

Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas
Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas
Auditoría de Desempeño: 2018-5-16F00-07-0247-2019

Criterios de Selección

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

Objetivo

Fiscalizar que los resultados de la regulación y supervisión para la conservación, restauración y aprovechamiento sustentable del patrimonio natural de las Áreas Naturales Protegidas permitieron contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Alcance

El alcance temporal de la auditoría correspondió al ejercicio fiscal 2018, se utilizó como periodo de referencia 2013-2017; y el temático comprendió la evaluación de los resultados de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas en la operación del Pp G013 “Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas”, para contribuir a resolver el problema público relativo a la pérdida de ecosistemas naturales en México, mediante el diseño del Pp, la operación de la conservación, la restauración y el aprovechamiento sustentable del patrimonio natural, la coordinación, y el seguimiento y evaluación de dichas actividades; el ejercicio de los recursos asignados mediante la estrategia transversal de adaptación y mitigación del cambio climático; 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 entidad fiscalizada fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación, respecto del cumplimiento de objetivos y metas en la regulación, y la supervisión y evaluación mediante el diseño del Pp, la operación de la conservación, la restauración y el aprovechamiento sustentable del patrimonio natural, la coordinación, y el seguimiento y evaluación de dichas actividades, a efecto de contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Antecedentes

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

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

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

Para operacionalizar la política de cambio climático, en 2018, el Ejecutivo Federal, en el anexo 16 “Recursos para la Adaptación y Mitigación de los Efectos del Cambio Climático” del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), se autorizó un presupuesto de 61,457,819.9 miles de pesos a 55 programas presupuestarios para dar atención a la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático. De ese conjunto, la ASF decidió revisar 22 (40.0%) programas presupuestarios con mayor monto de recursos autorizados en el anexo, los cuales representaron un monto de 15,515,928.1 (25.2%) miles de pesos, que significó el 25.1% del total en materia de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático. De este monto, al programa presupuestario G013 “Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas”, objeto de esta auditoría, para realizar dichas acciones se le autorizaron 138,022.5 miles de pesos, que representaron el 0.22% del total aprobado a la estrategia transversal.

Resultados

Los resultados de la auditoría mostraron que la CONANP contó con el documento denominado “Diagnóstico Programa presupuestario G013 Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas 2018”, en el que se integraron los aspectos siguientes: antecedentes; identificación y descripción del problema; objetivos; cobertura, y diseño de la intervención; sin embargo, no incorporó información actualizada a 2017, sobre las necesidades de conservación, restauración y el aprovechamiento sustentable del patrimonio natural, de la regulación para llevar a cabo dichas acciones, ni de su contribución al cumplimiento de la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Se verificó que la CONANP careció de un Programa Anual de Trabajo para 2018, en el que se incorporaran las metas, objetivos e indicadores para llevar a cabo las actividades relativas a la conservación, restauración y

aprovechamiento sustentable del patrimonio natural en las Áreas Naturales Protegidas, coordinación y seguimiento, y evaluación de dichas actividades, así como emitir la normativa que regule las actividades antes referidas; lo que no permitió determinar si dichas actividades fueron las suficientes para realizar la conservación, restauración y aprovechamiento sustentable del patrimonio natural en las Áreas Naturales Protegidas, coordinación y el seguimiento y evaluación, y de su contribución al cumplimiento de la Estrategia Transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, ni para medir los resultados obtenidos.

Se comprobó que 5 actividades sustantivas que realiza la CONANP mediante el Programa Presupuestario G013 “Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas” en materia de Cambio climático, relativas a la conservación, restauración y aprovechamiento sustentable del patrimonio natural en las Áreas Naturales Protegidas, la coordinación, el seguimiento y evaluación, fueron ejecutadas bajo un esquema de administración tradicional, sin implementar una gestión por resultados en la que se establecieran metas e indicadores que permitieran medir y evaluar el resultado de dichas actividades sustantivas y el efecto de los mismos en su contribución a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

