

**Comisión Nacional Forestal**  
**Protección Forestal**

Auditoría de Desempeño: 2018-1-16RHQ-07-0249-2019

***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 prevención, detección, combate y control de incendios forestales y de plagas y enfermedades en ecosistemas forestales contribuyeron a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

***Alcance***

El alcance temporal de la auditoría correspondió al ejercicio fiscal 2018, y se utilizó como periodo de referencia 2013-2017, y el temático comprendió la revisión de los resultados de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) en la operación del programa E014“Protección Forestal”, para contribuir a resolver el problema público relativo al incremento en la severidad y frecuencia de los efectos del cambio climático; se analizaron las atribuciones conferidas para dar cumplimiento a la Ley General de Cambio Climático; el Sistema de Evaluación del Desempeño; la investigación científica y tecnológica; la coordinación realizada en materia de cambio climático; la prestación de servicios para la prevención, detección, combate y control de incendios forestales y de plagas y enfermedades en ecosistemas forestales; la capacitación y certificación; la difusión; el ejercicio de los recursos del programa presupuestario; la contribución del programa para la adaptación y mitigación de los efectos 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 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 en la prestación de servicios para la prevención, detección, combate y control de incendios forestales y de plagas y enfermedades en ecosistemas forestales, a efecto de contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

***Antecedentes***

En el artículo 4º, párrafo quinto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 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”.

El Sistema Nacional de Cambio Climático (SINACC) se integra por la Comisión Intersecretarial de Cambio Climático (CICC); el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INECC); el Consejo de Cambio Climático (C3); las entidades federativas; las asociaciones de autoridades municipales; y el Congreso de la Unión.

La CICC es el mecanismo permanente de coordinación de acciones entre las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de cambio climático. Está integrada por 14 secretarías de Estado: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), Secretaría de Gobernación (SEGOB), Secretaría de Relaciones Exteriores (SRE), Secretaría de Marina (SEMAR), Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) ahora Secretaría de Bienestar (BIENESTAR), Secretaría de Energía (SENER), Secretaría de Economía (SE), Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) ahora Secretaría de Agricultura y Desarrollo Rural (SADER), Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), Secretaría de Educación Pública (SEP), Secretaría de Salud (SSA), Secretaría de Turismo (SECTUR) y Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU).

En 2013 comenzó a operar el Pp E014, con el nombre de “Programa Nacional Forestal. – Protección Forestal”, en el cual no se establecieron objetivos y metas. En 2016, el Pp E014 cambió de denominación a “Protección Forestal”, cuyo objetivo fue “Contribuir a recuperar la funcionalidad de cuencas y paisajes a través de la conservación, restauración y aprovechamiento sustentablemente del patrimonio natural mediante la protección de la superficie forestal”.

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 (CO<sub>2</sub>), 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.

Para operacionalizar la política, 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), autorizó un presupuesto de 61,457,820.0 miles de pesos a 55 Programas presupuestarios (Pp). De ese conjunto, la ASF, seleccionó a los 22 (40.0%) programas presupuestarios con mayor monto de recursos autorizados en el anexo, 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 E014 “Protección Forestal”, mediante el cual la CONAFOR prestó servicios para la prevención, detección, combate y control de incendios forestales y de plagas y enfermedades en ecosistemas forestales, a fin de contribuir a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, para lo cual ejerció un presupuesto de 1,932,553.9 miles de pesos, cifra inferior en 5.4% (111,295.4 miles de pesos) que lo aprobado de 2,043,849.3

miles de pesos autorizados en el anexo 16, los recursos ejercidos representaron el 100.0% de recursos erogados por el programa..

### **Resultados**

Los resultados de la auditoría mostraron que la CONAFOR, en 2018, no dispuso de un diagnóstico en el que se precisaran las necesidades de investigación científica; capacitación para prevenir, combatir y controlar los incendios forestales, ni para la realización de campañas permanentes de educación y difusión de las medidas para la conservación, protección, restauración y aprovechamiento forestal.

En materia de investigación científica y tecnológica, la CONAFOR programó como meta la realización de dos investigaciones, y reportó en su Informe de Autoevaluación del Programa Anual de Trabajo (PAT) 2018 la elaboración de dos proyectos de investigación: 1) Desarrollo de un Sistema de Predicción de Peligro de Incendios Forestales para México, y 2) Caracterización y Clasificación de Combustibles para Generar y Validar Modelos de Combustibles Forestales para México, cuyo propósito fue el de identificar mecanismos para dar una mejor atención de los incendios forestales, optimizar los recursos disponibles, incrementar la seguridad en la operación de los incendios, agilizar la detección de los incendios forestales y perfeccionar los mapas de áreas prioritarias.

La comisión no programó metas para 2018 sobre la coordinación con las dependencias o entidades de la Federación, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, en el ámbito de sus competencias, a fin de que el desarrollo forestal sustentable obedeciera a políticas y criterios integradores, ni para la realización de acciones de adaptación, mitigación de los efectos el cambio climático y reducción de la vulnerabilidad.

