

## **Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas**

### **Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies Prioritarias**

Auditoría de Desempeño: 2020-5-16F00-07-0270-2021

270-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 2020 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

#### ***Objetivo***

Fiscalizar el otorgamiento de subsidios para la realización de Estudios Técnicos para el Manejo de Áreas Naturales Protegidas (ANP) y de actividades destinadas a la Conservación Comunitaria en ANP, a efecto de determinar la efectividad en la atención del problema público y en el cumplimiento de los objetivos comprometidos.

#### **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 2020 y se utilizó como año de referencia el 2019; el temático comprendió la revisión de los resultados de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) en la operación del programa U040 "Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies Prioritarias", específicamente, en lo relativo al análisis del diseño del programa; atención de solicitudes; dictaminación y cumplimiento de los requisitos; otorgamiento de apoyos; seguimiento, supervisión y sanciones, ejercicio de los recursos asignados; contribución del programa en la promoción de la protección y restauración de los ecosistemas presentes en las Áreas

Naturales Protegidas de carácter federal y sus zonas de influencia, y la conservación de su biodiversidad, así como los mecanismos de evaluación y rendición de cuentas.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2020 y con la metodología de auditoría de desempeño congruente con el Marco de Pronunciamientos Profesionales de la Organización Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores (INTOSAI) para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecido. En el desarrollo de esta auditoría, no en todos los casos, los datos proporcionados por la entidad fiscalizada fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo cual se expresa en la opinión de la Auditoría Superior de la Federación.

### **Antecedentes**

La intervención del Estado en materia de medio ambiente se instituyó formalmente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que mandata, en el tercer párrafo de su artículo 27, la obligación de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, realizar una distribución equitativa, cuidar de su conservación y dictar las medidas necesarias para evitar su destrucción,<sup>1/</sup> y se reglamentó en la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente, que establece, en su artículo 1, fracciones I, IV y V, el objeto de propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente sano para su desarrollo, salud y bienestar; la preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas, y el aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas.<sup>2/</sup>

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 1983-1988 se incorporó por primera vez el tema ecológico como un factor para el desarrollo económico y social del país; en él se reconoció que la problemática ambiental se encontraba relacionada con la contaminación del aire, agua y suelo, así como con la disminución de la biodiversidad. Los problemas de deforestación, erosión y desertificación en las zonas rurales incidieron en la pérdida del patrimonio biológico del país y en la reducción de la superficie de los parques nacionales, reservas y áreas ecológicas protegidas.<sup>3/</sup>

Para 1988 se creó la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) y su Reglamento, en la que se previó la preservación y restauración de ANP.<sup>4/</sup> En

---

<sup>1/</sup> Secretaría de Gobernación, **Decreto por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 27 y se adiciona una fracción XXIXG al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto de 1987.

<sup>2/</sup> DOF del 28 de enero de 1988; última reforma 18 de enero de 2021.

<sup>3/</sup> Ejecutivo Federal, **Plan Nacional de Desarrollo**, 1983-1988, México, 1983.

<sup>4/</sup> Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, **Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1988, artículo 3, fracción II.

dicha ley se hace mención del establecimiento y operación de los programas de manejo de las Áreas Naturales Protegidas.<sup>5/</sup>

Con el propósito de contar con organismos que reunieran información sobre la diversidad biológica del país y las distintas formas de preservarla y utilizarla de manera sustentable, en junio de 2000 se constituyó la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP),<sup>6/</sup> a fin de llevar a cabo el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas de competencia federal, y el 30 de noviembre de ese mismo año, quedó adscrita a la recién creada SEMARNAT,<sup>7/</sup> como órgano desconcentrado.

En 2012, se pusieron en marcha los programas, U034 “Programa de Monitoreo Biológico en Áreas Naturales Protegidas (PROMOBI)”, cuyo objetivo fue contribuir a la generación de 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 objetivo de la integración o modificación de los Programas de Manejo de las Áreas Naturales Protegidas.

Para el Presupuesto de Egresos de la Federación 2016, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) realizó un análisis de los Programas presupuestarios (Pp) con el fin de identificar complementariedades, similitudes o duplicidades en sus objetivos y alcances, con base en el cual se realizaron fusiones, resectorizaciones y eliminación de Programas presupuestarios.<sup>8/</sup>

En 2019, como resultado de la revisión y replanteamiento de los Pp, se determinó que los Programas de: Recuperación y Repoblación de Especies en Riesgo, PROCER (U025) y de Manejo de Áreas Naturales Protegidas, PROMANP (U035) contaban con objetivos y actividades que podían unirse para tener una mejor cobertura y focalización, por lo que se realizó la fusión de ambos programas para dar origen al Pp U040 Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies Prioritarias (PROREST), cuyo objetivo general es promover la protección y restauración de los ecosistemas representativos de las Áreas Naturales Protegidas, así como la conservación de su biodiversidad, mediante el

---

<sup>5/</sup> En el artículo 65 de la **Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente** se estableció que las dependencias del Ejecutivo Federal que hubieren propuesto el establecimiento de un Área Natural Protegida de interés de la Federación elaborarían el programa de manejo del área de que se trate, con la participación de las demás dependencias competentes y las autoridades locales.

<sup>6/</sup> **Diario Oficial**, 5 de junio de 2000.

<sup>7/</sup> 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, conforme a la exposición de motivos, 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. **Diario Oficial de la Federación**, 30 de noviembre de 2000.

<sup>8/</sup> **ídem.**

apoyo de acciones para el manejo del territorio de dichas áreas y sus especies prioritarias con la participación directa y efectiva de la población local.<sup>9/</sup>

En 2020, el PROREST se ejecutó mediante la implementación de dos componentes: 1) Estudios Técnicos para el Manejo de ANP dirigidos a instituciones de educación superior y centros de investigación, y 2) Conservación Comunitaria para beneficiar a mujeres y hombres de 18 o más años que conformen grupos organizados, así como Ejidos y comunidades que habiten en localidades de los municipios que comprenden las ANP.<sup>10/</sup> En este sentido, los programas de modalidad U tienen el propósito de otorgar subsidios no sujetos a reglas de operación, los cuales se otorgan mediante convenios, por lo que su revisión implicó poner énfasis en la parte de otorgamiento de recursos y atender las causas por las que se presentaron rescisiones en los convenios de concertación, situación que mermó en la promoción de la protección y restauración de los ecosistemas.

De acuerdo con la Cuenta Pública 2020, la CONANP, por medio del Pp U040 “Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies Prioritarias” ejerció 142,135.7 miles de pesos, a efecto de promover la protección y restauración de los ecosistemas presentes en las Áreas Naturales Protegidas de carácter federal y sus zonas de influencia, así como la conservación de su biodiversidad.

## **Resultados**

### **1. *Diseño de los lineamientos de operación del Pp U040***

La CONANP publicó los Lineamientos para la ejecución del PROREST 2020 dentro del plazo comprometido y acreditó la divulgación en su página de internet de acuerdo con los términos definidos en su normativa aplicable.

En dichos lineamientos, la comisión definió a la población objetivo del Pp U040, tanto por grupo específico, como por región del país; los mecanismos para otorgar el acceso equitativo a todos los grupos sociales y géneros, y para garantizar que los recursos fueran destinados sólo en las áreas naturales protegidas con decreto federal o certificado vigente expedido por la CONANP y sus zonas de influencia, así como los mecanismos de seguimiento, supervisión y evaluación para ajustar las modalidades de su operación. Además, determinó los instrumentos de coordinación interinstitucional con otros programas o acciones del Gobierno Federal para evitar duplicidad en el ejercicio de los recursos y para reducir los gastos administrativos; previó la temporalidad en el otorgamiento de apoyos, y las acciones para reportar el avance de los proyectos, incluyendo el importe de los recursos.