En cuanto a la conservación del patrimonio natural de las Áreas Naturales Protegidas, se constató que, en 2018, de las 182 (100.0%) Áreas Naturales Protegidas que administró la CONANP, en 147 (80.8%) se realizaron 45 acciones de conservación con 1,223 (100.0%) metas, de las cuales se cumplieron 792 (64.8%), no se cumplieron 82 (6.7%) y se superaron 349 (28.5%); y realizó el seguimiento de dichas metas mediante la revisión, validación e integración del reporte de informes en el Sistema General de Programas Operativos Anuales (SGPOA); sin embargo, la CONANP no acreditó contar con mecanismos de verificación para comprobar el cumplimiento de las actividades y metas reportada por la ANP en materia de conservación del patrimonio natural de las Áreas Naturales Protegidas, los resultados obtenidos de dichas acciones, la implementación de medidas de ajustes o mejoras a fin de resolver las causas de las variaciones en las metas y cumplir con las actividades establecidas en los POA, además, no precisó en qué medida dichas acciones contribuyeron a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Con relación a la restauración del patrimonio natural de las Áreas Naturales Protegidas, se constató que, en 2018, de las 182 (100.0%) Áreas Naturales Protegidas que administró la CONANP, en 90 (49.5%) se realizaron 25 acciones de restauración, en las que se programaron 151 (100.0%) metas, de las cuales, se cumplieron 95 (62.9%), no se cumplieron 10 (6.6%) y se superaron 46 (30.5%); y realizó el seguimiento de dichas metas mediante la revisión, validación e integración del reporte de informes en el SGPOA; sin embargo, la CONANP no acreditó contar con mecanismos de verificación para comprobar el cumplimiento de las actividades y metas reportadas por las ANP en materia de restauración del patrimonio natural de las Áreas Naturales Protegidas en sus POA, los resultados obtenidos de dichas acciones, la implementación de medidas de ajustes o mejoras a fin de resolver las causas de las variaciones en las metas y cumplir con las actividades establecidas en los POA, y ni precisó en qué medida dichas acciones contribuyeron a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Respecto del aprovechamiento sustentable del patrimonio natural de las Áreas Naturales Protegidas, se constató que, en 2018, de las 182 (100.0%) Áreas Naturales Protegidas que administró la CONANP, en 144 (79.1%) se realizaron 41 acciones de aprovechamiento sustentable, en las que se programaron 601 (100.0%) metas, de las cuales se cumplieron 307 (51.1%), no se cumplieron 62 (10.3%) y se superaron 232 (38.6%); y realizó el seguimiento de dichas metas mediante la revisión, validación e integración del reporte de informes en el SGPOA; sin embargo, la CONANP no contó con mecanismos de verificación para comprobar el cumplimiento de las actividades y metas reportadas en materia de aprovechamiento sustentable del patrimonio natural de las Áreas Naturales Protegidas, los resultados obtenidos de dichas acciones, la implementación de medidas de ajustes o mejoras a fin de resolver las causas de las variaciones en las metas y cumplir con las actividades establecidas en los POA, y ni precisó en qué medida dichas acciones contribuyeron a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

En cuanto a la coordinación interinstitucional, se comprobó que, en 2018, la CONANP, mediante la Dirección de Estrategias de Cambio Climático sin que ésta sea responsable de operar el Pp G013, realizó seis actividades de coordinación interinstitucional para reducir la vulnerabilidad del cambio climático, cuatro establecidas en el POA de la DECC y dos actividades fuera de dicho programa, sin que acreditara el cumplimiento de dichas actividades, ya que careció de la información siguiente: tres Programas de Adaptación al Cambio climático, el desarrollo de indicadores, protocolos y acuerdos de coordinación para poder monitorear efectos del cambio climático en las ANP y el seguimiento del convenio con el Servicio Meteorológico Nacional (SMN) y la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), la realización de 10 talleres o reuniones para involucrar a los habitantes y vecinos de las ANP en el desarrollo e implementación de acciones de adaptación y mitigación al cambio climático, la falta de evidencia documental de que se llevaran a cabo las 8 reuniones para realizar acciones de coordinación y concentración con los tres niveles de gobierno para mejorar las acciones de conservación, la realización de metas e indicadores para las actividades de seguimiento a proyectos de cooperación internacional que se implementan en las ANP y la participación de una unidad responsable distinta de las encargada de operar el programa, lo que no permitió determinar si las actividades de coordinación fueron las suficientes, para contribuir al cumplimiento de la Estrategia Transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

