

Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas

Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas

Auditoría de Desempeño: 2018-5-16F00-07-0246-2019

246-DS

Criterios de Selección

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

Objetivo

Fiscalizar el otorgamiento de subsidios para la realización de proyectos de monitoreo biológico, conformación de comités de vigilancia comunitaria y elaboración de estudios técnicos en las áreas naturales protegidas y su contribución a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Consideraciones para el seguimiento

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

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

Alcance

El alcance temporal de la auditoría corresponde al ejercicio fiscal 2018 y se utilizó como periodo de referencia 2016-2017. El alcance temático comprendió la revisión de los resultados de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) en el diseño del programa U035 "Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas", mediante el análisis de los lineamientos para operar el programa; el Sistema de Evaluación del Desempeño y la difusión del programa; la operación del Pp para contribuir a resolver el problema público relativo a la transformación y degradación de los ecosistemas más representativos del país y pérdida de su biodiversidad; el proceso de recepción de

solicitudes; los requisitos de elegibilidad de los beneficiarios; el monto de los subsidios otorgados; el seguimiento y supervisión realizado por la CONANP; la cobertura; la contribución del programa para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático; el ejercicio de los recursos; el avance en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible; el control interno, y la rendición de cuentas.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. En el desarrollo de esta auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento de objetivos y metas del otorgamiento de subsidios para la realización de estudios técnicos, monitoreo biológico y vigilancia comunitaria en las áreas naturales protegidas, a efecto de fortalecer el manejo, conservación y protección de las Áreas Naturales Protegidas, a fin de contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Antecedentes

En 1992, en el marco de la Cumbre de la Tierra, realizado en Río de Janeiro, Brasil, México se adhirió a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC), la cual tuvo como objetivo: “Lograr la estabilización de las concentraciones de gases de efecto invernadero (GEI) en la atmósfera a un nivel que impida interferencias antropógenas peligrosas en el sistema climático, (...)”; además, se especificó que el nivel de concentración debería alcanzarse en un plazo suficiente para permitir que los ecosistemas se adaptaran naturalmente al cambio climático.

En 1996, se constituyó el Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas,^{1/} como órgano de carácter consultivo de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), con la finalidad de promover la participación de especialistas en la concertación, la discusión constructiva y la acción organizada, tendiente a lograr la conservación, protección, aprovechamiento y desarrollo sustentable de las ANP.

En la Convención de las Partes (COP-3), realizada en 1997 en Kyoto, Japón, se redactó el Protocolo de Kyoto, en el que se estableció la creación de dos grupos, el “Anexo I Países desarrollados y países en transición a una economía de mercado”, con el compromiso que de 2008 a 2012 redujeran, en promedio, 5.0% los volúmenes de emisiones de GEI respecto de sus niveles de 1990; y el “No Anexo I Países subdesarrollados”, en el que se incorporó México, con el compromiso de desarrollar el Inventario Nacional de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero (INEGEI) y emitir Comunicaciones Nacionales sobre la emisión de los GEI.

^{1/} ACUERDO mediante el cual se constituye el Consejo Nacional de Áreas Naturales Protegidas, **Diario Oficial de la Federación**, 8 de agosto de 1996.

El 30 de noviembre de 2000, con la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la SEMARNAP se convirtió en la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) a la que correspondería fomentar la protección, restauración y conservación de los ecosistemas y recursos naturales, así como de los bienes y servicios ambientales, con el fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable.^{2/} En ese año, se constituyó la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP),^{3/} a fin de llevar a cabo el establecimiento y administración de las ANP de competencia federal, como órgano desconcentrado de la SEMARNAT.

En 2006, se reformó el Reglamento Interior de la Secretaría y se establecieron las unidades administrativas con las que contaría la CONANP, entre las que se encontraban la Dirección General de Operación Regional, encargada de dirigir la política en materia de conservación, y las Direcciones de Áreas Naturales Protegidas, a las que correspondería administrar, manejar y efectuar las labores para conservar los ecosistemas y su biodiversidad, y formular los programas de manejo de las ANP.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, se incluyó por primera vez el tema de cambio climático, el cual se incorporó en 13 programas sectoriales. En 2007, se elaboró la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENACC), en la que se identificaron medidas y rangos de reducción de emisiones, propuestas de estudios para definir metas de mitigación, y las necesidades del país para avanzar en la construcción de capacidades de adaptación. La ENACC fue la base para emitir el Programa Especial de Cambio Climático (PECC) 2009-2012, como el instrumento de política transversal del Gobierno Federal para contribuir a la solución del problema del cambio climático.

El 8 de febrero de 2012, se adicionó al artículo 4 constitucional, el párrafo quinto, donde se establece que “Toda persona tiene derecho a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar. El Estado garantizará el respeto a este derecho”.

En junio de 2012, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley General de Cambio Climático (LGCC), cuyo objeto es garantizar el derecho a un medio ambiente sano y establecer la concurrencia de facultades de la federación, las entidades federativas y los municipios en la elaboración y aplicación de políticas públicas para la adaptación^{4/} al cambio climático^{5/} y la mitigación^{6/} de emisiones de gases^{7/} y compuestos de efecto invernadero.^{8/}

^{2/} **Diario Oficial de la Federación**, 30 de noviembre de 2000.

^{3/} **Diario Oficial de la Federación**, 5 de junio de 2000.

^{4/} En artículo 3, fracción II, de la Ley General de Cambio Climático, se indica que la adaptación se refiere a las medidas y ajustes en sistemas humanos o naturales, como respuesta a estímulos climáticos, proyectados o reales, o sus efectos, que pueden moderar el daño, o aprovechar sus aspectos beneficiosos.

^{5/} En artículo 3, fracción IV, de la Ley General de Cambio Climático, se define al cambio climático como la variación del clima atribuido directa o indirectamente a la actividad humana, que altera la composición de la atmósfera global y se suma a la variabilidad natural del clima observada durante períodos comparables.

Derivado de dicha Ley, se elaboró el PECC 2014-2018, el cual se integró con 199 líneas de acción, de las cuales el 11.6% (23 líneas de acción) contaron con metas cuantificables sobre volúmenes de bióxido de carbono equivalente (CO₂e) por mitigar; y se conformó el indicador “Millones de toneladas anuales de CO₂e mitigadas por el PECC y calculadas con potencial de calentamiento global a 100 y 20 años”, en el que se estableció la meta anual a 2018 de reducir 83.2 MtCO₂e.

En la Estrategia Nacional de Cambio Climático (ENCC), Visión 10-20-40, se estableció el Eje estratégico A3. Conservar y usar de forma sustentable los ecosistemas y mantener los servicios ambientales que proveen criterios para la priorización de medidas de adaptación.

En el artículo 7, fracción VI, inciso a), de la LGCC, se señala que es atribución de la Federación “Establecer, regular e instrumentar las acciones para la mitigación y adaptación al cambio climático, en las materias siguientes: (...) Preservación, restauración, conservación, manejo y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, los ecosistemas terrestres, acuáticos, marinos, costeros, islas, cayos, arrecifes y los recursos hídricos”.^{9/}

En 2011, se ejecutó el Programa presupuestario U024 “Programa de Vigilancia Comunitaria en Áreas Naturales Protegidas y Zonas de Influencia”, cuya finalidad fue realizar actividades de tipo preventivo, entre las que destaca la estrategia para promover la participación social en labores de vigilancia y monitoreo, y fungir como un instrumento de difusión para fomentar la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad. Para 2012, se instrumentaron los programas, U034 “Programa de Monitoreo Biológico en Áreas Naturales Protegidas (PROMOBI)”, cuyo objetivo fue contribuir a generar información biológica, con la participación de instituciones de educación superior, de investigación y organizaciones de la sociedad civil y U035 “Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas (PROMANP)”, con el propósito de integrar o modificar los Programas de Manejo de las ANP.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016, la SHCP fusionó los programas U024, U034 y U035, en el U035 “PROMANP”, con los objetivos de: promover la conservación de los ecosistemas y su biodiversidad mediante la participación directa y efectiva de la población local en labores de vigilancia y monitoreo para preservar y proteger los recursos naturales dentro de las Regiones Prioritarias; promover la realización de estudios técnicos

^{9/} En artículo 3, fracción XXVIII, de la Ley General de Cambio Climático, se señala que la mitigación es la aplicación de políticas y acciones destinadas a reducir las emisiones de las fuentes, o mejorar los sumideros de gases y compuestos de efecto invernadero.

^{7/} En artículo 3, fracción XVI, de la Ley General de Cambio Climático, se menciona que las emisiones corresponden a la liberación a la atmósfera de gases de efecto invernadero y/o sus precursores y aerosoles en la atmósfera, incluyendo en su caso compuestos de efecto invernadero, en una zona y un periodo de tiempo específicos.

^{8/} En artículo 3, fracción XXII, de la Ley General de Cambio Climático, se establece que los gases de efecto invernadero son aquellos componentes gaseosos de la atmósfera, tanto naturales como antropógenos, que absorben y emiten radiación infrarroja.

^{9/} **Diario Oficial de la Federación**, 6 de junio de 2012, última reforma del 13 de julio de 2018.

para el manejo y administración de las ANP, y contribuir a generar información sobre el estado de conservación de las especies o grupos taxonómicos y ecosistemas seleccionados, mediante la ejecución de actividades de monitoreo biológico en ANP y en otras regiones.

En 2017, se contó con 182 ANP con decreto oficial, en una superficie de 90,839,521.5 hectáreas, de las cuales 21,380,773.4 hectáreas correspondieron a superficie terrestre e insular emergida, lo que representó el 10.9% del total nacional, y 69,458,748.1 hectáreas a superficie marina, que significó el 22.1% de la nacional.^{10/}

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

El problema público del programa presupuestario U035 se refiere a la pérdida y degradación de los ecosistemas más representativos del país y su biodiversidad en regiones prioritarias.

Para atender la problemática de cambio climático, en 2018, en el anexo 16 “Recursos para la Adaptación y Mitigación de los Efectos del Cambio Climático” del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), se autorizó un presupuesto de 61,457,820.0 miles de pesos a 55 Programas presupuestarios (Pp). De ese conjunto, al Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas, se le asignó el 0.2% (121,524.0 miles de pesos), lo que correspondió al 100.0% del monto total autorizado al programa, con la finalidad de fortalecer el manejo, conservación y protección de las ANP, mediante el otorgamiento de subsidios para la realización de estudios técnicos, proyectos de monitoreo biológico y conformación de comités de vigilancia comunitaria, de los cuales, en Cuenta Pública, se reportó un ejercicio de 27,913.3 miles de pesos para la atención de la estrategia de cambio climático, cifra inferior en 77.0% (93,610.7 miles de pesos) a los 121,524.0 miles de pesos asignados.

^{10/} Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, **Quinto Informe de Labores SEMARNAT 2016-2017**, México, 2016, p. 65.

Para el ejercicio fiscal 2019, se fusionaron los programas U025 PROCER^{11/} y U035 PROMANP para integrar el programa U040 “Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies en Riesgo (PROREST)”, cuyo objetivo es “Promover la conservación y restauración de los ecosistemas representativos de las Áreas Naturales Protegidas, así como la protección y conservación de su biodiversidad mediante el apoyo de estudios técnicos y acciones para el manejo del territorio y sus especies prioritarias con la participación directa y efectiva de la población local”, por lo que las recomendaciones incluidas en el presente informe están orientadas a que la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas las implemente para la mejora de la operación de dicho programa.

Resultados

1. Atribuciones de la CONANP en materia de cambio climático

Se constató que, para el ejercicio 2018, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas contó con las atribuciones para contribuir a la operación de la estrategia transversal de cambio climático, ya que la norma aplicable a la política nacional en la materia estableció que a la Federación le corresponde efectuar acciones de preservación, restauración, conservación, manejo y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y su biodiversidad, las cuales se definieron como de adaptación a los efectos del cambio climático, y se propusieron líneas de acción encaminadas a la instrumentación de programas de adaptación y a la promoción de la conservación y manejo integrado en las Áreas Naturales Protegidas.

Asimismo, la normativa que regula la actuación de la CONANP, en el marco de la operación del Pp U035, señaló que la unidad responsable de ejecutar ese programa es la Dirección General de Operación Regional, la cual tiene como objetivo encaminar sus acciones a la conservación, protección, manejo, aprovechamiento sustentable y restauración de los ecosistemas en las áreas naturales protegidas y sus zonas de influencia, y se indicó que los componentes del Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas están orientados a promover el manejo, administración, así como el monitoreo biológico para la conservación, y la vigilancia comunitaria, a efecto de proteger y preservar los recursos naturales en dichas áreas.

2. Diseño de los Lineamientos del Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas

Se comprobó que, en 2018, la CONANP no incluyó en el diseño de los Lineamientos para la Ejecución del Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas (PROMANP) para el ejercicio fiscal 2018, la totalidad de los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad establecidas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

^{11/} Programa para la Conservación de Especies en Riesgo.

Se constató que la CONANP, en los Lineamientos para la Ejecución del Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas (PROMANP) para el ejercicio fiscal 2018, definió los requisitos para la ejecución de los componentes de FANP, MB y Vigilancia Comunitaria (VC), mediante los cuales se otorgan subsidios a los solicitantes que cumplan con los elementos indicados; estableció los montos máximos de subsidios por componente; se describieron los mecanismos de distribución, operación y administración del subsidio de forma que fuera equitativo para todos los grupos sociales y géneros, garantizando que los mismos se canalizaran exclusivamente a la población objetivo; señaló que no aplicó fuentes alternativas de ingresos para lograr una mayor autosuficiencia financiera; se puntualizó la coordinación de acciones entre dependencias y entidades para evitar duplicidades en el ejercicio de los recursos; se señalaron los instrumentos de auditoría, control y seguimiento para evaluar el programa y concluir sobre sus modificaciones o cancelación, y se previó la temporalidad del otorgamiento de subsidios. La comisión no cuantificó a la población objetivo para los componentes de Fortalecimiento de Áreas Naturales Protegidas (FANP) y Monitoreo Biológico (MB).

La entidad fiscalizada no incluyó en el diseño de los lineamientos las acciones con las que contribuirá el programa al cumplimiento del ejercicio de la previsión presupuestaria establecida en el Anexo 16 “Recursos para la Adaptación y Mitigación de los Efectos del Cambio Climático” del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018, en el cual se asignó al Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas 121,524.0 miles de pesos, el cual correspondió al 100.0% del presupuesto asignado para la operación del mismo.

El ente fiscalizado informó que “para el periodo de la nueva administración 2018-2024, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) revisó y replanteó el diseño de sus programas presupuestarios, con el propósito de realizar una distribución más eficiente de los recursos y en concordancia con las capacidades de la institución (...). En este sentido, se realizó la fusión del PROCER (U025) y el PROMANP (U035), integrándose el programa presupuestario U040 Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies en Riesgo (PROREST), el cual operará a partir del ejercicio fiscal 2019.”