---

<sup>9/</sup> CONANP, **Diagnóstico U040 Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies Prioritarias (PROREST)**, México, 2020, p. 4.

<sup>10/</sup> **op. cit.**, pp. 30-32.

No obstante, no se incluyeron los criterios redistributivos para privilegiar a la población de menos ingresos, ni el establecimiento de fuentes alternativas de ingresos para lograr una mayor autosuficiencia en la entrega de apoyos. Tampoco los mecanismos para acreditar que la entrega de recursos sea el medio más eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos y metas del programa.

Con motivo de presentación de resultados finales y observaciones preliminares que fueron notificados mediante oficio núm. DGADPP/269/2021 del 14 de mayo de 2021, la CONANP proporcionó información por medio del oficio núm. F00/DEAEI/0578/2021 del 10 de junio de 2021, a fin de atender los hallazgos que derivaron de la revisión. El resultado del análisis efectuado se presenta a continuación:

- En cuanto a la observación detectada, la comisión por medio del oficio núm. DGOR/0439/2021 del 10 de junio de 2021 proporcionó una nota informativa en la que precisó los criterios que fueron tomados en cuenta para el diseño de los lineamientos del programa y con la que argumentó que “en los numerales 6.1.5.4 Dictamen de las solicitudes y, 6.2.5.1 Desarrollo del dictamen de los Lineamientos de Ejecución del PROREST 2020 se establecieron los criterios redistributivos para privilegiar a la población de menos ingresos, en los cuales se precisa que las personas beneficiarias son mujeres y hombres de 18 o más años de edad que conforman grupos organizados que no estén constituidos como personas morales; así como ejidos y comunidades, que habiten en localidades de los municipios que comprenden las Áreas Naturales Protegidas y sus Zonas de Influencia”. Asimismo, se indicó que “en el numeral 7.4 Coordinación interinstitucional se determinaron los mecanismos para el establecimiento de fuentes alternativas de ingresos para lograr una mayor autosuficiencia en la entrega de apoyos, ya que la comisión podrá establecer acciones de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, para fomentar la complementariedad con otros programas sociales”; y finalmente, la CONANP señaló que “en los numerales 6.1.7 y 6.2.8 referentes a las formas de pago y liberaciones de pago se indicaron los mecanismos para para acreditar que la entrega de los recursos sea el medio más eficaz y eficiente”.

La ASF determinó que la observación fue atendida, ya que, la comisión especificó los aspectos que fueron considerados pertinentes para determinar la definición de los criterios redistributivos que privilegian a la población de menores ingresos, así como los relacionados con el establecimiento de fuentes alternativas de ingresos para lograr una mayor autosuficiencia en la entrega de apoyos, y los mecanismos para acreditar que la entrega de recursos fuera el medio más eficaz y eficiente para alcanzar los objetivos y metas del programa, en los Lineamientos del PROREST de 2020.

Por lo anterior, el diseño de los Lineamientos del PROREST de 2020 incluyó los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

## 2. *Atención de solicitudes*

En 2020, la CONANP contó con una convocatoria nacional para la difusión del componente de estudios técnicos para el manejo de ANP, a efecto de que los interesados presentaran sus solicitudes y pudieran acceder a los apoyos; la cual fue difundida por medio de su página de internet a partir del 13 de marzo del citado año.

Respecto del componente de conservación comunitaria, la comisión publicó en su página [www.gob.mx/conanp](http://www.gob.mx/conanp) la normativa para acceder a los apoyos y notificó a las nueve Direcciones Regionales, mediante correo electrónico, la emisión de los Lineamientos para su divulgación, y les proporcionó los materiales de difusión para la aplicación del programa conforme a los criterios definidos en su normativa aplicable.

En cuanto a la recepción de solicitudes, las direcciones regionales recibieron y atendieron 1,209 solicitudes por parte de los interesados que cumplieron con los criterios definidos en los lineamientos para acceder a los apoyos del PROREST, de las cuales el 2.1% (26) fue para el componente de estudios técnicos con un monto asignado de 12,757.6 mdp, aunque posteriormente tres fueron rechazadas por no haber atendido los ajustes requeridos por los operadores, y el 97.8% (1,183) para el componente de conservación comunitaria con un presupuesto de 291,666.0 mdp.

## 3. *Dictaminación y cumplimiento de los requisitos*

En 2020, la CONANP conformó 14 comités técnicos, de los cuales, el 35.7% (5) fue constituido para la dictaminación técnica y económica de las 23 solicitudes autorizadas del componente de estudios técnicos, en los que participaron 41 integrantes; y el 64.3% (9) para la evaluación de las 1,183 solicitudes recibidas en el componente de conservación comunitaria, con una participación de 96 expertos, lo que permitió evaluar colegiadamente la viabilidad de acciones para el otorgamiento de apoyos.

En cuanto a los resultados de la dictaminación, los comités técnicos evaluaron favorablemente 14 de las 23 solicitudes atendidas para el componente de estudios técnicos, con un monto autorizado de 6,115.0 mdp; y 974 de las 1,183 para la conservación comunitaria, con un presupuesto de 150,236.2 mdp, a efecto de continuar con el proceso previo a la entrega de recursos.

De acuerdo con el orden de prioridad, de las 1,183 solicitudes atendidas para el componente de conservación, 175 fueron rechazadas posteriormente, aun cuando fueron dictaminadas favorablemente, lo cual se debió a un recorte presupuestal por parte de la SHCP. Sin embargo, conforme a lo establecido en los lineamientos del PROREST, los comités técnicos no ajustaron las propuestas de metas y montos solicitados, con el propósito de que los interesados en realizar un proyecto se encontraran en la posibilidad de recibir el apoyo, sin que la comisión remitiera las explicaciones correspondientes.

En relación con las solicitudes canceladas, de las 1,206 dictaminadas, 103 presentaron dicho estatus, de las cuales el 4.9% (5) correspondió al componente de estudios técnicos, y el 95.1% (98) al de conservación comunitaria, que representó un ajuste de 14,624.8 mdp

menos en comparación de los 156,351.2 mdp solicitados. No obstante, la CONANP no proporcionó las causas por las que estas solicitudes fueron canceladas, ya que, de acuerdo con la información proporcionada, fueron dictaminadas favorablemente al ser económicas y técnicamente viables, lo que limitó cumplir con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos previstos en el programa.

Con motivo de presentación de resultados finales y observaciones preliminares que fueron notificados mediante oficio núm. DGADPP/269/2021 del 14 de mayo de 2021, la CONANP proporcionó información por medio del oficio núm. F00/DEAEI/0578/2021 del 10 de junio de 2021, a fin de atender los hallazgos que derivaron de la revisión. El resultado del análisis efectuado se presenta a continuación:

- En cuanto a la observación relacionada con la falta de ajuste de propuestas de metas y montos solicitados por parte de los comités, la comisión por medio del oficio núm. DGOR/0439/2021 del 10 de junio de 2021 proporcionó una nota informativa en la que precisó que “de conformidad con lo dispuesto en el último párrafo del numeral 6.2.5.2 "Orden de prioridad y aprobación" de los Lineamientos para la Ejecución del PROREST, ejercicio fiscal 2020, el Comité Técnico podrá ajustar las propuesta de metas y montos solicitados, por lo que no es obligatorio que el citado Comité lleve a cabo un ajuste de metas y montos a todos los proyectos que se dictaminan”. Asimismo, señaló que aun cuando “los comités técnicos pueden ajustar las propuestas de metas y montos solicitados con el propósito de que los interesados en realizar un proyecto se encuentren en la posibilidad de recibir el apoyo, no se consideró pertinente efectuar en todas las propuestas para apoyar el total de las solicitudes atendidas, ya que se fraccionarían los recursos y no se alcanzarían los objetivos de las propuestas solicitadas por las personas beneficiarias que obtuvieron una mejor evaluación, además de que se afectarían los impactos de las acciones a implementar en las Áreas Naturales Protegidas.”
- Lo relacionado con la cancelación de solicitudes dictaminadas favorablemente, la comisión informó, mediante una nota informativa y evidencia documental del resumen y las cancelaciones, que esto “se debió principalmente a la reducción realizada por la SHCP al presupuesto de los programas no prioritarios, como consecuencia de la contingencia sanitaria presentada en 2020, lo que generó el cese de labores presenciales en la institución y, por ende, del funcionamiento de las Direcciones Regionales y Direcciones de Áreas Naturales Protegidas encargadas de la autorización, ejecución y seguimiento de los proyectos”.