Respecto del seguimiento y evaluación, la CONANP informó que no impulsa acciones para el seguimiento y evaluación de la Estrategia Nacional de Cambio Climático ni del Programa Especial de Cambio Climático; asimismo, señaló que “colabora en la atención de solicitudes de información, retroalimentación, respuesta a encuestas de evaluación y entrevistas que se solicitan por parte de SEMARNAT y el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC)”; sin embargo, no proporcionó la documentación comprobatoria de dicha colaboración; algún indicador que dé cuenta del seguimiento y la evaluación de los resultados obtenidos de las acciones realizadas de la conservación, restauración, aprovechamiento sustentable del patrimonio natural de las Áreas Naturales Protegidas, como acciones para contribuir en la conducción de la Estrategia Nacional de Cambio Climático, del Pp G013; y las labores realizadas en materia de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

En 2018, la dependencia fiscalizada, mediante el programa presupuestario G013 “Sistema de Áreas Naturales Protegidas”, reportó que ejerció un presupuesto de 148,709.2 miles de pesos, 7.7% (10,687.4 miles de pesos) mayor que el aprobado de 138,022.5 miles de pesos. Del monto erogado, el 100% (148,709.9 miles de pesos) fue reportado como ejercido para la estrategia transversal de adaptación y mitigación del cambio climático, los cuales se destinaron a actividades inherentes al programa que no se relacionan con el cumplimiento de la estrategia. La ASF constató que el ejercicio de los recursos asignados a la CONANP en el anexo 16 “Recursos para la Adaptación y Mitigación de los Efectos del Cambio Climático” del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), no contaron con los elementos suficientes para su fiscalización, porque la entidad fiscalizada no acreditó con la documentación justificativa y comprobatoria el ejercicio de los recursos, lo que no permite verificar la contribución del Programa presupuestario G013 a la estrategia transversal de adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático y el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Consecuencias Sociales

En 2018, la CONANP presentó deficiencias en los procesos de planeación, regulación para la conservación, restauración y aprovechamiento sustentable, coordinación, y el seguimiento y evaluación, lo cual impidió precisar el cumplimiento de objetivos y metas anuales, así como precisar la contribución a la atención del problema público relativo a la “biodiversidad y los ecosistemas en las Áreas Naturales Protegidas se encuentran amenazadas de forma creciente”, por lo que la entidad fiscalizada desconoció la mejora del bienestar y en la calidad de vida de los 125,327,797 de personas.

Resumen de Resultados y Acciones

Se determinaron 12 resultados, de los cuales, en uno no se detectó irregularidad y los 11 restantes generaron: 17 Recomendaciones al Desempeño.

Adicionalmente, en el transcurso de la auditoría se emitió(eron) oficio(s) para solicitar la intervención del Órgano Interno de Control y de la(s) autoridad(es) recaudatoria(s) con motivo de 1 irregularidad(es) detectada(s).

Dictamen

La Auditoría Superior de la Federación solicitó una intervención del Órgano Interno de Control en la CONANP para investigar el ejercicio de 148,709.2 miles de pesos, que representaron el 100% del total de los recursos ejercidos por la CONANP en el Pp G013 “Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas”, debido a que no contó con la evidencia justificativa y comprobatoria de los recursos reportados como erogados en la Cuenta Pública 2018, en la Estrategia Transversal de Adaptación y Mitigación de los Efectos del Cambio Climático, así como de las acciones realizadas, a efecto de contribuir con dicha estrategia. En 2018, la Comisión Nacional de Áreas Protegidas operó el Pp G013 “Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas” bajo un esquema de administración tradicional en lugar de una gestión por resultados, al presentar serias deficiencias en el diseño y la operación de la regulación para la conservación, la restauración y el aprovechamiento sustentable del patrimonio natural, ya que no dispuso de un diagnóstico que identificara con precisión el problema público relativo la biodiversidad y los ecosistemas en las Áreas Naturales Protegidas se encuentran amenazadas de

forma creciente, la carencia de un programa anual de trabajo, la falta de documentación para acreditar la regulación y supervisión para la conservación, la restauración y el aprovechamiento sustentable del patrimonio natural, la coordinación, y el seguimiento y evaluación del Pp G013 “Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas”, por lo que la entidad fiscalizada desconoce en qué medida contribuyó a la estrategia transversal en materia de cambio climático.

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

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Víctor Butrón Guerrero

Tizoc Villalobos Ruiz