Se constató que durante 2014 y 2018, la comisión suscribió 4 convenios de colaboración con la Secretaría de Marina (SEMAR); la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA); el Instituto Nacional de Ecología y Cambio Climático (INEEC) y con el Gobierno del Estado de Yucatán, con el fin de que el desarrollo forestal sustentable obedeciera políticas y criterios integradores en materia de cambio climático, los cuales estuvieron vigentes durante 2018; sin embargo, en lo relativo a la coordinación para la implementación de la iniciativa de reducción de emisiones por deforestación, la entidad fiscalizada no acreditó las causas por las cuales únicamente se coordinó con 1 de las 32 entidades federativas; en los convenios se incluyeron las cláusulas sobre el seguimiento y evaluación al cumplimiento de los mismos, pero la CONAFOR no acreditó el seguimiento a ninguno de éstos, ni la evaluación al cumplimiento de los compromisos asumidos en dichos instrumentos, por lo que desconoció los avances y resultados de su ejecución, lo cual implicó riesgos en la implementación de políticas de desarrollo forestal sustentable y su contribución en la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático.

La CONAFOR no acreditó que en 2018 realizó tareas de prevención, detección, combate y control de incendios forestales; sobre el control de plagas y enfermedades forestales; para el desarrollo de un sistema de mejoramiento genético forestal; de evaluación y seguimiento de los servicios forestales y de los programas y acciones de saneamiento forestal, ni sobre la capacitación para prevenir, combatir y controlar los incendios forestales.

En materia de difusión, se constató que la CONAFOR diseñó, elaboró y publicó 59 materiales de comunicación educativa para vincular la relación de la sociedad con lo forestal; sin embargo, no acreditó la elaboración y actualización de guías técnicas en materia forestal.

En ese año, la dependencia fiscalizada, mediante el programa presupuestario E014 "Protección Forestal", señaló que ejerció un presupuesto de 1,932,553.9 miles de pesos, cifra inferior en 5.4% (111,295.4 miles de pesos) que lo aprobado de 2,043,849.3 miles de pesos. Del monto erogado, el 100.0% (1,932,553.9 miles de pesos) fue 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, lo que afecta la atención de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la contribución del programa a la estrategia transversal para la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, sin acreditar la evidencia del gasto.

En ese año, la CONAFOR no dispuso de la información ni de indicadores de efectividad e impacto que permitieran medir la contribución del Programa E014 "Protección Forestal" en la adaptación y mitigación del cambio climático; además, no fue posible relacionar si las acciones de reforestación y de restauración de suelos, así como para tratar plagas y enfermedades forestales han incidido en la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, aunque se observa una disminución en la superficie nacional tratada con acciones de reforestación y de restauración, la superficie afectada por incendios se incrementó, y la superficie forestal nacional ha mostrado una tendencia decreciente en los últimos 25 años, lo que pone en riesgo la operación y consolidación de la política nacional de cambio climático.

#### ***Consecuencias Sociales***

En 2018, la CONAFOR no acreditó su contribución a la atención del problema público relativo al incremento en la severidad y frecuencia de los efectos del cambio climático, ya que operó el Programa presupuestario E014 "Protección Forestal" con deficiencias al no contar con sistemas de control que le permitieran acreditar el cumplimiento de sus actividades de investigación y desarrollo tecnológico; coordinación; servicios forestales; evaluación y seguimiento; capacitación, y difusión en materia forestal, además la superficie forestal nacional ha mostrado una tendencia decreciente en 4.4% promedio anual en los últimos 25 años, y la comisión no dispuso de la información ni de indicadores de efectividad e impacto que permitieran medir la contribución de dicho programa a la estrategia transversal de adaptación y mitigación del cambio climático, por lo que la entidad fiscalizada desconoció la mejora del bienestar en la calidad de vida de los 125,327,797 habitantes del país, y su contribución a garantizar el derecho a un medio ambiente sano.

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

Se determinaron 14 observaciones, de las cuales 1 fue observación que no generó irregularidad y las restantes generaron:

33 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***

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, es necesario que la Comisión Nacional Forestal revise el diseño del programa presupuestario E014 "Protección Forestal" y evalúe la factibilidad de su permanencia, ya que desconoció si su actuación ha tenido algún efecto en la atención del problema público referente al incremento en la frecuencia y severidad de los efectos del cambio climático. En 2018, la comisión operó con deficiencias el programa presupuestario al no contar con diagnósticos de necesidades para la programación de sus actividades; no contó con sistemas de control que le permitieran acreditar el cumplimiento de sus actividades de investigación y desarrollo tecnológico; coordinación; servicios forestales; evaluación y seguimiento; capacitación, y difusión en materia forestal; además, no dispuso de la información ni de indicadores de efectividad e impacto que permitieran medir la contribución de dicho programa a la estrategia transversal de adaptación y mitigación del cambio climático, ni acreditó que los 1,651,387.0 miles de pesos reportados como ejercidos en dicha estrategia se destinaron a las actividades en materia de cambio climático.

La atención de las recomendaciones al desempeño contribuirá a que la CONAFOR cuente con mecanismos de control que le permitan acreditar las actividades realizadas en los procesos de investigación y desarrollo tecnológico; coordinación; servicios forestales; evaluación y seguimiento; capacitación, y difusión en materia forestal; elaborar objetivos, estrategias y líneas de acción enfocados a la adaptación y mitigación de los efectos del cambio climático, rediseñar la MIR para contar con indicadores que permitan verificar su contribución en la materia de adaptación y mitigación del cambio climático, y ejercer los recursos de conformidad a los conceptos autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

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

Director de Área

Director General

Víctor Butrón Guerrero

Tizoc Villalobos Ruiz