La ASF determinó que las observaciones quedan atendidas, ya que la comisión acreditó la aplicación de las facultades de los comités, así como las limitantes presupuestarias que fueron enfrentadas y que afectaron la operación del Pp U040 durante el ejercicio 2020.

#### 4. *Otorgamiento de apoyos*

En 2020, la CONANP por medio del Pp U040 destinó recursos para la realización de 9 estudios técnicos, con un monto autorizado de 4,865 mdp, y 701 acciones de conservación comunitaria, con un presupuesto de 136,861.4 mdp, los cuales se ajustaron a los montos máximos, por tipo de apoyo, establecidos en los Lineamientos del PROREST.

Respecto de los Estudios Técnicos para el Manejo de las ANP, los apoyos otorgados se destinaron solamente a cuatro de los nueve conceptos del componente, lo que podría implicar que no se cumpla en su totalidad con el objetivo de creación del Pp U040 ni se incida en la atención del problema público identificado, ya que los recursos destinados a la realización de estudios técnicos para todos los conceptos que fueron definidos en los lineamientos tienen como finalidad el apoyar en la generación de información que sustente el manejo y conservación de ecosistemas y especies prioritarias en las Áreas Naturales Protegidas y en sus zonas de influencia.

Para el componente de conservación comunitaria, el otorgamiento de apoyos se enfocó a la realización de proyectos para la restauración ecológica, vigilancia y monitoreo comunitario, y para la conservación de especies prioritarias, con el propósito de desarrollar acciones de participación directa y efectiva de la población local enfocadas a la prevención, protección y restauración de los ecosistemas y su biodiversidad.

En cuanto a la integración de los expedientes de los apoyos otorgados, para el componente estudios técnicos en ninguno de los 9 se incorporó el informe de supervisión con actividades al 100.0%; 3 no contenían la copia de comprobante de gastos de la persona beneficiaria, así como el oficio de aprobación e informe final de actividades. En el caso de los de conservación comunitaria, con el objetivo de verificar la integración de los expedientes, la ASF determinó una muestra estadística de 250 expedientes de un universo de 701 proyectos, con un nivel de confianza de 95.0%, un margen de error de 5.0% y una probabilidad de incumplimientos del 50.0%, de los cuales 140 (56.0%) contaron con el total de documentos establecidos en los Lineamientos del PROREST; mientras que, 110 expedientes tuvieron al menos un faltante, de los cuales en el 58.2% (64) no se incorporaron las facturas y recibos, en el 46.4% (51) los informes de supervisión, y en el 41.8% (47) la solicitud de apoyo; asimismo, el concepto que concentró la mayoría de los expedientes con errores fue el de Restauración Ecológica, con 61.8% (68 expedientes); seguido del de Vigilancia y Monitoreo Comunitario, con 27.3% (30), y el de Conservación de Especies Prioritarias con 10.9% (12); por lo que se infirió, con un 95.0% de confianza, que entre el 39.1% y el 48.9% de los 701 expedientes podrían presentar la misma deficiencia relacionada con el faltante de al menos un documento.

Con motivo de presentación de resultados finales y observaciones preliminares que fueron notificados mediante oficio núm. DGADPP/269/2021 del 14 de mayo de 2021, la CONANP proporcionó información por medio del oficio núm. F00/DEAEI/0578/2021 del 10 de junio de 2021, a fin de atender los hallazgos que derivaron de la revisión. El resultado del análisis efectuado se presenta a continuación:



- En cuanto a la observación relacionada con el otorgamiento de apoyos que sólo se destinaron a 4 de los 9 conceptos del componente, la comisión por medio del oficio DES/121/2021 del 7 de junio de 2021 proporcionó una nota explicativa en la que informó que “en 2020, no se consideraron como sujetos susceptibles de apoyo a las organizaciones de la sociedad civil, los cuales, en años previos, eran partícipes activos en la elaboración de estudios técnicos respecto de los conceptos de apoyo de recuperación y repoblación de especies en riesgo y de programa de manejo de las ANP. Además, esto dependió, principalmente, del grado de interés de las Instituciones Académicas y de Investigación en participar, así como de la experiencia con la que contaban y, sobre todo, de que la propuesta de trabajo haya sido robusta y viable para su realización”.
- Lo relacionado con la falta de integración de al menos un documento en los 9 expedientes del componente de Estudios Técnicos, y en los 110 de los 250 expedientes que fueron revisados para el componente de conservación comunitaria, la comisión mediante nota informativa señaló que “los documentos que fueron notificados como faltantes se encuentran debidamente integrados en sus expedientes, como se demostró en la reunión virtual celebrada entre el personal de la CONANP y de la ASF”, y remitió el archivo electrónico de los 9 informes de supervisión del primer componente, así como las 64 facturas y recibos, los 51 informes de supervisión y las 47 solicitudes de apoyo de los expedientes que fueron notificados con faltantes del segundo componente.

La ASF determinó que las observaciones quedan atendidas, ya que la comisión acreditó las causas sobre el otorgamiento de apoyos de 4 de los 9 conceptos del componente de Estudios Técnicos; asimismo, acreditó la correcta integración de los expedientes conforme a lo establecido en los Lineamientos del PROREST de 2020 y proporcionó los documentos que fueron notificados como faltantes en los expedientes de los beneficiarios de ambos componentes.

##### **5. Supervisión, seguimiento y sanciones**

En 2020, la CONANP por medio de la Dirección General de Operación Regional realizó la supervisión y seguimiento de los proyectos destinados a Estudios Técnicos y a la Conservación Comunitaria; asimismo, dispuso de los informes de supervisión que incluyeron las actividades programadas en el cronograma del Plan de Trabajo, las actividades realizadas y pendientes, así como su porcentaje de avance.

No obstante, en ninguno de los expedientes del componente de Estudios Técnicos se integró el informe de supervisión, por lo que no fue posible verificar que se hayan efectuado las actividades de supervisión y seguimiento respecto del cumplimiento de los objetivos establecidos. En el caso del componente de conservación, a fin de verificar que las actividades fueran realizadas al 100.0%, de un universo de 701 proyectos, la ASF determinó una muestra estratificada de 250 expedientes, con un nivel de confianza de 95.0%, un margen de error de 5.0% y una probabilidad de incumplimientos del 50.0%, de los cuales, el

estrato de Restauración Ecológica presentó la mayor probabilidad de incumplimiento con 41.8%, ya que de los 134 expedientes seleccionados, 56 no reportaron actividades al 100.0%; en Vigilancia y Monitoreo Comunitario la probabilidad fue de 2.1%, ya que de 94 expedientes, en 2 no se reportaron actividades al 100.0%; y en los de Conservación de Especies Prioritarias fue de 22.7%, puesto que de los 22 expedientes, 5 presentaron la misma deficiencia. Al respecto, con base en los resultados, la ASF infirió, que entre el 21.3% y el 29.1% de los 701 de los apoyos de Conservación Comunitaria podrían presentar la misma deficiencia relacionada con la vigilancia del 100.0% de cumplimiento de las actividades contenidas en los Informes de Supervisión de Campo y los requisitos establecidos en los Lineamientos del PROREST 2020.