Como resultado de lo anterior, la comisión proporcionó los Lineamientos del PROREST para el ejercicio fiscal 2019, en los que se definió como población potencial “el total de ANP que están sujetas al régimen previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, establecidas mediante Decreto Presidencial o certificado vigente expedido por la CONANP”, y como población objetivo “las ANP que están sujetas al régimen previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, establecidas mediante Decreto Presidencial o certificado vigente expedido por la CONANP enunciadas en el anexo número 1 de los Lineamientos del PROREST.”

Se verificó que, para 2019, la comisión identificó a la población objetivo, ya que proporcionó el listado de las 182 ANP con decreto vigente, las cuales corresponden a la población potencial y, en los lineamientos en comento, incluyó el listado de las ANP susceptibles de recibir los subsidios del programa, de conformidad con el tipo de componente.

La Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias mediante la modificación de los Lineamientos del PROREST para los ejercicios fiscales subsecuentes a 2019, en la que se incorporaron las acciones con las que contribuirá el programa a la mitigación y adaptación de los efectos del cambio climático, las cuales corresponden a los componentes de Vigilancia y Monitoreo Comunitario, y Restauración Ecosistémica. Asimismo, las acciones reportadas en los componentes en comento, se incorporaron al Sistema de Información del PROREST, con el fin de sistematizar la información para generar el reporte de los indicadores establecidos en la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario U040, vinculados con la mitigación y adaptación de los efectos del cambio climático, con lo que se solventa lo observado.

3. Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados

En 2018, la CONANP contó con la MIR del Programa presupuestario U035 “Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas”, en la que se estableció la alineación con el PND 2013-2018, en el objetivo 4.4 “Impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo”; con el PROMARNAT 2013-2018, objetivo 4. “Recuperar la funcionalidad de cuencas y paisajes por medio de la conservación, restauración y aprovechamiento sustentable del patrimonio natural”, y en el apartado de datos de identificación del programa presupuestario, se señaló su participación en el enfoque transversal para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, debido a que el programa presupuestario fue incluido en el Anexo 16 “Recursos para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático” del Decreto del PEF 2018.

La modalidad del Pp es la U “Otros subsidios” que se define como “Para otorgar subsidios no sujetos a reglas de operación, en su caso, se otorgan mediante convenios”, y con el análisis de los objetivos e indicadores registrados en la MIR y en los Lineamientos para la Ejecución del Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas (PROMANP) para el ejercicio fiscal 2018 del Pp U035, se verificó que su actuación se dirige a contribuir a la conservación, restauración y aprovechamiento sustentable del patrimonio natural, mediante el otorgamiento de subsidios para la realización de estudios técnicos relacionados con el manejo y administración de Áreas Naturales Protegidas, proyectos de monitoreo biológico y la conformación de comités de vigilancia para la preservación y protección de los recursos naturales dentro de las ANP y Regiones Prioritarias, a fin de fortalecer dichas áreas, por lo que se determinó que estas labores son congruentes con la clasificación del programa.

Respecto de la composición del árbol del problema, la CONANP precisó que el asunto central por resolver con la operación del programa es la “pérdida y degradación de los ecosistemas más representativos del país y su biodiversidad en regiones prioritarias” ocasionado por la deficiente planeación y seguimiento de los procesos de manejo de las ANP, la información desactualizada en los decretos de programas de manejo, la sobreexplotación de los recursos naturales, los incendios forestales, la introducción de especies exóticas, y las pocas habilidades locales para el cuidado y monitoreo de los

ecosistemas y su biodiversidad. Se constató que en el árbol se estableció el área de enfoque que enfrenta el problema público, que se trata de las regiones prioritarias del país, pero no así la cuantificación de la misma para determinar la magnitud del problema que se pretende atender. Además, el problema público no expresa su relación con los efectos del cambio climático, aun cuando el programa está alineado al enfoque transversal para la adaptación y mitigación de éstos; asimismo, sus causas y efectos no contienen dicha correspondencia.

El ente fiscalizado informó que “para el periodo de la nueva administración 2018-2024, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) revisó y replanteó el diseño de sus programas presupuestarios, con el propósito de realizar una distribución más eficiente de los recursos y en concordancia con las capacidades de la institución (...). En este sentido, se realizó la fusión del PROCER (U025) y el PROMANP (U035), integrándose el programa presupuestario U040 Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies en Riesgo (PROREST), el cual operará a partir del ejercicio fiscal 2019.”

A consecuencia de lo anterior, la comisión proporcionó el árbol del problema del Pp U040, correspondiente al ejercicio fiscal 2019, en el que se estableció como problema central la “pérdida y degradación de ecosistemas representativos y sus especies en riesgo en ANP y zonas de influencia”. Se constató que en el mismo se vincularon causas y efectos con el tema de cambio climático y se definió a las ANP y sus zonas de influencia como el área a atender, pero no la cuantificación de las mismas.

La Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias mediante la modificación del problema definido en el árbol del problema del Pp U040 PROREST, referente a que “182 Áreas Naturales Protegidas de carácter federal y sus zonas de influencia sufren la pérdida y degradación de sus ecosistemas representativos y sus especies prioritarias”. Se constató que el ente fiscalizado solicitó a la Dirección General de Planeación y Evaluación de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales el envío de la modificación del árbol del problema a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su validación, sin embargo, no acreditó que esa dirección remitió dicho documento, ni la validación del mismo, por lo que la observación persiste.

El análisis de la lógica vertical de la matriz permite verificar la relación causa-efecto directa que existe entre los diferentes niveles de objetivos. Los resultados de la revisión se exponen en la tabla siguiente:

ANÁLISIS DE LA LÓGICA VERTICAL DE LOS OBJETIVOS DE LA MIR DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO
U035 “PROGRAMA DE MANEJO DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS”, 2018

Nivel	Objetivo	Comentarios
Fin	Contribuir a recuperar la funcionalidad de cuencas y paisajes con la conservación, restauración y aprovechamiento sustentablemente del patrimonio natural, mediante el fortalecimiento de las Áreas Naturales Protegidas de competencia federal.	El objetivo de nivel de fin se ajusta a lo establecido en los Lineamientos para la revisión y actualización de metas, mejoras, calendarización y seguimiento de la Matriz de Indicadores para Resultados de los Programas presupuestarios 2017, ya que se alinea al Objetivo 4. “Impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo” del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, y al objetivo 4 referente a “Recuperar la funcionalidad de cuencas y paisajes por medio de la conservación, restauración y aprovechamiento sustentable del patrimonio natural” del Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018. Por lo expuesto, el diseño del objetivo de nivel fin es adecuado, debido a que se alinea con los objetivos establecidos en los documentos de mediano plazo. Asimismo, su sintaxis es correcta.
Propósito	Las Áreas Naturales Protegidas y Regiones Prioritarias poseen un adecuado manejo y administración.	El objetivo de propósito no es adecuado, ya que indica como resultado directo a ser logrado en las ANP, un adecuado manejo y administración, como consecuencia de la elaboración de estudios, proyectos de monitoreo biológico, vigilancia comunitaria y la formulación de Programas de Manejo de ANP; lo cual no es consistente con la definición del problema, ya que en éste el área de enfoque son los ecosistemas más representativos del país y no las ANP y RPC; además, se definió como problema la pérdida y degradación de éstos, por lo que se debería definir como propósito la disminución de esa pérdida y degradación.
Componente	C1. Programas de Manejo de Áreas Naturales Protegidas modificados o formulados. C2. Comités de Vigilancia conformados. C3. Estudios Previos Justificativos para la modificación de declaraciones de Áreas Naturales Protegidas elaborados. C4. Proyectos de Monitoreo Biológico ejecutados.	Los objetivos de nivel componente se consideran adecuados y suficientes para el logro del propósito, ya que detallan con claridad los bienes y servicios que otorga el programa, los cuales se refieren a estudios previos justificativos para la modificación de declaratorias de ANP y los proyectos de monitoreo biológico ejecutados, así como los programas de manejo de ANP modificados y formulados y los comités de vigilancia conformados, coadyuvan a que las ANP y RP fortalezcan su administración y manejo, con el fin de proteger el patrimonio natural. En los objetivos de este nivel de la MIR no se refleja el enfoque transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.
Actividad	A1. Gestión de los apoyos que otorga el programa. A2. Otorgamiento de apoyos económicos para la elaboración de Estudios Técnicos. A3. Otorgamiento de apoyos económicos para la conformación de Comités de Vigilancia Comunitaria. A4. Otorgamiento de apoyos económicos para la implementación de acciones de monitoreo biológico.	Los objetivos de Actividad son adecuados porque establecen con claridad las principales tareas con las que se generan los proyectos, programas, estudios y comités de vigilancia de Áreas Naturales Protegidas; los cuales se refieren al otorgamiento de apoyos económicos. Asimismo, los cuatro objetivos de nivel actividad tienen relación directa y única con los objetivos de nivel componente, por lo que se considera que los objetivos de actividad son suficientes.

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario U035 “Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas”, 2018.

Se considera que la lógica vertical de la MIR del Pp U035 no es adecuada, debido a que el objetivo de propósito no es consistente con el problema público definido en el árbol, ya que

éste se refiere a la pérdida y degradación de los ecosistemas más representativos del país y su biodiversidad y no a la falta de fortalecimiento de la administración y manejo de las Áreas Naturales Protegidas de competencia Federal. En los niveles de componente y actividad se define la contribución al de propósito y fin, al señalar las principales labores a realizar con el programa, como los estudios previos justificativos para la modificación de declaratorias de ANP; los proyectos de monitoreo biológico ejecutados; los programas de manejo de ANP modificados y formulados, así como los comités de vigilancia conformados, para fortalecer la administración y manejo de las ANP y RP, con el fin de proteger el patrimonio natural; sin embargo, en éstos no se refleja el enfoque transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, por lo que existe una desvinculación entre los objetivos del programa y la operación de la estrategia transversal.

La comisión informó que, para el ejercicio fiscal 2019, se fusionaron los programas presupuestarios U025 y U035, integrándose el programa U040 “Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies en Riesgo (PROREST)”, por lo que proporcionó la Matriz de Indicadores para Resultados correspondiente a 2019, en la que se estableció el objetivo de nivel propósito “los ecosistemas representativos y sus especies prioritarias en ANP y zonas de influencia se conservan”, el cual es congruente con el problema público definido en el árbol correspondiente. Los objetivos a nivel componente y actividad contribuyen al logro del objetivo de nivel propósito, al definir las principales acciones a realizar; además, se constató que en la MIR se incluyó un objetivo a nivel actividad denominado “Implementación de acciones en ANP de fortalecimiento de capacidades para la adaptación y/o mitigación del cambio climático”, el cual permite evaluar y dar seguimiento a las acciones vinculadas con la estrategia transversal de adaptación y mitigación del cambio climático.

El análisis de la lógica horizontal se refiere a evaluar los supuestos para cada nivel del resumen narrativo; si los medios de verificación identificados son los necesarios y suficientes para obtener los datos requeridos para el cálculo de los indicadores, y si éstos permiten realizar el seguimiento de los objetivos y evaluar el logro del programa.

La MIR del Pp U035 “Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas” contiene once indicadores, cuya clasificación de acuerdo con los conceptos de la de Ley General de Desarrollo Social, es la siguiente:

- ✓ Cinco indicadores estratégicos (38.5%), al ser definidos para la medición de los objetivos de nivel de Fin y Propósito del programa.
- ✓ Ocho indicadores de gestión (61.5%), al ser definidos para medir los objetivos de nivel de Componente y Actividad.

La vinculación de los indicadores con su objetivo y método de cálculo se presenta a continuación:

- Indicadores de nivel de Fin

OBJETIVO E INDICADOR DE NIVEL DE FIN DE LA MIR DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO U035, 2018

Objetivo	Nombre del indicador	Método de cálculo	Unidad de medida	Tipo Dimensión Frecuencia
Contribuir a recuperar la funcionalidad de cuencas y paisajes con la conservación, restauración y aprovechamiento sustentable del patrimonio natural, mediante el fortalecimiento de las ANP de competencia federal.	Superficie conservada por medio de sistemas de áreas protegidas y otras modalidades de conservación. (Marino)	(Total de superficie de zonas marinas y costeras decretada como ANP de competencia Federal y superficie bajo otras modalidades de conservación / total de superficie de zonas marinas y costeras del Territorio Nacional) X 100.	Porcentaje	Estratégico Eficacia Semestral
	Superficie conservada por medio de sistemas de áreas protegidas y otras modalidades de conservación. (Terrestre)	(Total de superficie decretada como ANP de competencia Federal, Sitios Ramsar, superficie decretada como Áreas Protegidas Estatales, superficie forestal bajo manejo certificado y bajo esquemas de pago por servicios ambientales, y superficie bajo otras modalidades de conservación / total de superficie del Territorio Nacional) X 100.	Porcentaje	Estratégico Eficacia Semestral

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario U035 "Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas", 2018.

Se constató que los dos indicadores son adecuados, pero insuficientes para medir el cumplimiento del objetivo de Fin, ya que determina la superficie del territorio nacional decretada como Área Natural Protegida de competencia federal y estatal, o alguna modalidad de conservación, incluyendo las zonas marinas y costeras que fueron conservadas mediante los programas de manejo de áreas protegidas y otras modalidades de conservación, con la finalidad de proteger el patrimonio natural federal, y su porcentaje respecto del total de superficie del territorio nacional; sin embargo, no mide la contribución directa del programa a la conservación, restauración y aprovechamiento sustentable del patrimonio natural. La unidad de medida es congruente con el método de cálculo y con el indicador.

➤ Indicador de Propósito

OBJETIVO E INDICADORES DE NIVEL DE PROPÓSITO DE LA MIR DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO U035, 2018

Objetivo	Nombre del indicador	Método de cálculo	Unidad de medida	Tipo Dimensión Frecuencia
Las áreas naturales protegidas y regiones prioritarias poseen un adecuado manejo y administración.	Proporción de superficie de Áreas Naturales Protegidas y Regiones Prioritarias para la Conservación con acciones de vigilancia comunitaria.	(Superficie con acciones de Vigilancia Comunitaria anualmente / Total de superficie en Áreas Naturales Protegidas y Regiones Prioritarias para la Conservación)*100	Porcentaje	Estratégico Eficacia Semestral
	Proporción de la superficie en Áreas Naturales Protegidas con programa de manejo.	(Superficie acumulada de ANP que cuentan con programa de manejo formulado / superficie total de ANP)*100	Porcentaje	Estratégico Eficacia Anual
	Porcentaje de especies indicadoras monitoreadas para su conservación en ANP mediante la ejecución de proyectos de monitoreo biológico.	(Número de especies indicadoras monitoreadas anualmente / total de especies indicadoras programadas)*100	Porcentaje	Estratégico Eficacia Anual

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario U035 "Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas", 2018.

