10; del Acuerdo por el que se emiten las Normas Generales de Control Interno para la Administración Pública Central y Paraestatal del Estado de Quintana Roo, artículo 9, Segunda, Tercera y Cuarta Normas, Principios 6, 10, 11, 14 y 15; y del Acuerdo por el que se emite el Sistema de Control Interno para las Dependencias y Entidades del Poder Ejecutivo del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, artículos 17, 21, 26, 27, 31 y 32, Principios 3, fracciones I y II; 6; 10, fracción I; 11; 12, fracción I; 14, fracciones I y II; y 15, fracciones I y II; del Manual de Organización Específico de la Dirección General de la Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros, las funciones quinta de la Dirección General de la Zona Federal Marítimo Terrestre y Ambientes Costeros; novena, décima y undécima de la Dirección de Delimitación, Padrón e Instrumentos Fiscales; Títulos de Concesión, Capítulos IV y V; y Reglas de Operación del Fondo para la vigilancia, administración, mantenimiento, preservación y limpieza de la Zona Federal Marítimo Terrestre, así como la prestación de los servicios que requiera la misma, establecido en el Anexo No. 1 al Convenio de Colaboración Administrativa en Materia Fiscal Federal, artículos 28 y 47.

#### *Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones y Recomendaciones*

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

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

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