En cuanto a las sanciones, la CONANP emitió rescisiones de convenios para los proyectos de “Conocimiento, Recuperación y Restablecimiento” y “Manejo de Residuos Sólidos”, derivado del incumplimiento de lo estipulado en los Lineamientos del PROREST 2020; asimismo, solicitó el reintegro de los recursos que no acreditaron su ejercicio, por lo que, para el caso del primer proyecto, se evidenció el reintegro de lo requerido, sin embargo, lo referido al segundo, la comisión señaló que dicho reintegro se encuentra en proceso de recuperación, sin que se acreditara dicho acto.

Con motivo de presentación de resultados finales y observaciones preliminares que fueron notificados mediante oficio núm. DGADPP/269/2021 del 14 de mayo de 2021, la CONANP proporcionó información por medio del oficio núm. F00/DEAEI/0578/2021 del 10 de junio de 2021, a fin de atender los hallazgos que derivaron de la revisión. El resultado del análisis efectuado se presenta a continuación:

- En cuanto a la observación relacionada con la falta de acreditación de la totalidad de los criterios para integrar los informes de supervisión, la comisión mediante nota informativa señaló que “los documentos que fueron notificados como faltantes se encuentran debidamente integrados en sus expedientes, como se demostró en la reunión virtual celebrada entre el personal de la CONANP y de la ASF”, y proporcionó mediante archivos electrónicos los 9 informes de supervisión del componente de Estudios Técnicos, así como los 134 informes de supervisión de Conservación Comunitaria, con los que se evidenció el 100.0% de cumplimiento de las actividades de supervisión y seguimiento que fueron programadas.
- Respecto de las sanciones, la comisión proporcionó el documento de la rescisión y querrela penal del convenio de concertación PROREST/CC/1049/2020, en donde se determinó que el reintegro del monto solicitado asciende a 27.1 miles de pesos.

La ASF determinó que las observaciones quedan atendidas, ya que la comisión acreditó la elaboración de los informes de supervisión para los componentes de Estudios Técnicos y Conservación comunitaria, así como lo relacionado con la comprobación del reintegro que fue solicitado y que se encuentra en proceso de recuperación.

## 6. *Protección y restauración de los ecosistemas presentes en las ANP*

En 2020, la CONANP mediante el programa U040 atendió a 141 Áreas Naturales Protegidas (ANP), lo que significó el 92.2% de las 153 decretadas oficialmente y definidas como objetivo; y 15, que representaron el 45.4% de las 33 Áreas Destinadas Voluntariamente a la Conservación (ADVC) objetivo.

De las 141 ANP decretadas, 132 (93.6%) fueron apoyadas mediante el componente de Conservación Comunitaria (CC); 2 (1.4%) con el de Estudios Técnicos, y en 7 (5.0%) hubo intervención de ambas modalidades. Respecto de las 15 ADVC, se ejecutó un proyecto de CC por cada área. No obstante, tanto la cobertura de atención y las acciones efectuadas por medio del programa no permitieron verificar en qué medida se atendió al problema público en el que se pretendió incidir.

Respecto de los indicadores para medir la contribución del PROREST en la protección y restauración de ecosistemas y especies prioritarias en las ANP, así como la conservación de su biodiversidad, en la MIR 2020 del Pp U040, se determinaron indicadores de nivel fin y de propósito, e indicadores para evaluar el PROREST en sus dos componentes; sin embargo, se determinó que éstos fueron insuficientes, debido a la falta de congruencia entre los objetivos y los medios de realización, por lo que sus resultados no permitieron valorar la contribución del programa en la promoción de la protección y restauración de ecosistemas y especies prioritarias en las ANP de carácter federal y sus zonas de influencia, así como en la conservación de su biodiversidad.

Con motivo de presentación de resultados finales y observaciones preliminares que fueron notificados mediante oficio núm. DGADPP/269/2021 del 14 de mayo de 2021, la CONANP proporcionó información por medio del oficio núm. F00/DEAEI/0578/2021 del 10 de junio de 2021, a fin de atender los hallazgos que derivaron de la revisión. El resultado del análisis efectuado se presenta a continuación:

- En cuanto a la cobertura del programa, la incidencia de las actividades, y la suficiencia de indicadores para medir la contribución del programa, la comisión remitió el oficio núm. DES/121/2021 del 07 de junio de 2021, con el que precisó las acciones efectuadas en 2020, en coordinación con el CONEVAL, SHCP y ASF, para actualizar y mejorar la MIR del Pp U040 de 2021. Asimismo, por medio del Informe MeTRI del programa U040 “Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies Prioritarias”; el oficio núm. VQZ.DGAC.DEMPSS.03.2021 del 1 de marzo de 2021, así como los archivos Excel “11. Formato\_DDD\_Ampliado\_U040\_2021” y “14. MIR U040 2021 REGISTRADA EN PASH (26mar2021)” acreditó la formalización de las modificaciones a la MIR 2021 y señaló que el ajuste realizado al objetivo de Nivel Fin “Contribuir a la conservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y su biodiversidad de México”, y a Nivel Propósito la inclusión del indicador “Porcentaje de Áreas Naturales Protegidas en las que se instrumentan acciones apoyadas por el programa”, permitirá contar con instrumentos para medir la contribución y

cobertura del programa donde se realicen Estudios Técnicos, así como acciones de Conservación Comunitaria.

La ASF determinó que las observaciones quedan solventadas durante la auditoría, ya que la comisión acreditó la autorización y procedencia de las modificaciones efectuadas a la MIR del Pp U040, así como la relación que existe entre los objetivos e indicadores de Nivel Fin, Propósito, Componente y Actividad y el problema público en el que se quiere incidir, por lo que su medición pudiera permitir una evaluación de la contribución del programa y de la atención de la problemática identificada. No obstante, se considera importante que, para ejercicios subsecuentes, además de las mejoras efectuadas a los mecanismos de evaluación con los que dispone la comisión, se establezca, en un informe o documento similar, información sobre la posible aportación que tienen las actividades del programa en la atención de la problemática en la que se pretende incidir, con la finalidad de que haya mayor claridad en el cumplimiento de los objetivos institucionales.

#### **7. Ejercicio de los recursos**

En 2020, la CONANP por medio del Pp U040 ejerció 142,135.7 mdp, lo que significó el 0.2% (247.2 mdp) menos que lo modificado y 18.6% (32,580.2 mdp) menos que lo aprobado, los cuales se etiquetaron con la clave presupuestaria 43101 "Subsidios a la producción". Asimismo, durante el ejercicio fiscal se efectuaron 17 adecuaciones que modificaron su estructura presupuestaria, y se dispersaron en 10 claves adicionales, 3 para el capítulo 2000 de materiales y servicios, y 7 para el capítulo 3000 de servicios generales.

La ASF calculó el costo efectividad del programa U040, el cual mostró que, los resultados del programa pudieron ser atribuibles más a una baja en la programación de metas que a una mayor consecución de los objetivos, ya que, en 2019, se ejercieron 161,480.9 mdp y se alcanzó un porcentaje de cumplimiento de metas que osciló entre el 11.0% y 144.0%; mientras que, en 2020, se erogaron 142,135.7 mdp, con un logro que se posicionó entre el 33.3% y 156.0%. Lo anterior, considerando que para 2020, se realizó un ajuste a la baja en 6 de las 11 metas definidas en la MIR Pp U040.