Los tres indicadores son adecuados, pero insuficientes para evaluar en qué medida se cumple con el objetivo de propósito, ya que se refieren a verificar la cobertura de la superficie de las ANP y RP con acciones de vigilancia comunitaria, programa de manejo formulado y cobertura de especies monitoreadas, pero no miden la atención del problema público relativo a la pérdida y degradación de los ecosistemas más representativos del país y su biodiversidad, ni que las ANP tuvieron un adecuado manejo y administración.

El método de cálculo del primer indicador es congruente, ya que su aplicación permite obtener el porcentaje de la superficie donde fueron implementadas labores de vigilancia comunitaria, respecto del total de la superficie de las ANP y RPC.

Respecto del segundo indicador, se obtiene el porcentaje de superficie que cuenta con un programa de manejo formulado respecto del total que conforman las ANP y RPC.

En relación con el tercer indicador, el método de cálculo es adecuado debido a que permite obtener el porcentaje de especies monitoreadas para su conservación respecto de las programadas.

➤ Indicadores de Componente

OBJETIVOS E INDICADORES DE NIVEL DE COMPONENTE DE LA MIR DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO U035, 2018

Objetivo	Nombre del indicador	Método de cálculo	Unidad de medida	Tipo Dimensión Frecuencia
C1. Programas de Manejo de Áreas Naturales Protegidas modificados o formulados.	Porcentaje de Programas de Manejo de Áreas Protegidas de competencia federal formulados o modificados en el año.	(Número de programas de manejo formulados o modificados en el año t / Número total de programas de manejo programados en el año t)*100	Porcentaje	Gestión Eficacia Semestral
C2. Comités de Vigilancia conformados.	Porcentaje de eficiencia en el apoyo otorgado a los Comités de Vigilancia conformados.	((Número de Comités de Vigilancia con pago de jornales en el año + Número de Comités de Vigilancia equipados en el año + Número de Comités de Vigilancia capacitados en el año)/3) / (Número total de Comités de Vigilancia conformados en el año)*100	Porcentaje	Gestión Eficacia Semestral
C3. Estudios Previos Justificativos para la modificación de declaratorias de Áreas Naturales Protegidas Elaborados.	Porcentaje de Estudios Técnicos realizados en el año.	(Número de estudios técnicos realizados en el periodo / Número total de Estudios Técnicos programados en el año t)*100	Porcentaje	Gestión Eficacia Semestral
C4. Proyectos de Monitoreo Biológico ejecutados.	Porcentaje de proyectos de monitoreo biológico ejecutados.	(Número de proyectos de monitoreo biológico ejecutados en el periodo / Número total de proyectos de monitoreo biológico ejecutados)*100	Porcentaje	Gestión Eficacia Semestral

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario U035 "Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas", 2018.

En relación con los indicadores C1 y C3, el método de cálculo es congruente con su denominación, ya que el resultado es el porcentaje de estudios técnicos realizados y de Programas de Manejo de Áreas Protegidas de competencia federal formulados o modificados respecto de lo que se programó.

El indicador C2, debería medir la eficiencia en el apoyo otorgado a los comités de vigilancia conformados; sin embargo, sólo mide el promedio de comités de vigilancia apoyados en el año que contaron con pago de jornales, equipamiento y capacitación, sin tomar en cuenta las actividades implementadas para medir su eficiencia.

Respecto del indicador C4, la ASF determinó que su método de cálculo no es claro, ya que no especifica el periodo de revisión que abarca el numerador; asimismo, no es precisa la diferencia entre éste y los proyectos a los que hace referencia el denominador, por lo que se considera que los proyectos de monitoreo biológico ejecutados deberían ser calculados respecto de los programados.

➤ Indicadores de Actividad

OBJETIVO E INDICADORES A NIVEL DE ACTIVIDAD DE LA MIR DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO U035, 2018

Objetivo	Indicador (es)	Método de cálculo	Unidad de medida	Tipo Dimensión Frecuencia
A1. Gestión de los apoyos que otorga el programa.	Porcentaje de avance en el programa de trabajo para la ejecución del programa.	(Número de actividades realizadas en el año t / Número total de actividades del programa de trabajo en el año t) *100	Porcentaje	Gestión Eficacia Trimestral
A2. Otorgamiento de apoyos económicos para la elaboración de Estudios Técnicos.	Porcentaje de presupuesto ejercido para la elaboración de Estudios Técnicos.	(Recursos ejercidos para la elaboración de Estudios Técnicos en el año t/Total de recursos asignados al programa en el año t)*100	Porcentaje	Gestión Economía Trimestral
A3. Otorgamiento de apoyos económicos para la conformación de Comités de Vigilancia Comunitaria.	Porcentaje de recursos ejercidos para la operación del componente de Vigilancia Comunitaria.	(Recursos ejercidos en el periodo para la instrumentación del componente de Vigilancia Comunitaria en el año t /Total de recursos asignados al Programa en el año t)* 100	Porcentaje	Gestión Economía Trimestral
A4. Otorgamiento de apoyos económicos para la implementación de acciones de monitoreo biológico.	Porcentaje de presupuesto ejercido para monitoreo biológico.	(Recursos ejercidos en el periodo para acciones de monitoreo biológico en el año t / Total de recursos asignados al programa en el año t)*100	Porcentaje	Gestión Economía Trimestral

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario U035 "Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas", 2018.

En el primer indicador el método de cálculo se corresponde con la denominación, debido a que permite medir el porcentaje de avance del programa de trabajo para el otorgamiento de subsidios; en cuanto a los tres restantes, son congruentes con su definición, ya que es posible determinar el porcentaje de recursos ejercidos para la operación de cada componente del programa, respecto del total de recursos asignados.

Los cuatro indicadores se consideran adecuados para medir la eficiencia del proceso de contribuir a recuperar la funcionalidad de cuencas y paisajes con la conservación, restauración y aprovechamiento sustentable del patrimonio natural, mediante el fortalecimiento de las Áreas Naturales Protegidas de competencia federal.

Como resultado de lo anterior, se considera que la lógica horizontal de la MIR del Pp U035 presentó deficiencias, ya que de los 13 indicadores establecidos, ninguno mide la contribución al enfoque transversal para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, por lo que existe una desvinculación entre la operación del programa y la estrategia transversal; además, de los 13 indicadores 11 (84.6%) se consideran adecuados para medir su objetivo y 2 (15.4%) no, debido a que presentan deficiencias en sus métodos de cálculo y son insuficientes, pero útiles para evaluar la contribución del programa a la atención de la problemática identificada en la planeación nacional y sectorial, en términos de que existe pérdida y degradación de los ecosistemas más representativos del país y su biodiversidad en regiones prioritarias.

La comisión informó que, para el ejercicio fiscal 2019, se fusionaron los programas presupuestarios U025 y U035, integrándose el programa U040 "Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies en Riesgo (PROREST)", por lo que proporcionó la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp U040, correspondiente al ejercicio fiscal 2019, en la que se definieron 11 indicadores, entre ellos, 2 de nivel actividad que se vinculan con acciones en materia de mitigación y adaptación al cambio climático.

2018-5-16F00-07-0246-07-001 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, en ejercicios fiscales subsecuentes, incluya en el árbol del problema del programa presupuestario U040 "Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies en Riesgo (PROREST)" la cuantificación de la población o área de enfoque por atender con su operación, a efecto de que le permita focalizar las acciones y recursos, así como contar con los elementos para diseñar adecuadamente la Matriz de Indicadores para Resultados y posibilitar la evaluación del desempeño del programa y sus resultados, y cumplir con los apartados IV.2.2 "Secuencia de elaboración de la MIR", sub-apartado "Definición del problema", de la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

4. Recepción, dictaminación y autorización de solicitudes

Con la revisión de las 27 actas de dictamen técnico y económico emitidas por los Comités Técnicos de las 9 direcciones regionales, se constató que la CONANP, en 2018, dictaminó el 100.0% de las 306 solicitudes recibidas para obtener un subsidio del Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas (PROMANP), de las cuales el 53.3% (163) fue para el Componente de Vigilancia Comunitaria (CVC), el 23.8% (73) para el de Fortalecimiento de Áreas Naturales Protegidas (CFANP) y el 22.9% (70) para el de Monitoreo Biológico (CMB), como se muestra continuación:

SOLICITUDES RECIBIDAS PARA OBTENER UN SUBSIDIO DEL PROMANP, 2018

(Número y porcentaje)

Componente	Recibidas		Dictaminadas			
	Total	Part. (%)	Autorizadas		No Autorizadas	
	(a)	(b)= (a/aTotal) *100	Número	Part. (%)	Número	Part. (%)
			(c)	(d) = (c)/(a)*100	(e)	(f) = (e)/(a)*100
Total	306	100.0	204	66.7	102	33.3
Vigilancia comunitaria	163	53.3	152	93.3	11	6.7
Fortalecimiento de ANP	73	23.8	27	37.0	46	63.0
Monitoreo biológico	70	22.9	25	35.7	45	64.3

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la información proporcionada por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

ANP: Áreas Naturales Protegidas.

Se verificó que las 306 solicitudes contenían el número de folio, el nombre del solicitante, el tipo de ANP y el concepto de apoyo. Del total de las solicitudes dictaminadas el 66.7% (204) fueron autorizadas, mientras que el 33.3% (102) no se aprobó por no cumplir con al menos uno de los requisitos solicitados en las convocatorias publicadas en los lineamientos del PROMANP.

Se constató que el porcentaje de autorización fue del 93.3% en el CVC, mientras que para el CFANP y CMB los porcentajes fueron del 37.0% y 35.7%, respectivamente. Se verificó que en las actas se describió el proceso para evaluar la viabilidad de las 306 solicitudes recibidas por la CONANP, que consistió en asignar la calificación a cada solicitud, la cual se integró por la suma de los puntos que se contabilizaron de acuerdo con los criterios específicos que se cumplieron.

En 2018, las 204 solicitudes autorizadas para recibir un subsidio del PROMANP cumplieron con el puntaje requerido para cada componente y, aunque existieron 47 que superaron la calificación mínima, éstas no fueron autorizadas debido a la disponibilidad presupuestaria definida para el programa, y a que, derivado de los criterios de desempate, se eligieron aquellas que resultaron más económicas y técnicamente viables, que incorporaron mayor superficie en hectáreas bajo el esquema de vigilancia comunitaria o involucraron a un mayor número de personas en el Comité de Vigilancia Comunitaria.

Con la revisión de los expedientes, se constató que la entidad fiscalizada otorgó 205 subsidios para los tres componentes del PROMANP, de los cuales el 74.1% (152) correspondieron al componente de Vigilancia Comunitaria; el 13.2% (27) a Fortalecimiento de ANP, y el 12.7% (26) al de Monitoreo Biológico. La variación respecto de las 204 solicitudes autorizadas, se debió a que en el componente de monitoreo biológico la CONANP canceló los proyectos “Evaluación de la Salud Arrecifal en el Complejo de ANP Cozumel” y “Monitoreo Biológico de las Comunidades Avifaunísticas en la Reserva de la Biosfera Mariposa Monarca”, debido a que no se firmaron los convenios de concertación correspondientes; asimismo, la comisión autorizó una ampliación presupuestal para la realización de los proyectos “Monitoreo de anfibios y reptiles del Parque Nacional El Chico”; “Monitoreo del cocodrilo de río en el Parque Nacional Cañón del Sumidero”, y “Monitoreo de aves terrestres y acuáticas en el Parque Nacional Cañón del Sumidero”.

5. Cumplimiento de los requisitos por parte de los beneficiarios

Se constató que, en 2018, la CONANP otorgó un total de 205 subsidios para los tres componentes del PROMANP, por un monto de 44,022.4 miles de pesos, de los cuales el 74.1% (152) correspondió al componente de Vigilancia Comunitaria y representaron el 69.5% (30,595.9 miles de pesos) del total de recursos erogados; el 13.2% (27) a Fortalecimiento de ANP, con el 13.1% (5,748.0 miles de pesos) de los recursos otorgados y el 12.7% (26) al de Monitoreo Biológico, con el 17.4% (7,678.5 miles de pesos) del total de recursos.

El resultado se divide en dos apartados: a) Cumplimiento de los requisitos de los componentes de Fortalecimiento de Áreas Naturales Protegidas (FANP) y Monitoreo Biológico (MB), y b) Cumplimiento de los requisitos del componente de Vigilancia Comunitaria (VC).

a) Cumplimiento de los requisitos de los beneficiarios de los Componentes de FANP y MB

Con la revisión de los 53 expedientes correspondientes a los componentes de FANP y MB, los cuales representaron un monto de 13,426.5 miles de pesos, se corroboró que el 50.9% (27) correspondieron al componente de FANP, mientras que el 49.1% (26) al componente de MB.

Se constató que el 100.0% (53) de los expedientes presentó la totalidad de la documentación que acredita el cumplimiento de los requisitos por parte de los beneficiarios, como se muestra a continuación:

CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DE LOS BENEFICIARIOS DE LOS SUBSIDIOS DE LOS COMPONENTES DE FANP Y MB, 2018

(Número y porcentaje)

Compo- nente	Núm. de expedi- entes (a)	Monto (miles de pesos) (b)	Cumple con los requisitos establecidos en los Lineamientos del PROMANP							
			Sí				No			
			Núm. m. (c)	Part. (d)=(c/a)*100	Monto (miles de pesos) (e)	Part. (f)=(e/b)*100	Núm. (g)	Part. (h)=(g/a)*100	Monto (miles de pesos) (i)	Part. (j)=(i/b)*100
Total	53	13,426.5	53	100.0	13,426.5	100.0	0	0.0	0.0	0.0
CFANP	27	5,748.0	27	100.0	5,748.0	100.0	0	0.0	0.0	0.0
CMB	26	7,678.5	26	100.0	7,678.5	100.0	0	0.0	0.0	0.0

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la información proporcionada por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Se constató que para la totalidad de subsidios otorgados en los componentes de Fortalecimiento de ANP y Monitoreo Biológico, la comisión acreditó que los beneficiarios entregaron la solicitud, conforme al formato establecido en los lineamientos del PROMANP; el documento para acreditar la personalidad jurídica y la de su representante legal; los currículos de los miembros del equipo; los planes de trabajo en los que se desarrollaron los métodos para cumplir con el objetivo del componente y los resultados esperados; la evidencia que acreditó la experiencia del equipo de trabajo en la materia y reconocimientos por su participación en eventos similares con anterioridad; la copia de la cédula de identificación fiscal del beneficiario en la cual se precisó la clave de Registro Federal de Contribuyentes; la opinión favorable relativa al cumplimiento de sus obligaciones fiscales, expedida por el Servicio de Administración Tributaria; su inscripción en el Registro Federal de las Organizaciones de la Sociedad Civil, y el escrito en papel membretado de la organización mediante el cual manifestaron que se encuentran al corriente en la entrega de

informes anuales del ejercicio fiscal 2018, ante la Comisión de Fomento de las actividades de las organizaciones de la Sociedad Civil.

Se verificó que el 100.0% (53) de las solicitudes se presentaron en tiempo y forma, ajustándose a los plazos establecidos en los lineamientos del PROMANP.

b) Cumplimiento de los requisitos del componente de Vigilancia Comunitaria (CVC).

Con la revisión de los 152 expedientes de los subsidios otorgados al CVC, que representaron un monto de 30,595.9 miles de pesos, se comprobó que el 100.0% (152) contó con la documentación que acredita los cuatro requisitos establecidos en los lineamientos del PROMANP y representó el 100.0% (30,595.9 miles de pesos) del monto total otorgado para ese componente, como se muestra a continuación:

CUMPLIMIENTO DE LOS REQUISITOS DEL COMPONENTE DE VIGILANCIA COMUNITARIA, 2018
(Número y porcentaje)

Requisito1/ Cumple	I		II		III		IV		Cumple con los 4 requisitos			
	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	No	Sí	Monto (miles de pesos)	No	Monto (miles de pesos)
Núm. (c)	152	0	152	0	152	0	152	0	152	30,595.9	0	0.0
Part.2/ (d)=(b/a)*100	100.0	0.0	100.0	0.0	100.0	0.0	100.0	0.0	100.0	100.0	0.0	0.0

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la información proporcionada por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

CVC Componente de Vigilancia Comunitaria.

1/ Numeral 6.2.4.1 de los lineamientos del PROMANP para el componente de VC, señala que los requisitos consistieron en:

- I. Acreditar su personalidad y, en su caso, la de su representante legal, consistente en caso de grupos organizados no constituidos como personas morales, con identificación oficial, comprobante de domicilio y Cuenta Única de Registro de Población (CURP);
- II. Solicitud de apoyo;
- III. Registro Federal de Contribuyentes, y
- IV. Escrito libre, de que los solicitantes no han cometido ilícitos en materia de recursos naturales.

2/ El porcentaje de participación para los montos se calculó sobre el monto total otorgado (b) para los 152 subsidios, el cual correspondió a 30,595.9 miles de pesos.

Respecto del cumplimiento por requisito, se constató que el 100.0% (152) acreditó su personalidad y la del representante legal, mediante credenciales para votar; comprobantes de domicilio, de teléfono o de escritos expedidos por el comisariado de los bienes comunales y constancias de Clave Única de Registro de Población de cada uno de los integrantes del grupo, además de estar ubicados en alguno de los municipios enlistados en el Anexo número 1 de los lineamientos del programa.

Asimismo, el 100.0% (152) presentó la solicitud de apoyo conforme al formato establecido en el anexo 3 de los lineamientos; acreditó su inscripción en el Registro Federal de Contribuyentes, y presentó el escrito libre, mediante el cual los integrantes del equipo manifestaron no contar con antecedentes relativos a ilícitos en materia de recursos naturales.

Se verificó que, el 100.0% (152) de las solicitudes se presentaron en tiempo y forma, por lo que se atendieron los plazos establecidos en los lineamientos del PROMANP.

6. Monto de los subsidios otorgados

Con base en los registros de la CONANP, se verificó que se entregaron 205 subsidios, por un monto de 44,022.4 miles de pesos a 29 organizaciones de la sociedad civil, 5 instituciones de educación superior del sector público y 152 grupos organizados, de los cuales 27 (13.2%) fueron en el Componente de Fortalecimiento de Áreas Naturales Protegidas, 26 (12.7%) en el de Monitoreo Biológico y 152 (74.1%) en el de Vigilancia Comunitaria, como se muestra a continuación:

SUBSIDIOS OTORGADOS POR EL PROGRAMA DE MANEJO DE ÁREAS NATURALES PROTEGIDAS, 2018
(Número de subsidios, porcentajes y miles de pesos)

Componente	Número de subsidios	Part. (%)	Monto (Miles de pesos)	Part. (%)
Total	205	100.0	44,022.4	100.0
Fortalecimiento de ANP	27	13.2	5,748.0	13.1
Monitoreo Biológico	26	12.7	7,678.5	17.4
Vigilancia Comunitaria	152	74.1	30,595.9	69.5

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Con la revisión de los 205 convenios de concertación de los apoyos para los componentes de fortalecimiento de ANP, Monitoreo Biológico y Vigilancia Comunitaria y de los comprobantes de las transferencias realizadas, se verificó que el 100.0% (205) de los recursos acordados en los convenios se correspondieron con los otorgados.

El resultado se presenta en tres apartados, a fin de mostrar el análisis de los recursos otorgados en cada uno de los componentes: Fortalecimiento de Áreas Naturales Protegidas, Monitoreo Biológico y Vigilancia Comunitaria.

a) Componente de Fortalecimiento de Áreas Naturales Protegidas (ANP)

Se verificó que los 27 subsidios del Componente de FANP se otorgaron a 13 organizaciones de la sociedad civil y a 3 instituciones de educación superior del sector público, para la realización de 27 proyectos en 25 ANP y 2 Regiones Prioritarias para la Conservación, por un monto de 5,748.0 miles de pesos.

Se verificó que, de los 27 subsidios otorgados en el componente de FANP, el 100.0% correspondió con los montos establecidos en los convenios de concertación y se ajustó a los montos establecidos en los lineamientos del programa, así como al monto máximo para cada beneficiario.

De los 27 subsidios, el 55.6% (15) se aplicó para la realización de Estudios de Límite de Cambio Aceptable, para regular las actividades turístico-recreativas en las Áreas Naturales Protegidas competencia de la Federación, a los cuales se les otorgó entre 105.0 miles de pesos y 250.0 miles de pesos, cifras inferiores o iguales a los 250.0 miles pesos señalados en los lineamientos del PROMANP; el 11.1% (3) se utilizó para la elaboración de Estudios técnicos de diagnóstico, cuyos montos oscilaron entre 187.0 miles de pesos y 200.0 miles de pesos, de conformidad a los lineamientos citados; el 11.1% (3) se empleó para consultas públicas para Programas de Manejo, con montos de entre 50.0 miles de pesos y 100.0 miles de pesos, los cuales que no superaron el establecido como máximo por evento; el 7.4% (2) se destinó a la realización de estudios de tenencia de la tierra, por 323.9 miles de pesos y 350.0 miles de pesos, cifras inferiores al establecido como máximo en los lineamientos del programa; el 7.4% (2) se aplicó a la elaboración de estudios sobre subzonificación, con un monto de 150.0 miles de pesos, igual al establecido como máximo en los lineamientos, y el restante 7.4% (2) se utilizó para realizar estudios previos justificativos para declaratorias de ANP marinas, con montos de entre 378.5 miles de pesos y 383.2 miles de pesos, cantidades inferiores a los 400.0 miles de pesos establecidos como máximo en los lineamientos del PROMANP.

b) Componente de Monitoreo Biológico

Se constató que los 26 subsidios correspondientes al Componente de Monitoreo Biológico fueron otorgados a 16 organizaciones de la sociedad civil y a 4 instituciones de educación superior del sector público, para la realización de 20 proyectos en 33 ANP, por un monto de 7,678.5 miles de pesos.

Se verificó que los 26 subsidios otorgados en el componente CMB fueron empleados para realizar el 43.3% (26) de los 60 proyectos establecidos en el anexo 2 de los lineamientos del PROMANP, y se constató que el 100.0% (20) se ajustó a los montos establecidos en los convenios de concertación y en los lineamientos del programa, así como al máximo por beneficiario, los cuales se destinaron al monitoreo para la recuperación y conservación de especies en las Áreas Naturales Protegidas, cuyos montos oscilaron entre 135.0 miles de pesos y 531.0 miles de pesos.

c) Componente de Vigilancia Comunitaria

Se constató que los 152 subsidios correspondientes al Componente de Vigilancia Comunitaria fueron otorgados al mismo número de grupos organizados para la conformación de comités de vigilancia en 81 ANP, por un monto de 30,595.9 miles de pesos. Asimismo, se verificó que el 100.0% (152) se ajustó a los porcentajes establecidos en los lineamientos del programa destinados a la impartición de cursos de capacitación,

equipamiento e insumos y seguro de cobertura, así como a los porcentajes relativos a acciones de vigilancia (jornales), así como a los montos máximos por beneficiario.

7. Seguimiento y supervisión de los subsidios otorgados

El resultado se presenta en dos apartados: a) Seguimiento y supervisión de los componentes de Fortalecimiento de Áreas Naturales Protegidas (FANP) y Monitoreo Biológico (MB), y b) Seguimiento y supervisión del componente de Vigilancia Comunitaria (VC).

a) Seguimiento y supervisión de los componentes de Fortalecimiento de ANP y Monitoreo Biológico

Para verificar el seguimiento y supervisión de los subsidios otorgados para el Fortalecimiento de Áreas Naturales Protegidas y Monitoreo Biológico, se revisó que los expedientes de los subsidios contaran con dos informes de supervisión, el acta de constitución del comité de contraloría social, el informe de contraloría social, el informe final y el acta de entrega-recepción; asimismo, se revisó la congruencia de los productos registrados en las actas de entrega-recepción y las metas establecidas en los convenios de concertación, a fin de corroborar que se cumplieron conforme a lo establecido.

Con la revisión de los 53 expedientes correspondientes a los componentes de Fortalecimiento de ANP y Monitoreo Biológico, se constató que el 100.0% (53) contó con los seis documentos que acreditaron el seguimiento y supervisión de los subsidios otorgados, referentes a presentar el primer y segundo informe de supervisión; el acta de constitución del comité de contraloría social; el informe de contraloría social correspondiente, el informe final y el acta de entrega-recepción.

En cuanto a los productos registrados en las actas de entrega-recepción y las metas establecidas en los convenios de concertación, se corroboró que en el 100.0% (53) de los subsidios otorgados se cumplió con dichas metas.

b) Seguimiento y supervisión del Componente de Vigilancia Comunitaria

Con objeto de verificar que, en 2018, la CONANP llevó a cabo el seguimiento y supervisión de los subsidios otorgados para el componente de Vigilancia Comunitaria, se revisó que los expedientes contaran con al menos un informe de supervisión, el acta de constitución del comité de contraloría social, el informe de contraloría social y el acta de entrega-recepción. Asimismo, para corroborar que se cumplieron con las metas, se revisó el número de jornales, cursos, recorridos y hectáreas registradas en las actas de entrega recepción, respecto de las metas establecidas en los convenios.

Se verificó que, de los 152 expedientes revisados, el 100.0% (152) acreditó los cuatro documentos que comprueban el seguimiento y supervisión de los subsidios, como se muestra en el cuadro siguiente:

SEGUIMIENTO Y SUPERVISIÓN DE LOS SUBSIDIOS OTORGADOS EN EL COMPONENTE DE VIGILANCIA
COMUNITARIA, PROMANP 2018

(Número y porcentaje)

Aspecto revisado	Total		Sí		No	
	Núm. (a)	Part. (b)=(a/aT)*100	Núm. (c)	Part. (d)=(c/a)*100	Núm. (e)	Part. (f)=(e/a)*100
Cumple con los 4 documentos	152	100.0	152	100.0	0	0.0
Informe de supervisión	152	100.0	152	100.0	0	0.0
Acta de constitución del CCS	152	100.0	152	100.0	0	0.0
Informe de contraloría social	152	100.0	152	100.0	0	0.0
Acta de entrega-recepción	152	100.0	152	100.0	0	0.0

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la información proporcionada por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Por documento revisado, el 100.0% (152) contó con al menos 1 informe de supervisión; el acta de constitución del comité de contraloría social; el informe de contraloría social y el acta de entrega-recepción.

Respecto del cumplimiento de las metas establecidas en los convenios de concertación, los resultados de la revisión se muestran a continuación:

CUMPLIMIENTO DE LAS METAS ESTABLECIDAS PARA LOS SUBSIDIOS OTORGADOS EN EL COMPONENTE DE
VIGILANCIA COMUNITARIA, PROMANP 2018

(Número y porcentaje)

Aspecto revisado	Cumple		No cumple		Total	
	Núm. (a)	Part. (b)=(a/e)*100	Núm. (c)	Part. (d)=(c/e)*100	Núm. (e)	Part. (f)=(e/e)*100
Cumple el número de recorridos	75	49.3	77	50.7	152	100.0
Cumple el número de hectáreas	123	80.9	29	19.1	152	100.0
Núm. de jornales pagados registrados	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	479,929	n.a.
Núm. de cursos registrados	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	10,286	n.a.

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información proporcionada por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

n.a. No aplica.

Se corroboró que en el 49.3% (75) de las actas de entrega-recepción, el número de recorridos realizados cumplió con los establecidos en el convenio de concertación, mientras que en el 50.7% (77) no acreditó su cumplimiento. En el 80.9% (123) de las actas, el número de hectáreas vigiladas fue igual a las establecidas en los convenios, en tanto que en el 19.1% (29) no se cumplió con las metas definidas o no acreditó su cumplimiento. Asimismo, se registraron un total de 479,929 jornales pagados y 10,286 cursos realizados para realizar la vigilancia en las ANP.

La comisión, a la fecha de cierre del presente informe, no acreditó las causas por las que el 50.7% (77) de los subsidios no cumplió con el número de recorridos establecidos como meta en los convenios de concertación, ni por las que en el 19.1% (29) de los mismos, no se

cumplió con el número de hectáreas a vigilar, conforme se estableció en los convenios. La insuficiente supervisión denota un área de opacidad en el seguimiento y destino de los subsidios otorgados.

La entidad fiscalizada informó que “para el periodo de la nueva administración 2018-2024, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) revisó y replanteó el diseño de sus programas presupuestarios, con el propósito de realizar una distribución más eficiente de los recursos y en concordancia con las capacidades de la institución, se analizaron los objetivos y la contribución de los Programas presupuestarios U025 Programa de Recuperación y Repoblación de Especies en Riesgo (PROCER) y U035 Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas (PROMANP), considerando la nueva visión y misión institucional de la CONANP, la cual establece lo siguiente: La Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, garantiza la preservación y sustentabilidad de ecosistemas y ambientes naturales, representativos de la diversidad biológica de México, mediante la planeación, gestión y administración efectiva, equitativa, honesta y transparente del sistema mexicano de áreas naturales protegidas.

” En este sentido, se realizó la fusión del PROCER (U025) y el PROMANP (U035), integrándose el programa presupuestario U040 Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies en Riesgo (PROREST), el cual operará a partir del ejercicio fiscal 2019.”

Como resultado de lo anterior, la comisión proporcionó el formato de Acta de entrega-recepción del componente de Vigilancia y Monitoreo Comunitario del Pp U040, en el que se incluyeron apartados para registrar el número de hectáreas programadas y realizadas, número de recorridos programados y realizados, número de jornales pagados y de cursos realizados, así como la descripción de los trabajos ejecutados, con el fin de homologar los datos recabados, y verificar el cumplimiento de las metas establecidas en los convenios; sin embargo, dicha acción no garantiza que los beneficiarios den cumplimiento a las metas definidas.