Con motivo de presentación de resultados finales y observaciones preliminares que fueron notificados mediante oficio núm. DGADPP/269/2021 del 14 de mayo de 2021, la CONANP proporcionó información por medio del oficio núm. DGOR-0439-2021 del 10 de junio de 2021, a fin de atender los hallazgos que derivaron de la revisión. Los resultados del análisis efectuado se presentan a continuación:

- Respecto de la observación referente al costo de efectividad del programa U040, la CONANP, remitió el oficio DGOR-0439-2021 del 10 de junio 2021, en el que precisó que "las variaciones entre lo programado y realizado, y las modificaciones de las metas se justifican en razón del congelamiento de recursos, las medidas de las autoridades de salud para atender la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2 y las medidas de austeridad que afectaron considerablemente la operación del PROREST".

La ASF determinó que la observación persiste, ya que, si bien la comisión informó sobre las causas de las variaciones entre lo programado y realizado, y las modificaciones de las metas, no acreditó su programación con base en sus series históricas para los ejercicios subsecuentes, considerando que la asignación de recursos y operación del programa durante el ejercicio fiscal 2020 se vio afectada por la emergencia sanitaria generada por el virus SARS-CoV2, por lo que se consideró necesario emitir una recomendación al desempeño, a fin de dar seguimiento a las acciones a implementar por el ente fiscalizado para subsanar las áreas de mejora detectadas.

#### 2020-5-16F00-07-0270-07-001 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas analice y establezca, en ejercicios subsecuentes, la vinculación de las adecuaciones presupuestarias con las modificaciones de las metas en la operación del Pp U040, a fin de asegurar que las adecuaciones presupuestarias incidan de manera positiva en el mejor cumplimiento de los objetivos de los programas a su cargo, en los términos que establecen los artículos 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y 57 y 58, 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.

#### **8.** *Sistema de Evaluación del Desempeño (SED)*

En 2020, el diseño del Pp U040 se enfocó al otorgamiento de apoyos para la ejecución de los componentes de “Estudios Técnicos para el Manejo de Áreas Naturales Protegidas (ANP)” y el de “Conservación Comunitaria en las ANP”, lo cual fue congruente con la modalidad a la que pertenece.

La CONANP acreditó el diagnóstico del Pp U040, el cual contó con el árbol de problemas y en el que se definió como problema central que las 182 Áreas Naturales Protegidas con decreto federal, sus zonas de influencia y 351 ADVC sufren la pérdida y degradación de sus ecosistemas representativos y sus especies prioritarias que es consistente con la problemática identificada en el PROMARNAT 2020-2024; asimismo, el área de enfoque establecida fue consistente con la estipulada en los lineamientos del PROREST 2020.

En relación con la vinculación del programa con los objetivos y estrategias de la planeación nacional de mediano plazo, el objetivo de nivel fin estuvo alineado al objetivo 1. “Promover la conservación, protección, restauración y aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y su biodiversidad con enfoque territorial y de derechos humanos, considerando las regiones bioculturales, a fin de mantener ecosistemas funcionales que son la base del bienestar de la población”, del PROMARNAT 2020-2024, y con los objetivos 1. “Fortalecer el manejo efectivo de las ANP e impulsar el incremento de la superficie de conservación para mantener la representatividad de la biodiversidad, la conectividad y funcionalidad de los ecosistemas y la provisión de sus servicios ambientales para el mejoramiento de la calidad

de vida de las actuales y futuras generaciones” y el 3. “Promover la restauración de ecosistemas, así como acciones de protección y monitoreo para la conservación y recuperación de especies prioritarias y sus hábitats en las ANP y zonas de influencia” del PNANP 2020-2024, por lo que hubo congruencia con lo establecido en los documentos de mediano plazo.

La lógica vertical de la MIR del programa presupuestario U040 presentó deficiencias en su diseño, debido a que la sintaxis del objetivo de nivel fin no cumple con la metodología de marco lógico (MML); el área de enfoque del objetivo de propósito difiere de la establecida en los Lineamientos para la Ejecución del Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies en Riesgo, con la señalada en este objetivo. Asimismo, se requiere que se incluyan a las ADVC de manera directa, ya que en la MIR sólo se señalan a las ANP y sus zonas de influencia; y en la definición del problema y en los lineamientos se encuentran directamente integradas; asimismo, a nivel Componente los objetivos son adecuados, ya que expresan los servicios que son entregados por el programa mediante apoyos para la protección y restauración de ecosistemas y especies prioritarias”; sin embargo, no se diseñaron objetivos para todos los subcomponentes del componente “Conservación comunitaria” y los objetivos de nivel actividad no están relacionados con la operación de un programa de modalidad “U”.

En la lógica horizontal, los indicadores no fueron adecuados por lo que se identificó que no fueron de utilidad para dar seguimiento y evaluar los avances del programa, ya que, de los 11 indicadores, sólo el 9.1% (1) es apropiado para medir el cumplimiento del objetivo al que se encuentra alineado, mientras que el 90.9% (10) presentó inconsistencias en alguno de sus elementos, como se muestra a continuación:

- Indicador de nivel Fin

Objetivo	Nombre del indicador	Método de cálculo	Unidad de medida	Tipo-Dimensión-Frecuencia
Contribuir al bienestar social e igualdad mediante Contribuir con el bienestar en el territorio, evitando la contaminación del suelo, del agua y del aire y protegiendo la flora y la fauna, la gran diversidad biológica y cultural de México, con prácticas económicas autogestivas tradicionales e innovadoras habituales entre indígenas y campesinos que aumenten la productividad sin dañar a la naturaleza.	Porcentaje de ANP terrestres que incrementan o mantienen su superficie con cobertura vegetal, o que presen-tan pérdidas menores al 5%.	(Número de ANP terrestres con Programa de Manejo, recursos humanos y financieros que incrementaron o mantuvieron su cobertura vegetal, o tuvieron pérdidas menores al 5% de su superficie en el periodo/Total de ANP terrestres con Programa de Manejo, recursos humanos y financieros) *100	Porcentaje	Estratégico Eficacia Trienal

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario U040 “Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies Prioritarias”, proporcionada por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, 2020, mediante el oficio núm. F00/DEAEI/0144/2021 del 26 de febrero de 2021.

El indicador “Porcentaje de ANP terrestres que incrementan o mantienen su superficie con cobertura vegetal, o que presentan pérdidas menores al 5%” es consistente con el del objetivo Fin; no obstante, no se incluyeron indicadores para medir las ANP marinas que mantienen su superficie o que no presentaron pérdidas, su método de cálculo y la unidad de medida son congruentes con el indicador. La dimensión (eficacia), tipo (estratégico) y frecuencia de medición (trienal) son adecuados.

- Indicador de Propósito

Objetivo	Nombre del Indicador	Método de cálculo	Unidad de medida	Tipo-Dimensión-Frecuencia
Los ecosistemas representativos y sus especies prioritarias en ANP y zonas de influencia se conservan progresivamente.	Porcentaje de especies prioritarias que presentan tendencias de recuperación en sus poblaciones o en su hábitat.	(Número de especies prioritarias con tendencia de recuperación en sus poblaciones o su hábitat / total de especies en riesgo (prioritarias)*100	Porcentaje	Estratégico Eficiencia Semestral

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario U040 “Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies Prioritarias”, proporcionada por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, 2020, mediante el oficio núm. F00/DEAEI/0144/2021 del 26 de febrero de 2021.

El indicador “Porcentaje de especies prioritarias que presentan tendencias de recuperación en sus poblaciones o en su hábitat” no permite medir el objetivo al cual está asociado, ya que hace referencia a las especies prioritarias que presentan tendencia de recuperación, sin que se midan los ecosistemas representativos que se conservan progresivamente, así como sus zonas de influencia. El método de cálculo es adecuado al medir la representatividad de especies prioritarias en recuperación con respecto al total de especies en riesgo. El tipo (estratégico), la dimensión (eficiencia) y frecuencia (semestral) son correctos.

#### Indicadores de Componente

Objetivo	Nombre del indicador	Método de cálculo	Unidad de medida	Tipo-Dimensión-Frecuencia
Acciones para la restauración de ecosistemas y recuperación de especies prioritarias, apoyadas	C.1. Porcentaje de hectáreas prioritarias bajo acciones de restauración sistémica	(Total de hectáreas de ANP con actividades de restauración sistémica/ total hectáreas de las ANP consideradas de extrema prioridad para la restauración) *100	Porcentaje	Estratégico Eficiencia Trimestral
	C.2. Porcentaje de especies prioritarias con acciones enfocadas en su recuperación.	(Número de especies prioritarias con acciones de recuperación de sus poblaciones o de su hábitat / total de especies prioritarias) *100	Porcentaje	Estratégico Eficiencia Trimestral
Acciones de fortalecimiento de capacidades locales para la restauración de ecosistemas y recuperación de especies, realizadas	C.3. Proporción de superficie de áreas naturales marinas y terrestres susceptibles con acciones de vigilancia y monitoreo comunitarios	(Superficie de ANP con acciones de vigilancia y monitoreo/total de superficie de ANP susceptible de ser vigilada y monitoreada) *100	Porcentaje	Estratégico Eficiencia Trimestral

Objetivo	Nombre del indicador	Método de cálculo	Unidad de medida	Tipo-Dimensión-Frecuencia
	C.4. Porcentaje de ANP susceptibles con acciones para fortalecer capacidades para la adaptación y mitigación al cambio climático	(ANP con acciones de adaptación y mitigación al cambio climático en el año/total de ANP con personal y recursos financieros) *100	Porcentaje	Gestión Calidad Trimestral
Estudios técnicos para la conservación y el manejo en Áreas Naturales Protegidas financiados	C.5. Porcentaje de estudios técnicos que inciden en el manejo y la administración de las ANP	(Estudios técnicos elaborados que inciden de manera directa en el manejo y administración de las ANP/total de estudios apoyados por el programa) *100	Porcentaje	Gestión Eficacia Trimestral

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario U040 "Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies Prioritarias", proporcionada por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, 2020, mediante el oficio núm. F00/DEAEI/0144/2021 del 26 de febrero de 2021.

Los indicadores C.1 y C.2 son congruentes con el objetivo al que están asociados, ya que miden el porcentaje de hectáreas y especies prioritarias que recibieron acciones de restauración y recuperación; no obstante, no permiten medir las acciones apoyadas para la restauración de ecosistemas y recuperación de especies prioritarias, su método de cálculo es adecuado, debido a que mide la proporción de hectáreas y especies prioritarias con acciones de restauración y recuperación respecto al total; sin embargo, en el indicador C.1 existen diferencias en los términos utilizados, ya que hace referencia a "actividades" y no a "acciones" como se indica en la denominación del indicador. El tipo (estratégico), la dimensión (eficiencia) y frecuencia (trimestral) se consideran correctos.

Respecto de los indicadores C.3 y C.4 éstos no se corresponden con su objetivo, debido a que el C.3 hace referencia a superficie de áreas naturales marinas y terrestres con acciones de vigilancia y monitoreo comunitarios y el C.4 a las ANP con acciones para fortalecer capacidades para la adaptación y mitigación al cambio climático, sin que se incluyeran indicadores que permitan medir las acciones realizadas para el fortalecimiento de capacidades locales para la restauración de ecosistemas y recuperación de especies. El método de cálculo del indicador C.3 es adecuado; sin embargo, el del C.4 hace referencia a las ANP con acciones de adaptación y mitigación al cambio climático respecto del total de ANP con personal y recursos financieros, y no del total de ANP susceptibles. La dimensión (eficiencia y calidad) y frecuencia (trimestral) son correctos, el tipo (estratégico) es adecuado para el C.3; asimismo, se estableció que el indicador C.4 es de tipo de gestión, lo cual no se corresponde con lo estipulado en el numeral III.2 Tipos de indicadores de la MIR de la Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos, al señalar que los indicadores de componente que consideran subsidios impactan directamente a la población o área de enfoque deben ser de tipo estratégico.

El indicador C.5. "Porcentaje de estudios técnicos que inciden en el manejo y la administración de las ANP" se considera adecuado para medir su objetivo, su método de



cálculo es correcto, ya que mide los estudios técnicos elaborados que inciden de manera directa en el manejo y administración de las ANP sobre el total de estudios apoyados por el programa. La dimensión (eficacia) y frecuencia (trimestral) son correctos, pero el tipo (gestión) no es adecuado para un indicador de componente de un programa presupuestario que otorga subsidios.

#### Indicadores de Actividad

Objetivo	Nombre del indicador	Método de cálculo	Unidad de medida	Tipo-Dimensión-Frecuencia
Implementación de acciones participativas encaminadas a la restauración de ecosistemas y recuperación de especies prioritarias	A.1. Número de acciones participativas encaminadas a la restauración de ecosistemas y recuperación de especies prioritarias	Número total de acciones comunitarias apoyadas en el año	Acción	Gestión Eficiencia Trimestral
Conformación de comités de vigilancia y monitoreo comunitarios	A.2. Número de comités de vigilancia y monitoreo comunitarios conformados	Número de comités de vigilancia conformados en el año	Comité	Gestión Eficiencia Trimestral
Implementación de acciones en ANP de fortalecimiento de capacidades para la adaptación y/o mitigación del cambio climático	A.3. Número de acciones de ANP de fortalecimiento de capacidades para la adaptación y/o mitigación del cambio climático	Número de acciones de fortalecimiento implementadas en las ANP	Acción	Gestión Eficiencia Trimestral
Realización de estudios técnicos para la conservación de ecosistemas y especies prioritarias que se elaboran	A.4. Número de estudios técnicos para la conservación de ecosistemas y especies prioritarias que se elaboran	Número de estudios técnicos elaborados con apoyo del programa	Estudio	Gestión Eficiencia Semestral

FUENTE: Elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario U040 "Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies Prioritarias", proporcionada por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, 2020, mediante el oficio núm. F00/DEAEI/0144/2021 del 26 de febrero de 2021.

El indicador A.1 es congruente con su objetivo, ya que hace referencia a las acciones participativas encaminadas a la restauración de ecosistemas y recuperación de especies prioritarias; no obstante, su método de cálculo hace referencia al número de acciones comunitarias apoyadas y no al número de acciones participativas implementadas.

El indicador "Número de comités de vigilancia y monitoreo comunitarios conformados" es adecuado con su objetivo, el método de cálculo no permite medir el indicador, debido a que hace referencia al número de comités de vigilancia conformados y no incluye a los comités de monitoreo.

Los indicadores "Número de acciones de ANP de fortalecimiento de capacidades para la adaptación y/o mitigación del cambio climático" y "Número de estudios técnicos para la conservación de ecosistemas y especies prioritarias que se elaboran" son consistentes con

los objetivos a los que se encuentran alineados; asimismo, su método de cálculo es adecuado.

El tipo (gestión) y dimensión (eficiencia) son correctos para los indicadores de actividad, la frecuencia (trimestral) de los indicadores A.1, A.2 y A.3 es adecuada, no obstante, para el A.4 se definió una frecuencia semestral, la cual no se corresponde con lo señalado en la Guía para el Diseño de Indicadores Estratégicos.