2018-5-16F00-07-0246-07-002 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas diseñe e implemente sistemas de control que garanticen que, en ejercicios subsecuentes, la totalidad de los beneficiarios de los subsidios otorgados por el Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies en Riesgo (PROREST) cumplan con las metas establecidas en los convenios de concertación y, con ello, cuente con mecanismos de seguimiento y supervisión, en cumplimiento del artículo 75, fracción V, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y de los Lineamientos para la Ejecución del Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies en Riesgo (PROREST), para los ejercicios fiscales subsecuentes, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

8. Ejercicio presupuestal y gastos de operación del Programa presupuestario U035

El resultado se dividió en tres apartados: en el primero, se verificó el cumplimiento de las metas y los indicadores de la MIR del Pp U035 relacionados con el ejercicio de los recursos presupuestarios; en el segundo, se evaluó el ejercicio de los recursos del Programa presupuestario (Pp) U035 “Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas” destinados para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, y en el tercero, se analizó el comportamiento histórico del gasto ejercido en 2016-2018 por la CONANP en dicho programa y en la atención de los efectos del cambio climático.

a) Avance en el cumplimiento de las metas de los indicadores

Con el propósito de evaluar el monto total ejercido por el PROMANP en el otorgamiento de subsidios para el monitoreo biológico, la vigilancia comunitaria y los estudios técnicos, respecto del total otorgado al programa, se analizaron las metas y los valores obtenidos en los indicadores de la MIR 2018 del Pp U035.

En el indicador “Porcentaje de presupuesto ejercido para monitoreo biológico”, la CONANP reportó un cumplimiento del 98.3%, respecto de la meta programada, ya que ejerció el 17.2% (7,678.5 miles de pesos) para acciones de monitoreo biológico de los 44,570.0 miles de pesos registrados en el PASH, porcentaje inferior en 0.3 puntos porcentuales a la meta establecida de 17.5%.

Del indicador “Porcentaje de presupuesto ejercido para la elaboración de Estudios Técnicos”, la CONANP reportó un cumplimiento del 113.2%, respecto de la meta programada, debido a que, en 2018, se ejerció el 12.9% (5,748.0 miles de pesos) de los 44,570.0 miles de pesos registrados en el PASH, para la elaboración de Estudios Técnicos, porcentaje superior en 1.5 puntos porcentuales al 11.4% establecido como meta.

En el caso del indicador “Porcentaje de recursos ejercidos para la operación del componente de Vigilancia Comunitaria”, la comisión reportó un cumplimiento de 102.7% respecto de la meta programada, ya que, en 2018, la entidad ejerció el 68.7% (30,595.9 miles de pesos) de los 44,570.0 miles de pesos registrados en el PASH, para llevar a cabo actividades de vigilancia comunitaria, porcentaje superior en 1.8 puntos porcentuales al 66.9% definido como meta.

En relación con los tres indicadores, se identificó una diferencia de 76,954.0 miles de pesos entre el monto de 44,570.0 miles de pesos reportado en el PASH como asignado al programa y los 121,524.0 miles de pesos registrados en el PEF 2018. Al respecto, la comisión indicó que, en el Presupuesto de Egresos de la Federación, para el Ejercicio Fiscal 2018, se incluyó una previsión de 75,000.0 miles de pesos para la protección y conservación del Archipiélago de Revillagigedo, Colima, monto que fue considerado en el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2018 y posteriormente reducido al programa mediante adecuaciones presupuestarias; asimismo, proporcionó copia de la adecuación

presupuestaria rechazada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, correspondiente a los gastos de operación del PROMANP, por un monto de 1,954.0 miles de pesos.

Se identificó que la entidad fiscalizada no definió indicadores que permitieran medir el porcentaje de los recursos ejercidos de forma general o por componente, respecto de lo programado, a fin de valorar su contribución, en términos presupuestales, en el marco de la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

b) Recursos ejercidos por el Programa Presupuestario U035

Con la revisión de la Cuenta Pública correspondiente al ejercicio fiscal 2018 y la base de datos “Padrón de beneficiarios”, proporcionada por la comisión, se identificó que la CONANP, en 2018, en el Programa presupuestario U035 “Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas”, ejerció un presupuesto de 44,022.4 miles de pesos, cifra inferior en 63.8% (77,501.6 miles de pesos) al original de 121,524.0 miles de pesos, debido a la aplicación de reducciones autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como se muestra en el cuadro siguiente:

PRESUPUESTO ORIGINAL Y EJERCIDO DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO U035, 2018

(Miles de pesos y porcentajes)

Unidad Responsable	Original (a)	Modificado (b)	Ejercido (c)	Proporción % (d)=(c)/ (cTotal)*100	Variación	
					Absoluta (e)=(c)-(a)	(%) (f)=(e)/(a)*100
Total Pp U035	121,524.01/	44,022.4	44,022.4	100.0	(77,501.6)	(63.8)
Frontera Sur, Istmo y Pacífico Sur	7,714.0	7,764.0	7,764.0	17.6	50.00	0.6
Centro y Eje Neovolcánico	7,700.0	7,359.1	7,359.1	16.7	(340.90)	(4.4)
Península de Yucatán y Caribe Mexicano	5,590.0	5,095.2	5,095.2	11.6	(494.80)	(8.9)
Península de Baja California y Pacífico Norte	5,050.0	4,977.4	4,977.4	11.3	(72.60)	(1.4)
Planicie Costera y Golfo De México	5,160.0	4,552.6	4,552.6	10.3	(607.4)	(11.8)
Noroeste y Alto Golfo de California	4,360.0	4,176.9	4,176.9	9.5	(183.1)	(4.2)
Noreste y Sierra Madre Oriental	4,000.0	3,832.0	3,832.0	8.7	(168.0)	(4.2)
Norte y Sierra Madre Occidental	3,820.0	3,659.6	3,659.6	8.3	(160.4)	(4.2)
Occidente y Pacífico Centro	3,130.0	2,605.6	2,605.6	5.9	(524.4)	(16.8)

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información proporcionada por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

1/ En el monto total programado del Pp U035 correspondiente a 121,524.0 miles de pesos, se contabilizan dos reducciones presupuestarias por las cantidades de 40,000.0 miles de pesos y 35,000.0 miles de pesos.

De los 44,022.4 miles de pesos ejercidos, se constató que las Direcciones Regionales que más recursos ejercieron fueron la de la Frontera Sur, Istmo y Pacífico Sur con el 17.6% (7,764.0 miles de pesos), Centro y Eje Neovolcánico con el 16.7% (7,359.1 miles de pesos) y la Península de Yucatán y Caribe Mexicano con el 11.6% (5,095.2 miles de pesos); mientras que el 54.1% (23,804.1 miles de pesos) se distribuyó en las 6 Direcciones Regionales restantes.

Asimismo, se constató que de los 44,022.4 miles de pesos ejercidos por la CONANP, de acuerdo con la proporción de recursos ejercidos por tipo de gasto y componente, el 100.0% (44,022.4 miles de pesos) se gastó en subsidios, como se detalla en el cuadro siguiente:

EJERCICIO DEL PRESUPUESTO POR TIPO DE GASTO DEL PROMANP, 2018
(Miles de pesos)

Concepto de gasto	Tipo de gasto	Concepto	Monto programado	Proporción %	Monto ejercido	Proporción %
		Total ejercido	121,524.01/	100.01/	44,022.4	100.0
		Subtotal	46,524.0	38.3	44,022.4	100.0
Gasto corriente	Subsidios	Vigilancia comunitaria	32,000.0	26.3	30,595.9	69.5
		Monitoreo biológico	8,524.0	7.0	7,678.5	17.4
		Fortalecimiento de ANP	6,000.0	4.9	5,748.0	13.1
		Subtotal	0.0	0.0	0.0	n.c.
	Gastos de operación	Gastos de operación	0.0	0.0	0.0	n.c.

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información reportada por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

1/ En el monto total programado del Pp U035 correspondiente a 121,524.0 miles de pesos, se contabilizan dos reducciones presupuestarias por las cantidades de 40,000.0 miles de pesos y 35,000.0 miles de pesos.

n.d.: No disponible.

n.c.: No cuantificable.

Se verificó que, de los 44,022.4 miles de pesos ejercidos por la CONANP en subsidios, el 69.5% (30,595.9 miles de pesos) se destinó para actividades de vigilancia comunitaria; el 17.4% (7,678.5 miles de pesos) en monitoreo biológico, y el 13.1% (5,748.0 miles de pesos) restante en estudios técnicos para el fortalecimiento de ANP.

Se constató que la CONANP realizó 4 adecuaciones presupuestarias, de las cuales el 100.0% correspondieron a reducciones por un monto de 77,501.6 miles de pesos, como se muestra en la tabla siguiente:

ADECUACIONES PRESUPUESTARIAS DEL Pp U035, 2018
(Miles de pesos)

Presupuesto original (a)	Reducciones presupuestarias (b)	Total (c)= (a)-(b)	Ejercicio reportado en CP (d)	Variación	
				Absolutos (e)= (d)-(c)	(%) (f)= (e)/(d)*100
121,524.0	77,501.6	44,022.4	44,022.4	0.0	0.0

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en las Adecuaciones Presupuestarias proporcionadas por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Con la revisión de las adecuaciones presupuestarias y su afectación en el presupuesto asignado al programa en el PEF, se obtuvo un presupuesto ejercido de 44,022.4 miles de pesos. Asimismo, se identificó que, del total de las reducciones presupuestarias (77,501.6 miles de pesos), el 96.8% (75,000.0 miles de pesos) se solicitó para transferir recursos al

Ramo 13 “Marina”, y el 3.2% (2,501.6 miles de pesos), al Ramo 23 “Provisiones Salariales y Económicas.

Con la revisión del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, para el ejercicio fiscal 2018, se identificó que en el Anexo 16. Recursos para la Adaptación y Mitigación de los Efectos del Cambio Climático, se destinaron 121,524.0 miles de pesos al Programa presupuestario U035, el 100.0% del total de recursos (121,524.0 miles de pesos) asignados a la CONANP para la operación del mismo, como se observa a continuación:

PRESUPUESTO DEL Pp U035 PARA LA ADAPTACIÓN Y MITIGACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO, 2018
(Miles de pesos y porcentajes)

Presupuesto	Presupuesto			Variación	
	Aprobado (a)	Modificado (b)	Ejercido (c)	Absoluto (d)=(c)-(a)	Relativa (e)=d/a*100
Total	121,524.0	44,022.4	44,022.4	(77,501.6)	63.8
Recursos para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático	121,524.0	27,913.3	27,913.3	(93,610.7)	77.0
Participación (%)	100.0	63.4	63.4	n.a.	n.a.

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en el Estado Analítico del Ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación en Clasificación Funcional-Programática de la Cuenta Pública, ejercicio fiscal 2018, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; el Anexo de los Programas Transversales de la Cuenta Pública 2018, y el anexo 16 transversal del Presupuesto de Egresos de la Federación.

n.a. No aplica.

Se constató que, de los 121,524.0 miles de pesos asignados al programa U035 “Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas” para la atención de la estrategia transversal para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, en la Cuenta Pública del ejercicio fiscal 2018, se reportó un ejercicio de 27,913.3 miles de pesos, cantidad inferior en 77.0% respecto del monto aprobado.

De los 27,913.3 miles de pesos ejercidos en el marco de la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, la Dirección Regional de la Frontera Sur, Istmo y Pacífico Sur registró el mayor gasto con 4,922.9 miles de pesos (17.6%), como se muestra en el cuadro siguiente:

PRESUPUESTO ORIGINAL Y EJERCIDO DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO U035 EN EL MARCO DE LA ESTRATEGIA TRANSVERSAL PARA LA ADAPTACIÓN Y MITIGACIÓN DEL CAMBIO CLIMÁTICO, 2018

(Miles de pesos y porcentajes)

Unidad Responsable	Original (a)	Modificado (b)	Ejercido (c)	Proporción % (d)=(c)/(c Total)*100	Variación	
					Absoluta (e)=(c)-(a)	(%) (f)=(e)/(a)*100
Total Pp U035	121,524.0	27,913.3	27,913.3	100.0	(93,610.7)	77.0
Frontera Sur, Istmo y Pacífico Sur	n.d.	n.d.	4,922.9	17.6	n.c.	n.c.
Centro y Eje Neovolcánico	n.d.	n.d.	4,666.2	16.7	n.c.	n.c.
Península de Yucatán y Caribe Mexicano	n.d.	n.d.	3,230.7	11.6	n.c.	n.c.
Península de Baja California y Pacífico Norte	n.d.	n.d.	3,156.1	11.3	n.c.	n.c.
Planicie Costera y Golfo De México	n.d.	n.d.	2,886.7	10.3	n.c.	n.c.
Noroeste y Alto Golfo de California	n.d.	n.d.	2,648.4	9.5	n.c.	n.c.
Noreste y Sierra Madre Oriental	n.d.	n.d.	2,429.8	8.7	n.c.	n.c.
Norte y Sierra Madre Occidental	n.d.	n.d.	2,320.4	8.3	n.c.	n.c.
Occidente y Pacífico Centro	n.d.	n.d.	1,652.1	5.9	n.c.	n.c.

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con información proporcionada por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

n.d.: No disponible.

n.c.: No cuantificable.

De los recursos erogados en dicha estrategia, la Dirección Regional Centro y Eje Neovolcánico ejerció el 16.7% (4,666.2 miles de pesos); la Península de Yucatán y Caribe Mexicano, el 11.6% (3,230.7 miles de pesos); la Península de Baja California y Pacífico Norte, el 11.3% (3,156.1 miles de pesos); la Planicie Costera y Golfo De México, el 10.3% (2,886.7 miles de pesos); la Noroeste y Alto Golfo de California, el 9.5% (2,648.4 miles de pesos); la Noreste y Sierra Madre Oriental, el 8.7% (2,429.8 miles de pesos); la Norte y Sierra Madre Occidental, el 8.3% (2,320.4 miles de pesos), y el Occidente y Pacífico Centro el 5.9% (1,652.1 miles de pesos).

Con el análisis de la proporción de recursos ejercidos por tipo de gasto y componente, en el marco de la estrategia de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, se constató que, de los 27,913.3 miles de pesos ejercidos por la CONANP, el 100.0% (27,913.3 miles de pesos) se gastó en subsidios, conforme al cuadro siguiente:

EJERCICIO DE LOS RECURSOS DEL PP U035 EN EL MARCO DE LA ESTRATEGIA TRANSVERSAL
PARA LA ADAPTACIÓN Y MITIGACIÓN DE LOS EFECTOS DEL CAMBIO CLIMÁTICO, 2018
(Miles de pesos de 2018)

Concepto de gasto	Tipo de gasto	Concepto	Monto programado	Proporción %	Monto ejercido por componente	Proporción %	Núm. de subsidios otorgados
		Total ejercido	121,524.0	100.0	27,913.3	100.0	2
		Subtotal	n.c.	n.c.	27,913.3	100.0	2
Gasto corriente	Subsidios	Vigilancia comunitaria	n.d.	n.c.	27,913.0	100.0	n.d.
		Monitoreo biológico	n.d.	n.c.	0.2	0.0	1
		Fortalecimiento de ANP	n.d.	n.c.	0.1	0.0	1
	Gastos de operación	Subtotal	0.0	0.0	n.d.	n.c.	n.c.
		Gastos de operación	0.0	0.0	n.d.	n.c.	n.c.