Con motivo de presentación de resultados finales y observaciones preliminares que fueron notificados mediante el oficio número. DGADPP/269/2021 del 14 de mayo de 2021, la CONANP proporcionó información por medio del oficio núm. F00/DEAEI/0578/2021 del 10 de junio de 2021, a fin de atender los hallazgos que derivaron de la revisión. El resultado del análisis efectuado se presenta a continuación:

- Respecto de las observaciones sobre el diseño de la MIR del Pp U040, la comisión remitió el oficio núm. DES/121/2021 del 07 de junio de 2021, con el que precisó las acciones efectuada en 2020, en coordinación con el CONEVAL, SHCP y ASF, para actualizar y mejorar la MIR del Pp U040 de 2021. Asimismo, por medio del Informe MeTRI del programa U040 “Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies Prioritarias”; fichas de evaluación; criterios para el registro y actualización de los instrumentos de seguimiento del desempeño; correos de envío y respuesta de revisión del formato DDD-A para la MIR de 2021; formato DDD-A con los comentarios del CONEVAL; oficio de solicitud de apertura del PASH; captura de pantalla del PASH con estatus de validación de la matriz, y MIR del Pp U040 del 2021 cargada en el PASH, acreditó la formalización y autorización de las modificaciones a la MIR 2021.

La ASF determinó que la observación queda solventada durante la auditoría, ya que la comisión acreditó la autorización y procedencia de las modificaciones efectuadas a la MIR del Pp U040 del ejercicio fiscal 2021.

## 9. *Rendición de cuentas*

En 2020, la CONANP reportó en la Cuenta Pública los avances de 10 de los 11 indicadores que fueron definidos en la MIR el Pp U040. Respecto del indicador de nivel Fin “Porcentaje de ANP terrestres que incrementan o mantienen su superficie con cobertura vegetal, o que presentan pérdidas menores al 5%”, del que no se presentaron avances, el ente informó que se debió a que la frecuencia de medición del indicador es trienal, por lo que no se reportó en ese año. Del mismo modo, se observó una disminución entre la meta aprobada y la modificada en seis indicadores (54.5%), ya que, de acuerdo con la CONANP, la diferencia en el cumplimiento de la meta obedece a que, al ser un programa de convocatoria abierta, puede haber algunas diferencias con respecto de la meta programada.

Asimismo, la selección de la información reportada en la Cuenta Pública, en el Informe de Labores de la SEMARNAT 2019-2020 y en los reportes trimestrales de 2020, no dio razón sobre la contribución de la CONANP, mediante el programa, en la atención del problema público que pretendió atender ni su contribución en el objetivo por el cual fue creado.

Lo anterior puede implicar que la información que se reporta no sea la necesaria para la toma de decisiones.

Con motivo de presentación de resultados finales y observaciones preliminares que fueron notificados mediante oficio núm. DGADPP/269/2021 del 14 de mayo de 2021, la CONANP proporcionó información por medio del oficio núm. F00/DEAEI/0578/2021 del 10 de junio de 2021, a fin de atender los hallazgos que derivaron de la revisión. Los resultados del análisis efectuado se presentan a continuación:

- En cuanto a la observación relacionada con la selección de la información reportada en los documentos de rendición de cuentas, la comisión informó que “la CONANP no cuenta con las facultades y atribuciones para implementar modificaciones respecto de la manera en la que se reporta la información de los programas presupuestarios de la comisión en los documentos de rendición de cuentas y en la Cuenta Pública, ya que atiende y da cumplimiento a los Lineamientos emitidos por la SEMARNAT, en el caso de los Informes de Labores, y de la SHCP, en el caso de la Cuenta Pública para reportar los resultados obtenidos de la ejecución del Pp U040”, asimismo remitió evidencia documental sobre la manera en que se integra la información de los programas de la comisión en los documentos de rendición de cuentas.

La ASF determinó que la observación queda solventada durante la auditoría, ya que la comisión acreditó los mecanismos con los que dispone para reportar los resultados de las actividades que se desarrollan por medio de la operación del Pp U040. No obstante, se considera importante que, para ejercicios subsecuentes, además de las mejoras efectuadas a los mecanismos de evaluación con los que dispone la comisión, se incluya, en un informe institucional o documento similar, información sobre la posible aportación que tienen las actividades del programa en el cumplimiento de su objetivo, así como en la atención de la problemática en la que se pretende incidir, con la finalidad de que haya mayor claridad en el cumplimiento de los objetivos institucionales y se generen los insumos necesarios para la toma de decisiones.

### ***Consecuencias Sociales***

En 2020, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas para la operación del Pp U040 “Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies Prioritarias” contó con mecanismos de control para lograr una mayor eficiencia en la supervisión y vigilancia del otorgamiento de apoyos económicos destinados a la ejecución de Estudios Técnicos para el Manejo de Áreas Naturales Protegidas y para la Conservación Comunitaria en Áreas Naturales Protegidas, así como con instrumentos administrativos que garantizaron la correcta integración de los expedientes de los beneficiarios conforme a los criterios definidos en su normativa aplicable; asimismo, la CONANP ejerció 4,865.0 mdp para la realización de 9 estudios técnicos, y 136,861.4 mdp para la elaboración de 701 proyectos en materia de conservación comunitaria; sin embargo, desconoce en qué medida contribuyó en la promoción de la protección y restauración de los ecosistemas presentes en las Áreas

Naturales Protegidas de carácter federal y sus zonas de influencia, y la conservación de su biodiversidad.

### ***Buen Gobierno***

Impacto de lo observado por la ASF para buen gobierno: Planificación estratégica y operativa.

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

Se determinaron 9 resultados, de los cuales, en 6 no se detectaron irregularidades y 2 fueron solventados por la entidad fiscalizada antes de la emisión de este Informe. El restante generó:

1 Recomendación al Desempeño.

### ***Dictamen***

El presente se emite el día 14 de junio de 2021, 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 Estudios Técnicos para el Manejo de Áreas Naturales Protegidas y de actividades destinadas a la conservación Comunitaria en Áreas Naturales Protegidas, a efecto de determinar la efectividad en la atención del problema público y en el cumplimiento de los objetivos comprometidos. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024, el Gobierno Federal reiteró la necesidad de implementar un modelo de desarrollo respetuoso de los habitantes y del hábitat, equitativo, orientado a subsanar y no a agudizar las desigualdades, defensor de la diversidad cultural y del ambiente natural, sensible a las modalidades y singularidades económicas regionales y locales y consciente de las necesidades de los habitantes futuros del país.

En el Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales (PROMARNAT) 2020-2024, se estableció que México, a pesar de ser uno de los once países megadiversos del planeta y de albergar el 10.0% de biodiversidad global, enfrenta una difícil situación ambiental que, en casos particulares, puede calificarse como de emergencia, debido a que, en algunos estados ricos en biodiversidad, como los del Golfo de México, se ha perdido hasta el 80.0% de los ecosistemas naturales.

De acuerdo con el diagnóstico de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), el problema público en el que se pretende incidir es que las 182 Áreas Naturales Protegidas con decreto federal, sus zonas de influencia y 351 ADVC sufren la pérdida y degradación de sus ecosistemas representativos y sus especies prioritarias.

Para atender esa problemática, en 2020, la CONANP operó el programa presupuestario U040 "Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies Prioritarias", a fin de promover la protección y restauración de los ecosistemas presentes en las Áreas Naturales Protegidas de carácter federal y sus zonas de influencia, así como la conservación de su biodiversidad mediante el apoyo de estudios técnicos y acciones para el manejo del territorio de dichas áreas y sus especies prioritarias con la participación directa y efectiva de la población local, para lo cual ejerció un presupuesto de 142,135.7 miles de pesos (mdp), cifra inferior en 18.6% (32,580.2 mdp) a los 174,715.9 mdp autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación de ese año.

Los resultados de la auditoría mostraron que, para el ejercicio fiscal 2020, el diseño de los Lineamientos del PROREST de 2020 incluyó los criterios de objetividad, equidad, transparencia, publicidad, selectividad y temporalidad, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

La CONANP publicó la Convocatoria Nacional como el medio de difusión para acceder a los apoyos del componente de Estudios Técnicos para el Manejo de ANP; mientras que para el de Conservación Comunitaria, su difusión se realizó mediante la página electrónica [www.gob.mx/conanp](http://www.gob.mx/conanp). Asimismo, la comisión llevó a cabo el proceso de recepción de las 26 solicitudes presentadas para el primer componente y de las 1,183 para el segundo y, en su caso, notificó a los interesados de algún incumplimiento para su observancia y adecuación.