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas y la información reportada en el Anexo de los Programas Transversales de la Cuenta Pública 2018, y el anexo 16 transversal del Presupuesto de Egresos de la Federación.

n.d.: No disponible.

n.c.: No cuantificable.

Se verificó que de los 27,913.3 miles de pesos ejercidos por la CONANP en subsidios, en el marco de la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, 27,913.0 miles de pesos se destinaron para actividades de vigilancia comunitaria; 0.2 miles de pesos en monitoreo biológico, y los 0.1 miles de pesos restantes, en estudios de fortalecimiento de ANP.

Los recursos erogados se correspondieron con 1 subsidio para fortalecimiento de ANP, 1 para monitoreo biológico, mientras que, para el componente de vigilancia comunitaria, la entidad no acreditó a cuántos y cuáles subsidios otorgados corresponden los recursos ejercidos, lo que no permitió el seguimiento, evaluación y difusión para conocer su impacto, lo que denota que existe opacidad en el ejercicio de los recursos destinados a la implementación de la estrategia transversal.

Como resultado de lo anterior, con el fin de evaluar que, en 2018, la CONANP contó con la evidencia documental para acreditar cada una de las operaciones presupuestarias con cargo a los recursos asignados en el programa presupuestario U035 "Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas" y la consistencia en las cifras registradas, así como constatar que realizó el registro contable de sus operaciones presupuestarias, se revisaron las 174 Cuentas por Liquidar Certificadas (CLC) correspondientes al total de presupuesto erogado por el programa.

De las 174 CLC relativas a las operaciones presupuestarias realizadas por la CONANP, con cargo a los recursos asignados al Pp U035, se examinó que contaran con la póliza cargada en el Sistema de Contabilidad y Presupuesto (SICOP), el formato del Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF), la documentación que acreditara los montos reportados, y que existiera consistencia entre las cifras registradas en dichos documentos.

Los resultados mostraron que el 100.0% (174) de las CLC contó la póliza cargada en el Sistema de Contabilidad y Presupuesto (SICOP), con el formato del Sistema Integral de Administración Financiera Federal (SIAFF) y presentó la documentación soporte que comprueba el ejercicio de los recursos reportados en la CLC, con lo que se acreditó el registro de las operaciones presupuestarias con cargo a los recursos asignados al Pp U035, en 2018.

c) Comportamiento histórico del gasto ejercido por la CONANP en el Pp U035 para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático

Se constató que de 2016 a 2018 el presupuesto del Pp U035 destinado a la atención de la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático ascendió en 61.2% en promedio anual, en términos reales, al pasar de 46,777.2 miles de pesos en 2016 a 121,524.0 miles de pesos en 2018; mientras que la tendencia para el presupuesto ejercido fue opuesta, ya que mostró un descenso del 6.9% en promedio anual, al pasar de 32,251.0 miles de pesos en 2016 a 27,913.3 miles de pesos en 2018, lo que significó que no existe una adecuada planeación para la asignación de los recursos, ya que no se consideró lo ejercido en años anteriores.

En relación con la participación del presupuesto ejercido en la atención de la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático respecto del recurso total del Pp U035 durante el periodo 2016-2018, mostró una disminución del 19.0%, ya que en 2014 fue del 96.7% y en 2018 del 63.4%, lo que significó que no se está dando prioridad al ejercicio de los recursos para la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

2018-5-16F00-07-0246-07-003 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas establezca los sistemas de control que le permitan garantizar que el ejercicio de los recursos se realice conforme al ciclo presupuestario y se erogue de acuerdo con los conceptos asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación de Ejercicios subsecuentes, a fin de estar en posibilidad de atender los Objetivos de Desarrollo Sostenible, y cumplir con lo dispuesto en el artículo 1, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; y con el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

9. Cobertura del Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas

El presente resultado se divide en tres apartados: a) Cumplimiento de los indicadores establecidos en la MIR; b) Cobertura de la población objetivo, y c) Cobertura de las Áreas Naturales Protegidas.

a) Cumplimiento de los indicadores establecidos en la MIR

Con la revisión de la MIR 2018 del Pp U035 “Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas”, se constató que se establecieron tres indicadores para evaluar la cobertura del programa, el relativo al “Proporción de superficie de áreas naturales protegidas y regiones prioritarias para la conservación con acciones de vigilancia comunitaria”, el cual tuvo un cumplimiento del 152.5%; “Porcentaje de especies indicadoras monitoreadas para su conservación en ANP mediante la ejecución de proyectos de monitoreo biológico”, con un cumplimiento del 110.0%, y “Proporción de la superficie en áreas naturales protegidas con programa de manejo”, del que se reportó un cumplimiento del 98.4%. Al respecto, la comisión acreditó que no se alcanzó la meta programada debido a que los Programas de Manejo de las Reservas de la Biosfera Islas del Pacífico y Sierra de Tamaulipas están en el proceso de Consulta Pública.

b) Cobertura de población objetivo

Para evaluar la cobertura de atención del programa en la población potencial y objetivo, se solicitó a la CONANP definir, cuantificar y georreferenciar a la población objetivo de los tres componentes del PROMANP. La comisión no dispuso de dicha información para los componentes de Fortalecimiento de ANP y Monitoreo Biológico, ya que únicamente cuantificó a las Áreas Naturales Protegidas identificadas como área de enfoque y no a las instituciones de educación superior y/o de investigación, centros de investigación, así como las organizaciones de la sociedad civil, mexicanas con representatividad nacional o regional, constituidas legalmente, que no persigan fines de lucro y que realicen acciones o estudios de difusión, investigación, protección, conservación de los ecosistemas y su biodiversidad, definidas como población objetivo para estos componentes, por lo que, para 2018, no fue posible determinar la cobertura en estas instituciones respecto de aquellas a las que se les otorgó un subsidio del programa. Al respecto, la entidad fiscalizada informó que “para el periodo de la nueva administración 2018-2024, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) revisó y replanteó el diseño de sus programas presupuestarios, con el propósito de realizar una distribución más eficiente de los recursos y en concordancia con las capacidades de la institución. En este sentido, se realizó la fusión del PROCER (U025) y el PROMANP (U035), integrándose el programa presupuestario U040 Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies en Riesgo (PROREST), el cual operará a partir del ejercicio fiscal 2019.”

A consecuencia de lo anterior, la comisión proporcionó los lineamientos del PROREST, en los que se definió a la población potencial como “el total de ANP que están sujetas al régimen previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, establecidas mediante Decreto Presidencial o certificado vigente expedido por la CONANP”, y como población objetivo “las ANP que están sujetas al régimen previsto en la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, establecidas mediante Decreto Presidencial o certificado vigente expedido por la CONANP enunciadas en el anexo número 1 de los Lineamientos del PROREST.” Asimismo, proporcionó el listado de las 182 ANP con decreto vigente, las cuales corresponden a la población potencial; además, se verificó que, en los

lineamientos en comento, se incluyó el listado de las ANP susceptibles de recibir los subsidios del programa, de conformidad con el tipo de componente, las cuales constituyen la población objetivo, lo que permitirá determinar la cobertura de ANP en las que operará el programa.

En relación con el Componente de Vigilancia Comunitaria, en 2018, la población objetivo fue aquella que habitó en las localidades de los municipios de las Regiones Prioritarias que se enlistan en el Anexo 1 de los lineamientos, la cual ascendió a 487,479 personas, de las cuales se atendió el 0.3% (1,358) mediante los apoyos del programa para este componente, como se muestra a continuación:

COBERTURA DE ATENCIÓN DEL COMPONENTE DE VIGILANCIA COMUNITARIA RESPECTO DE LA POBLACIÓN OBJETIVO, 2018

(Número de personas y porcentajes)

Entidad Federativa	Población objetivo	Población atendida	Cobertura (%)
Total general	487,479	1,358	0.3
San Luis Potosí	217	10	4.6
Coahuila de Zaragoza	1,238	43	3.5
Colima	230	6	2.6
Yucatán	1,687	40	2.4
Quintana Roo	10,619	155	1.5
Guerrero	975	10	1.0
Zacatecas	5,027	46	0.9
Campeche	9,663	75	0.8
Sonora	7,782	66	0.8
Michoacán de Ocampo	15,977	104	0.7
Chihuahua	9,550	60	0.6
Nuevo León	2,869	18	0.6
Baja California Sur	23,315	127	0.5
Baja California	2,522	10	0.4
Durango	4,793	19	0.4
Sinaloa	7,305	32	0.4
Tabasco	19,736	78	0.4
Chiapas	54,561	146	0.3
Tamaulipas	10,075	31	0.3
Veracruz de Ignacio de la Llave	21,180	62	0.3
Oaxaca	6,564	10	0.2
Guanajuato	10,948	10	0.1
Hidalgo	23,703	20	0.1
Jalisco	9,385	12	0.1
México	97,631	68	0.1
Nayarit	16,935	25	0.1
Puebla	39,729	55	0.1
Aguascalientes	138	0	0.0
Morelos	25,353	10	0.0
Querétaro	44,249	10	0.0
Tlaxcala	3,523	0	0.0

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Se constató que, por entidad federativa, la cobertura de la población atendida osciló entre el 0.0% y el 4.6%. Los estados de Tlaxcala y Aguascalientes no tuvieron población

beneficiada, mientras que las entidades de San Luis Potosí y Coahuila presentaron la cobertura más alta, de 4.6% y 3.5%, respectivamente.

c) Cobertura de Áreas Naturales Protegidas

Se constató que, en 2018, se ejercieron recursos del PROMANP en 101 ANP, las cuales representaron el 55.5% de las 182 vigentes en 2018. Asimismo, por componente del programa, se constató que en los tres se tuvo una cobertura superior al 50.0% en relación con el número de ANP enlistadas en el Anexo 1 de los lineamientos del PROMANP, ya que de las 43 correspondientes al componente de Fortalecimiento de ANP, se ejercieron recursos en el 58.1% (25); en relación con las 55 establecidas para el componente de Monitoreo Biológico, se otorgaron apoyos en el 60.0% (33), y respecto de las 109 señaladas para el componente de Vigilancia Comunitaria, se ejercieron recursos en el 74.3% (81).

2018-5-16F00-07-0246-07-004 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas establezca los sistemas de control que le permitan garantizar que, en ejercicios fiscales subsecuentes, se cumplan las metas establecidas en la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa presupuestario U040 Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies en Riesgo (PROREST), conforme lo establece el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

10. Contribución a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático

De acuerdo con el Programa Especial de Cambio Climático, la comisión fue responsable de la ejecución de 7 líneas de acción, de las cuales, en el Sistema de Seguimiento del Programa Especial de Cambio Climático (SIAT-PECC) se reportó un cumplimiento del 100.0% para el 71.4% (5); mientras para el 28.6% (2), el avance registrado fue de entre 84.0% y 99.0%, como se muestra a continuación:

PROGRAMA ESPECIAL DE CAMBIO CLIMÁTICO, 2014-2018

Objetivo	Estrategia	Líneas de acción	Avance 2018 (%)
1. Reducir la vulnerabilidad de la población y sectores productivos e incrementar su resiliencia y la resistencia de la infraestructura estratégica.	1.2. Instrumentar acciones para reducir los riesgos ante el cambio climático de la población rural y urbana.	1.2.4 Fortalecer la gestión integral del riesgo para atender las contingencias ambientales en ANP ocasionadas por el cambio climático.	100.0
		2.1.9 Instrumentar Programas de Adaptación al Cambio Climático de Áreas Naturales Protegidas, marino, costeras y terrestres y sus zonas de influencia.	100.0
2. Conservar, restaurar y manejar sustentablemente los ecosistemas garantizando sus servicios ambientales para la mitigación y adaptación al cambio climático.	2.1. Promover esquemas y acciones de protección, conservación y restauración de ecosistemas terres-tres, costeros y marinos y su biodiversidad. 2.2. Incrementar y fortalecer la conectividad de ecosistemas.	2.2.1 Promover la conectividad ecológica en las ANP a través de: corredores biológicos, restauración integral y otras modalidades de conservación.	100.0
		2.2.5 Implementar proyectos para un manejo integrado del paisaje en regiones vulnerables al cambio climático, con participación equitativa de la población.	100.0
5. Consolidar la política nacional de cambio climático mediante instrumentos eficaces y en coordinación con entidades federativas, municipios, Poder Legislativo y sociedad	5.2 Desarrollar e implementar instrumentos para consolidar la política nacional de cambio climático 5.3 Desarrollar y utilizar instrumentos económicos, financieros y fiscales que faciliten la implementación de la política nacional de cambio climático	2.2.6 Aumentar superficie de ANP marino, costeras y terrestres y otras modalidades de conservación dando prioridad a regiones vulnerables al cambio climático.	99.0
		5.2.8 Implementar un sistema de monitoreo y evaluación al cambio climático y acciones de adaptación en ANP.	100.0
		5.3.3 Crear un esquema integral de incentivos económicos para las ANP para el fomento de acciones de mitigación y adaptación.	84.0

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en el Programa Especial de Cambio Climático 2014-2018 y en los reportes del Sistema de Seguimiento del Programa Especial de Cambio Climático (SIAT-PECC).

Líneas de acción relacionadas con la operación del Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas.

Se identificó que de las 7 líneas de acción del PECC 2014-2018, para las que se designó a la CONANP como responsable de ejecutarlas, el 28.6% (2) se relacionan con la operación del PROMANP, para las cuales se reportó un cumplimiento del 100.0% y 99.0%, ya que realizó las acciones siguientes:

LÍNEAS DE ACCIÓN DEL PECC 2014-2018 VINCULADAS CON EL PROMANP, 2018

Línea de acción	Actividad	Resultado
2.1.9 Instrumentar Programas de Adaptación al Cambio Climático de Áreas Naturales Protegidas, marino, costeras y terrestres y sus zonas de influencia	Diseñar e identificar medidas de adaptación a través de la realización de Programas de Adaptación al Cambio Climático para conjuntos de ANP para el año 2018, lo que permitirá contribuir a la reducción de la vulnerabilidad de los ecosistemas y algunas poblaciones inmersas en los mismos, así como la incorporación del componente del Cambio Climático en los Programas de Manejo de las ANP.	La CONANP acreditó la publicación, en el DOF, entre 2014 y 2018, de 34 Programas de Manejo que incluyeron un componente de cambio climático. La inclusión del componente de cambio climático permite realizar una gestión y manejo de los recursos naturales con una perspectiva climática, lo que favorece la adaptación de los socio ecosistemas y fomenta la mitigación.
2.2.6 Aumentar superficie de ANP marino, costeras y terrestres y otras modalidades de conservación dando prioridad a regiones vulnerables al cambio climático	Ampliar la superficie de ANP terrestres y marinos costeras y otros instrumentos de conservación bajo manejo sustentable, lo que permitirá asegurar el mantenimiento de sumideros de carbono y promover la resiliencia de los ecosistemas y las comunidades del país	La CONANP acreditó la publicación en el DOF, entre 2015 y 2017, de las declaratorias de siete áreas naturales protegidas, que en su conjunto sumaron un total de 65,220,408.48 hectáreas de superficie.

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

La ASF realizó un análisis de las actividades ejecutadas con los 205 subsidios otorgados por la comisión mediante el Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas, y se identificó que se enfocaron en la realización de diversas actividades para la administración, conservación y protección de las Áreas Naturales Protegidas y su biodiversidad, como se muestra a continuación:

ACTIVIDADES REALIZADAS CON LOS SUBSIDIOS OTORGADOS POR EL PROMANP, 2018

Concepto de apoyo	Descripción	Número
Total		205
Fortalecimiento de Áreas Naturales Protegidas		
		27
Estudio Límite de Cambio Aceptable para regular las actividades turístico-recreativas en las ANP competencia de la Federación.	El propósito fundamental del estudio de límite de cambio aceptable permite determinar las tasas o límites para el aprovechamiento y uso sustentable de los elementos naturales en las Áreas Naturales Protegidas y para la organización de las actividades turístico-recreativas, de conformidad con los conceptos y resultados obtenidos a través de las metodologías de la planeación del uso público (incluye las actividades interpretativas, de educación ambiental y de investigación).	15
Estudio Previo Justificativo para Declaratoria de ANP	Tienen como objetivo proporcionar los elementos técnicos, económicos, sociales y legales que justifican el establecimiento de un ANP, competencia de la federación; definir los objetos de conservación del ANP; elaborar el diagnóstico físico y biológico, tomando en consideración los aspectos sociales y económicos de las poblaciones locales, en particular los aprovechamientos de recursos naturales, y proponer la estrategia de manejo y zonificación para el área de estudio.	2
Subzonificación	Consiste en la delimitación cartográfica del manejo del Área Natural Protegida, con el fin de ordenar detalladamente las zonas núcleo y de amortiguamiento, en su caso, previamente establecidas mediante la declaratoria correspondiente. Además de la delimitación y definición de la Zona de Influencia correspondiente.	2
Tenencia de la tierra	Consiste en el análisis de la situación de los diversos regímenes de propiedad que se presentan dentro del Área Natural Protegida correspondiente.	2
Consulta pública para Programas de Manejo	Tiene como objetivo poner a consideración de la opinión pública el borrador del programa de manejo (PM) de un Área Natural Protegida (ANP). La consulta requiere un proceso participativo que involucre a los gobiernos locales en cuyas circunscripciones territoriales se localice el área natural de que se trate; a las dependencias de la Administración Pública Federal que deban intervenir, de conformidad con sus atribuciones; a las organizaciones sociales públicas o privadas y demás personas físicas o morales interesadas, y las universidades, centros de investigación, instituciones y organismos de los sectores público, social y privado.	3
Estudio técnico de diagnóstico	Consiste en la descripción de las características físicas, biológicas, sociales y culturales del Área Natural Protegida correspondiente, en el contexto nacional, regional y local. Así como el diagnóstico y problemática de la situación actual del Área Natural Protegida en el contexto ecosistémico, demográfico, social y económico.	3
Monitoreo Biológico		
		26
Monitoreo Biológico de especies en las Áreas Naturales Protegidas	Tiene como propósito conocer el estado actual que guardan las poblaciones y caracterizar la comunidad de especies que habitan en las ANP, determinar los parámetros ambientales asociados, así como identificar las amenazas que pudieran modificar su estado.	26
Vigilancia Comunitaria		
		152
Vigilancia Comunitaria	Conformar Comités de Vigilancia Comunitaria del PROMANP para realizar labores de monitoreo y vigilancia para reducir y/o evitar los impactos negativos a los ecosistemas en las ANP de carácter federal y sus zonas de influencia.	152

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación con base en la información proporcionada por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Se constató que las acciones efectuadas con los subsidios otorgados por la comisión, en 2018, mediante el PROMANP, estuvieron vinculadas con la preservación, restauración, conservación, manejo y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, las cuales, de acuerdo con la Ley General de Cambio Climático, se consideran como acciones de adaptación; sin embargo, la comisión no dispuso de indicadores de efectividad e impacto para evaluar los resultados de su aplicación en la mitigación y adaptación al cambio climático, por lo que desconoce el avance en la atención del problema público relacionado con el tema.

La entidad fiscalizada informó que “para el periodo de la nueva administración 2018-2024, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) revisó y replanteó el diseño de sus programas presupuestarios, con el propósito de realizar una distribución más eficiente de los recursos y en concordancia con las capacidades de la institución, se analizaron los objetivos y la contribución de los Programas presupuestarios U025 Programa de Recuperación y Repoblación de Especies en Riesgo (PROCER) y U035 Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas (PROMANP). En este sentido, se realizó la fusión del PROCER (U025) y el PROMANP (U035), integrándose el programa presupuestario U040 Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies en Riesgo (PROREST), el cual operará a partir del ejercicio fiscal 2019”.

A consecuencia de lo anterior, la comisión proporcionó la Matriz de Indicadores para Resultados 2019 del PROREST, cargada en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la cual se incluyeron los indicadores “Porcentaje de ANP susceptibles con acciones para fortalecer capacidades para la adaptación y mitigación al cambio climático” y “Número de acciones de ANP de fortalecimiento de capacidades para la adaptación y/o mitigación del cambio climático”, mediante los cuales la comisión evaluará y dará seguimiento a las acciones efectuadas en las ANP, por medio del PROREST, encaminadas a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

11. Contribución del Pp U035 al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible

Para dar atención a la resolución aprobada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, el 26 de abril de 2017, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el Ejecutivo Federal constituyó el Consejo Nacional de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible como una instancia de vinculación del Ejecutivo Federal con los gobiernos locales, el sector privado, la sociedad civil y la academia y con el objetivo de “coordinar las acciones para el diseño, la ejecución y la evaluación de estrategias, políticas, programas y acciones para el cumplimiento de la referida Agenda 2030, e informar sobre el seguimiento de sus objetivos, metas e indicadores”.

Al respecto, la CONANP señaló que, en 2018, el programa presupuestario U035 “Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas” contribuye de manera directa con el ODS 15 “Promover el uso sostenible de los ecosistemas terrestres, luchar contra la desertificación, detener e invertir la degradación de las tierras y frenar la pérdida de la diversidad biológica”, también explicó que dentro de ese objetivo, el programa se vincula con las metas 15.1 “Para 2020, velar por la conservación, el restablecimiento y el uso sostenible de los ecosistemas terrestres y los ecosistemas interiores de agua dulce y los servicios que proporcionan, en particular los bosques, los humedales, las montañas y las zonas áridas, en consonancia con las obligaciones contraídas en virtud de acuerdos internacionales”; 15.2 “Para 2020, promover la gestión sostenible de todos los tipos de bosques, detener la deforestación, recuperar los bosques degradados e incrementar la forestación y la reforestación a nivel mundial”; 15.4 “Para 2030, asegurar la conservación de los ecosistemas montañosos, incluida su diversidad biológica, a fin de mejorar su capacidad de proporcionar beneficios esenciales para el desarrollo sostenible”; 15.5 “Adoptar medidas urgentes y

significativas para reducir la degradación de los hábitats naturales, detener la pérdida de la diversidad biológica y, para 2020, proteger las especies amenazadas y evitar su extinción”, y 15.7 “Adoptar medidas urgentes para poner fin a la caza furtiva y el tráfico de especies protegidas de flora y fauna y abordar la demanda y la oferta ilegales de productos silvestres.”

La CONANP proporcionó la vinculación de los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible con el programa presupuestario U035 “Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas” de la Estructura Programática 2018. Sin embargo, se constató que la comisión no alineó la operación del Pp U035 con el ODS 13. Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos, aun cuando el Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas fue incluido en el Anexo 16 “Recursos para la Adaptación y Mitigación de los Efectos del Cambio Climático”, del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2018.

La Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, instruyó las acciones de control necesarias, mediante el envío de un oficio con el que solicita a la Dirección General de Planeación y Evaluación de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales dé de alta en el sistema Proceso Integral de Programación y Presupuesto (PIPP) la vinculación del Programa presupuestario U040 “Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies en Riesgo” al ODS 13 “Adoptar medidas urgentes para combatir el cambio climático y sus efectos”, con lo que se solventa lo observado.

12. Rendición de cuentas

Con la revisión de la Exposición de Motivos del Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación 2018, se constató que la CONANP retomó el objetivo 2 del Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales (PROMARNAT) 2013-2018, que se refiere a “Incrementar la resiliencia a efectos del cambio climático y disminuir las emisiones de compuestos y gases de efecto invernadero”, para cumplir dicho fin, para el Ejercicio Fiscal 2018, se asignó un presupuesto de 121,524.0 miles de pesos al programa presupuestario U035, de los cuales se ejercieron 44,022.4 miles de pesos, cifra inferior en 63.8% (77,501.6 miles de pesos) respecto a lo programado, a fin de realizar tareas de proyectos de monitoreo biológico, conformación de comités de vigilancia comunitaria y elaboración de estudios técnicos en las áreas naturales protegidas, por lo que la programación y presupuestación del gasto comprendió las actividades que realizó la CONANP para dar cumplimiento a los objetivos, políticas, estrategias y prioridades.

Con la revisión de la Cuenta Pública 2018, se constató que el ente fiscalizado reportó los resultados de 11 de los 13 indicadores establecidos en su Matriz de Indicadores para Resultados del mismo ejercicio fiscal, de éstos, el 18.2% (2) cumplieron la meta en el 100.0%; el 63.6% (7) alcanzó resultados entre el 102.68% y 152.5%, del nivel propósito, componente y actividad, y en el 18.2% (2) los resultados obtenidos fueron del 98.3% y 98.46%.

Con el análisis de los resultados se constató que la CONANP reportó información suficiente para conocer la realización de proyectos de monitoreo biológico, conformación de comités de vigilancia comunitaria y elaboración de estudios técnicos en las áreas naturales protegidas, pero no se identificó la contribución para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, situación que evidenció una deficiente rendición de cuentas que pone en riesgo la toma de decisiones.

En el Sexto Informe de Gobierno 2017-2018 y Sexto Informe de Labores 2017-2018, el ente fiscalizado rindió cuentas sobre las tareas relativas a proyectos de monitoreo biológico, conformación de comités de vigilancia comunitaria y elaboración de estudios técnicos en las Áreas Naturales Protegidas, pero no de la contribución de estas actividades a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, por lo anterior se evidenció una deficiente rendición de cuentas que pone en riesgo la toma de decisiones y dificulta comprobar el avance en el cumplimiento de los objetivos del programa como parte de la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

La entidad fiscalizada informó que “para el periodo de la nueva administración 2018-2024, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) revisó y replanteó el diseño de sus programas presupuestarios, con el propósito de realizar una distribución más eficiente de los recursos y en concordancia con las capacidades de la institución (...). En este sentido, se realizó la fusión del PROCER (U025) y el PROMANP (U035), integrándose el programa presupuestario U040 Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies en Riesgo (PROREST), el cual operará a partir del ejercicio fiscal 2019”, y cuyo objetivo es “Promover la conservación y restauración de los ecosistemas representativos de las Áreas Naturales Protegidas, así como la protección y conservación de su biodiversidad mediante el apoyo de estudios técnicos y acciones para el manejo del territorio y sus especies prioritarias con la participación directa y efectiva de la población local”.

Derivado de lo anterior, la comisión proporcionó la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp U040, correspondiente al ejercicio fiscal 2019, cargada en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la que se incluyeron los indicadores “Porcentaje de ANP susceptibles con acciones para fortalecer capacidades para la adaptación y mitigación al cambio climático” y “Número de acciones de ANP de fortalecimiento de capacidades para la adaptación y/o mitigación del cambio climático”, con los que se pretende medir la contribución del programa a la implementación de acciones de mitigación y adaptación en las Áreas Naturales Protegidas en las que operará.

13. Control Interno

Se constató que, en 2018, la CONANP diseñó y operó el Sistema de Control Interno (SCI) a fin de garantizar la eficiencia en la ejecución del Pp U035 “Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas”, ya que atendió el 94.1% (16) de los 17 principios incluidos en las cinco normas de control interno, por lo que cumplió, en lo general, con su objetivo de proporcionar una seguridad razonable para contribuir al logro de los objetivos y metas de la institución en la operación del Pp U035.

En la norma primera “Ambiente de Control”, la entidad contó con un Código de Conducta, actualizado al 27 de febrero de 2018, con el Manual de Organización General de la CONANP, con los manuales de organización específico y de procedimientos de la Dirección General de Operación Regional, la cual es el área responsable de la operación del Pp U035, ambos vigentes en 2018; asimismo, acreditó que impulsó la capacitación continua para la promoción de la integridad, difundió el Código de Conducta, así como los valores de integridad a toda su comunidad, mediante correos electrónicos, y dispuso del sistema de servicio profesional de carrera que garantiza la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública.

Respecto a la norma segunda “Administración de riesgos”, la CONANP contó la Matriz de Riesgos, el Mapa de Riesgos y el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos 2018, y dispuso en sus lineamientos de ejecución del PROMANP de criterios para evitar actos de corrupción o irregularidades, en donde estableció la figura de una Contraloría Social para realizar el seguimiento, supervisión y vigilancia en el cumplimiento de las metas y la correcta aplicación de los recursos asignados, y dentro de sus mecanismos de control implementó los sistemas de información, la capacitación sobre la normatividad de los programas de subsidio, los Informes Trimestrales de Avance Físico y Financiero del Programas de Subsidio, y el Programa Anual de Supervisión y Control, para verificar actos de corrupción en el otorgamiento de los subsidios.

En la norma tercera “Actividades de control”, el ente auditado contó con un Sistema de Información de Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas (SIS-PROMANP) y el Sistema General de Programas Operativos Anuales (SIGPOA), que le permitieron el registro de solicitudes, dictamen, seguimiento del avance físico y financiero trimestral, del padrón de beneficiarios y generación de diversos informes de la operación del Pp U035, para lograr el cumplimiento de los objetivos del programa, el diseño de actividades de control, de la implementación de los controles y de su eficacia operativa; asimismo, para el registro de los recursos del Pp U035 dispuso del Sistema de Contabilidad y Presupuesto (SICOP) y del Sistema de Administración Financiera Federal (SIAFF), ambos controlados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante los cuales se realizaron conciliaciones anuales del programa.

En cuanto a la norma cuarta “Información y comunicación”, la CONANP, para la operación del Pp U035, dispuso de los mecanismos de información siguientes: el SIS-PROMANP mediante el cual generó información y contribuyó en la desagregación de funciones, minimizó errores, homologó información y contenido, y permitió mayor transparencia a los procedimientos, y el SICOP, con el cual se aseguró que la información registrada reportara los avances físicos financieros en razón de las metas y recursos comprometidos, lo que le permite que la información sea la necesaria, correcta, oportuna y actualizada.

En la norma quinta “Supervisión y mejora continua”, la entidad fiscalizada evidenció la autoevaluación al diseño y eficacia operativa del control interno del PROMANP, derivada de la revisión jurídica y operativa de los lineamientos para la ejecución del programa;

asimismo, mediante el SIS-PROMANP se realizó el monitoreo del avance en la ejecución del programa, a fin de identificar las acciones de mejora en la operación del programa.

Consecuencias Sociales

En 2018, la CONANP desconoció su contribución a la atención del problema público relativo al incremento en la severidad y frecuencia de los efectos del cambio climático, ya que presentó deficiencias relevantes que muestran que operó de manera inercial y presentó áreas de opacidad en el seguimiento de los subsidios otorgados y el ejercicio de los recursos; tampoco diseñó indicadores para determinar en qué medida sus gestiones contribuyeron a la adaptación y mitigación del cambio climático, por lo que la entidad fiscalizada desconoció la mejora del bienestar en la calidad de vida de las 125,327,797 personas.

Buen Gobierno

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

Resumen de Resultados y Acciones

Se determinaron 13 resultados, de los cuales, en 7 no se detectaron irregularidades y 2 fueron solventados por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe. Los 4 restantes generaron:

4 Recomendaciones al Desempeño.

Dictamen

El presente se emite el día 26 de septiembre de 2019, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada con el fin de fiscalizar el otorgamiento de subsidios para la realización de proyectos de monitoreo biológico, conformación de comités de vigilancia comunitaria y elaboración de estudios técnicos en las áreas naturales protegidas y su contribución a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

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

millones de toneladas, lo cual equivale al 1.4% de la emisión total global y 33.4% mayor que la de 1990, lo que colocó a México entre los primeros 15 países con mayores emisiones. Del total de Gases de Efecto Invernadero (GEI) emitidos en 2010, el sector energético contribuyó con más del 67.3%, con el consumo de combustibles fósiles como principal fuente, la agricultura con 12.3%, los procesos industriales con el 8.2% y el cambio de uso de suelo con 6.3% del total nacional. Lo anterior, ha provocado el deterioro del bienestar y de la calidad de vida de la sociedad mexicana. El problema público del programa presupuestario se refiere a la pérdida y degradación de los ecosistemas más representativos del país y su biodiversidad en regiones prioritarias.

Para atender la problemática, en 2018, en el anexo 16 “Recursos para la Adaptación y Mitigación de los Efectos del Cambio Climático” del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), se autorizaron 61,457,820.0 miles de pesos a 55 Programas presupuestarios (Pp). De ese conjunto, la ASF decidió revisar 22 (40.0%) programas presupuestarios, los cuales representaron un monto de 15,515,928.1 miles de pesos, que significó el 25.2% del total en materia de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático. El presente informe corresponde al programa presupuestario U035 “Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas”, a cargo de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, al cual se le asignó un presupuesto de 121,524.0 miles de pesos en la estrategia transversal, que correspondió al 100.0% del total asignado al programa en el PEF. En la Cuenta Pública 2018, reportó, en ese programa, un ejercicio de 27,913.3 miles de pesos, el 23.0% del total asignado y el 63.4% respecto de los 44,022.4 miles de pesos erogados, con la finalidad de fortalecer el manejo, conservación y protección de las ANP, y contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, mediante el otorgamiento de subsidios para realizar estudios técnicos,^{12/} monitoreo biológico y vigilancia comunitaria.

Los resultados de la auditoría mostraron que, para el ejercicio fiscal 2018, la CONANP tuvo deficiencias en el diseño del Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas, ya que no consideró objetivos, indicadores y metas para ejecutar acciones que contribuyeran a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, tampoco incluyó en el diseño de los lineamientos para operar el programa la cuantificación de la población objetivo para los componentes de Fortalecimiento de Áreas Naturales Protegidas (FANP) y Monitoreo Biológico (MB), ni las acciones con las que contribuirá al cumplimiento de la estrategia transversal para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

En 2018, la comisión dictaminó el 100.0% de las 306 solicitudes recibidas para obtener un subsidio del Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas, de las cuales autorizó el

^{12/} Los estudios técnicos pueden ser de diagnóstico, previos justificativos, previos justificativos para declaratoria de Áreas Naturales Protegidas (ANP) y de tenencia de la tierra; subzonificación; consultas públicas de declaratoria de ANP; consultas públicas para programas de manejo; consulta previa a pueblos y comunidades indígenas para declaratorias; consulta previa a pueblos y comunidades indígenas para programas de manejo; estudios de límite de cambio aceptable, para regular las actividades turístico-recreativas y para orientar la planeación y regulación de uso del suelo y las actividades productivas en las ANP competencia de la Federación.

66.7% (204), mientras que el 33.3% (102) no se aprobaron por no cumplir con al menos uno de los requisitos solicitados en las convocatorias publicadas.

La CONANP, en ese año, otorgó 205 subsidios, debido a que en el componente de Monitoreo Biológico se cancelaron dos apoyos por incumplimiento de los lineamientos y se autorizó una ampliación presupuestal para la realización de tres. Los 205 subsidios fueron por un monto de 44,022.4 miles de pesos, a 29 organizaciones de la sociedad civil, 5 instituciones de educación superior del sector público y 152 grupos organizados, de los cuales el 13.2% (27) fue para la realización de estudios técnicos relacionados con el manejo y administración de ANP en el Componente de FANP y representaron el 13.1% (5,748.0 miles de pesos) del total de recursos erogados; el 12.7% (26) para proyectos de MB, con el 17.4% (7,678.5 miles de pesos) del presupuesto ejercido; y el 74.1% (152) para la conformación de comités de Vigilancia Comunitaria (VC), lo que significó el 69.5% (30,595.9 miles de pesos) del total de recursos ejercidos.

Con la revisión de los 205 expedientes correspondientes a los tres componentes, se constató que el 100.0% (205) incluyó la documentación que comprobó el cumplimiento de los requisitos establecidos en los lineamientos del PROMANP, los montos otorgados correspondieron con los acordados en los convenios de concertación y se ajustaron a los límites establecidos en los lineamientos del programa.

En cuanto al seguimiento, respecto de los 53 subsidios otorgados en los componentes de FANP y MB, la CONANP acreditó los dos informes de supervisión, el acta de constitución del comité de contraloría social, el informe de contraloría social, el informe final y el acta de entrega-recepción para el 100.0% (53).

Respecto de los 152 expedientes del componente de Vigilancia Comunitaria, se verificó que el 100.0% (152) acreditó contar con al menos 1 informe de supervisión, el acta de constitución del comité de contraloría social, el informe de contraloría social y el acta de entrega-recepción. La comisión, a la fecha de cierre del presente informe, no acreditó las causas por las que el 50.7% (77) de los subsidios no cumplió con el número de recorridos establecidos como meta en los convenios de concertación, ni por las que en el 19.1% (29) de los mismos, no se cumplió con el número de hectáreas a vigilar establecidas en los convenios. La insuficiente supervisión denota un área de opacidad en el seguimiento y destino de los subsidios otorgados.

Se constató que, en 2018, los 205 subsidios otorgados se ejercieron en 101 ANP, las cuales representaron el 55.5% de las 182 vigentes en ese año. Por componente del programa, se constató que en los tres se tuvo una cobertura superior al 50.0% en relación con el número de ANP enlistadas como población objetivo, ya que de las 43 correspondientes al componente de Fortalecimiento de ANP, se ejercieron recursos en el 58.1% (25); en relación con las 55 establecidas para el componente de Monitoreo Biológico se otorgaron subsidios en el 60.0% (33), y respecto de las 109 señaladas para el componente de Vigilancia Comunitaria, se ejercieron recursos en el 74.3% (81).

Los subsidios otorgados en 2018 por la CONANP, mediante el PROMANP, para la elaboración de estudios técnicos, monitoreo biológico y vigilancia comunitaria, fueron acciones vinculadas con la preservación, restauración, conservación, manejo y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, las cuales, de acuerdo con la Ley General de Cambio Climático, se consideran como acciones de adaptación; sin embargo, la comisión no dispuso de indicadores de efectividad e impacto para evaluar los resultados de su aplicación en la mitigación y adaptación al cambio climático, lo que pone en riesgo la operación y consolidación de la política nacional en la materia y significa un área de opacidad en la entrega de subsidios.

En 2018, la dependencia fiscalizada, mediante el programa presupuestario U035 “Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas”, ejerció un presupuesto de 44,022.4 miles de pesos, 63.8% (77,501.6 miles de pesos) inferior a lo aprobado de 121,524.0 miles de pesos. Del monto erogado, el 63.4% (27,913.3 miles de pesos) se reportó en la Cuenta Pública 2018 como ejercido para la estrategia transversal de adaptación y mitigación del cambio climático; sin embargo, la comisión no acreditó el número de subsidios, por componente, en los que se ejerció dicho presupuesto, lo que no permitió el seguimiento, evaluación y difusión para conocer su impacto, denota que existe opacidad en el ejercicio de los recursos destinados a la implementación de dicha estrategia y afecta la atención de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la contribución del programa a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático y una seria deficiencia en la rendición de cuentas.

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas presentó deficiencias relevantes que muestran que operó de manera inercial y presentó áreas de opacidad en el seguimiento de los subsidios otorgados. En el diseño del Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas no consideró objetivos, indicadores y metas para ejecutar acciones que contribuyan a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, tampoco incluyó en los lineamientos para operar el programa la cuantificación de la población objetivo de dos de sus tres componentes, ni las acciones con las que contribuirá al cumplimiento de la estrategia transversal para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático. En 2018, la comisión otorgó 205 subsidios por un monto de 44,022.4 miles de pesos, en 101 ANP, las cuales representaron el 55.5% de las 182 vigentes; en el 100.0% (205) de los subsidios se acreditó el cumplimiento de los requisitos establecidos en los lineamientos del PROMANP, así como la documentación que acredita el seguimiento y supervisión de los subsidios; no obstante, en el 50.7% (77) de los 152 correspondientes al componente de vigilancia comunitaria no se cumplió con las metas establecidas en los convenios de concertación. Por lo antes expuesto, el ente fiscalizado desconoció la contribución del programa en la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, así como los avances en la atención del problema público que le dio origen.

Como hecho posterior, se verificó que, para el ejercicio fiscal 2019, se fusionaron los programas presupuestarios U025 “Programa de Recuperación y Repoblación de Especies en Riesgo (PROCER)” y U035 “Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas (PROMANP)” para integrar el programa U040 “Programa para la Protección y Restauración de

Ecosistemas y Especies en Riesgo (PROREST)”, que tiene por objetivo “Promover la conservación y restauración de los ecosistemas representativos de las Áreas Naturales Protegidas, así como la protección y conservación de su biodiversidad mediante el apoyo de estudios técnicos y acciones para el manejo del territorio y sus especies prioritarias con la participación directa y efectiva de la población local”, en el cual el ente fiscalizado vinculó el problema central a atender, con causas y efectos en materia de cambio climático; identificó a la población objetivo; implementó mecanismos de control para registrar el número de recorridos realizados y hectáreas vigiladas por los beneficiarios, contó con indicadores para evaluar y dar seguimiento a las acciones en materia de mitigación y adaptación al cambio climático; estableció la vinculación de los objetivos de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible con el Programa presupuestario U040 en materia de cambio climático, y definió en los Lineamientos del Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies en Riesgo las acciones con las que contribuirá a la estrategia de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

De atender las recomendaciones al desempeño, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, en el marco de la operación del Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies en Riesgo (PROREST), establecerá sistemas de control para que, en ejercicios fiscales subsecuentes, los beneficiarios de los subsidios otorgados por el programa cumplan con las metas establecidas en los convenios de concertación; asegure que los recursos asignados se eroguen de conformidad con lo dispuesto en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, y cuantifiquen la población objetivo en el árbol del problema del Pp U040.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Víctor Butrón Guerrero

Tizoc Villalobos Ruiz

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

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

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Comprobar que, en 2018, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas contó con las atribuciones para dar atención a la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.
2. Evaluar el diseño de los Lineamientos del Programa de Manejo de Áreas Naturales Protegidas (PROMANP), para el ejercicio fiscal 2018.
3. Verificar que el diseño de la MIR 2018 del Pp U035 y los indicadores definidos en ella permitieron evaluar el logro de sus objetivos y su contribución a la solución del problema público que le dio origen.
4. Comprobar que, en 2018, la CONANP recibió, dictaminó y autorizó las solicitudes de los subsidios del Pp U035.
5. Constatar que, en 2018, los beneficiarios del PROMANP cumplieron con los requisitos establecidos en los Lineamientos del programa, a fin de verificar que los subsidios se otorgaron en las ANP que fueron parte de la población objetivo en cada componente.
6. Evaluar que, en 2018, la CONANP realizó la asignación presupuestal a cada beneficiario conforme a los montos máximos establecidos en los en los convenios de concertación y en los Lineamientos del programa.
7. Verificar que, en 2018, la CONANP realizó la supervisión y seguimiento los beneficiarios que recibieron los subsidios del Pp U035.
8. Comprobar que los recursos ejercidos por la CONANP, en 2018, en los gastos de operación del Pp U035 cumplieron con el porcentaje establecido en los Lineamientos para la ejecución del PROMANP 2018.
9. Evaluar la cobertura de los subsidios otorgados por la CONANP, mediante el PROMANP, en 2018, en relación con la población potencial y objetivo.
10. Constatar que, en 2018, los subsidios otorgados por la CONANP, mediante el PROMANP contribuyeron a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.
11. Evaluar la contribución del Pp U035, en 2018, al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.
12. Verificar que en los documentos de rendición de cuentas de la CONANP se reportó información que permita evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas del Pp U035 en materia de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

13. Evaluar que, en 2018, el diseño del sistema de control interno de la CONANP cumplió con las normas generales en esta materia, a efecto de que le permita obtener una seguridad razonable en el logro de los objetivos y metas del Programa presupuestario U035.

Áreas Revisadas

La Dirección General de Operación Regional, las direcciones Ejecutiva de Administración y Efectividad Institucional, y la de Evaluación y Seguimiento, de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

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

1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, artículos 1, párrafo segundo; 45, párrafo primero, y 75, fracción V.
2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, apartado IV.2.2 "Secuencia de elaboración de la MIR", sub-apartado "Definición del problema"; Lineamientos para la Ejecución del Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies en Riesgo (PROREST), de los Componentes de Estudios Técnicos para el Manejo de Áreas Naturales Protegidas, Conservación de Especies en Riesgo, Vigilancia y Monitoreo Comunitario, y Restauración Ecosistémica, para ejercicios fiscales subsecuentes; Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación, para ejercicios fiscales subsecuentes.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

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

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

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