En relación con la dictaminación y cumplimiento de requisitos, se conformaron 14 comités técnicos: cinco fueron para la dictaminación técnica y económica de las 23 solicitudes de estudios técnicos; y nueve comités para la evaluación de las 1,183 solicitudes recibidas para las acciones de conservación comunitaria. Éstos dictaminaron favorablemente 14 solicitudes de apoyo para el primer componente con un monto autorizado de 6,115.0 mdp, y 974 solicitudes para el segundo, mediante 150,236.2 mdp, las cuales cumplieron con los criterios específicos establecidos en los lineamientos. Al respecto, la CONANP justificó la cancelación de 103 solicitudes y 175 rechazadas, lo cual se debió principalmente a la reducción del presupuesto efectuada por la SHCP al programa por ser considerado no prioritario, como consecuencia de la contingencia sanitaria presentada en 2020, y a que no fue posible ajustar todas las propuestas para apoyar el total de las solicitudes atendidas, debido a que se fraccionarían los recursos y no se alcanzarían los objetivos de las propuestas solicitadas, además de que se afectarían los impactos de las acciones a implementar en las ANP.

En cuanto al otorgamiento de apoyos, la CONANP ejerció 4,865.0 mdp para la realización de nueve estudios técnicos, y 136,861.4 mdp para la elaboración de 701 proyectos en materia de conservación comunitaria. Asimismo, se revisaron 259 expedientes, con los que se acreditaron los montos máximos establecidos en los lineamientos del PROREST 2020.

Respecto de la integración de los expedientes de los apoyos otorgados, los 9 expedientes del componente de Estudios Técnicos contaron con la totalidad de los criterios establecidos en los lineamientos del programa. En el caso de los de Conservación Comunitaria, la ASF determinó una muestra estadística de 250 expedientes de un universo de 701 proyectos,

con un nivel de confianza de 95.0%, un margen de error de 5.0% y una probabilidad de incumplimiento del 50.0%, de los cuales el 100.% (250) contó con el total de documentos establecidos en los Lineamientos del PROREST, por lo que se infirió que los 701 expedientes pudieran cumplir con los documentos establecidos en los lineamientos.

En relación con el seguimiento y la supervisión, respecto del componente de Estudios técnicos, éstos contaron con el informe en el que se estableció el cumplimiento del 100.0% de las actividades realizadas; de la misma manera, los 250 expedientes de Conservación Comunitaria contaron con dicho documento, de modo que, la ASF infirió que los 701 de los apoyos de este componente pueden cumplir con la vigilancia del 100.0% de las actividades contenidas en los Informes de Supervisión.

En cuanto a las sanciones, la CONANP emitió rescisiones de convenios para los proyectos de “Conocimiento, Recuperación y Restablecimiento” y “Manejo de Residuos Sólidos”, derivado del incumplimiento de lo estipulado en los Lineamientos del PROREST 2020; asimismo, acreditó la solicitud de reintegro de los recursos que se encontraban en proceso de recuperación.

La comisión ejerció 142,135.7 mdp, 0.2% (247.2 mdp) menos que lo modificado y 18.6% (32,580.2 mdp) menos que lo autorizado (174,715.9 mdp), destinados al otorgamiento de apoyos directos para la ejecución de Estudios Técnicos para el Manejo de Áreas Naturales Protegidas, así como para la conservación Comunitaria en Áreas Naturales Protegidas. Asimismo, el cálculo realizado por la ASF sobre el costo- efectividad del programa, mostró que, en 2019, se ejercieron 161,480.9 mdp y se alcanzó un cumplimiento de metas que osciló entre el 11.0% y 144.0%; mientras que, en 2020, se erogaron 142,135.7 mdp, con un logro que se posicionó entre el 33.3% y 156.0% de cumplimiento, lo que evidenció que los resultados reportados pudieron ser atribuibles más a una baja en la programación de metas, que a una mayor consecución de los objetivos. Lo anterior, considerando que para 2020, se realizó un ajuste a la baja en 6 de las 11 metas definidas en la MIR Pp U040.

Finalmente, la comisión no dispuso de mecanismos para verificar en qué medida el otorgamiento de apoyos, mediante los dos componentes del PROREST, promovió la protección y restauración de los ecosistemas presentes en las ANP, ni cómo contribuyeron al bienestar social, debido a que los indicadores y metas diseñados no fueron suficientes para medir la atención del problema público, aunado a las disparidades existentes entre los componentes del programa y a la falta de identificación de criterios que determinaran la priorización de atención.

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, en 2020, la CONANP mediante el Pp U040 “Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies Prioritarias” otorgó subsidios para la realización de 710 proyectos, de los cuales 9 fueron del componente de Estudios Técnicos para el Manejo de las ANP, y 701 del de Conservación comunitaria; además contó con mecanismos de control que le permitieron realizar la dictaminación de solicitudes y su cancelación, así como el cumplimiento de la totalidad de los criterios que se definen en su normativa para la integración de los expedientes del

otorgamiento de los apoyos, y la emisión de los informes de supervisión, y de instrumentos administrativos para documentar la totalidad de las operaciones presupuestarias; sin embargo, desconoció en qué medida el programa contribuyó en la promoción de la protección y restauración de los ecosistemas presentes en las Áreas Naturales Protegidas de carácter federal y sus zonas de influencia, y la conservación de su biodiversidad.

De atender las recomendaciones al desempeño, la CONANP podrá contar con instrumentos adecuados para medir el costo beneficio del presupuesto ejercido, respecto de los objetivos alcanzados por el programa; y de información suficiente y de calidad que le permita evaluar la contribución del Pp U040 en la atención del problema público en el que se pretende incidir.

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

Director de Área

Director General

C. Olivia Valdovinos Sarabia

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.

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. Verificar que los lineamientos del PROREST emitidos en 2020 por la CONANP cumplieron con los criterios establecidos en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
2. Verificar que, en 2020, la CONANP contó con mecanismos de difusión para acceder a los apoyos del PROREST, y realizó la recepción de las solicitudes de acuerdo con los criterios definidos en los Lineamientos del PROREST.
3. Verificar que, en 2020, los Comités Técnicos dictaminaron técnica y económicamente las solicitudes atendidas por la CONANP, mediante el cumplimiento de los criterios específicos establecidos en los Lineamientos del PROREST.
4. Verificar que la CONANP, en 2020, por medio de las direcciones regionales otorgó apoyos económicos para la realización de estudios técnicos para el manejo de ANP, y actividades de conservación comunitaria en las áreas naturales protegidas, conforme a los procesos establecidos en los Lineamientos del PROREST.
5. Verificar que, en 2020, la CONANP, por medio de las direcciones regionales, llevó a cabo la supervisión y el seguimiento de los apoyos otorgados y si, en su caso, emitió sanciones derivadas del incumplimiento de los convenios de concertación, conforme a los procesos establecidos en los Lineamientos del PROREST.
6. Comprobar que, en 2020, la CONANP contribuyó, mediante la operación del Pp U040, a promover la protección y restauración de los ecosistemas presentes en las ANP, así como la conservación de su biodiversidad, e incidió en el bienestar social.
7. Analizar el ejercicio de los recursos destinados a la operación del Pp U040, así como el costo - efectividad, en 2020.
8. Verificar el cumplimiento de las directrices generales para avanzar al Sistema de Evaluación de Desempeño.
9. Comprobar que, en 2020, la CONANP reportó en los documentos de rendición de cuentas la información que permite evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas del Pp U040 "Protección y restauración de ecosistemas y especies prioritarias".

### *Áreas Revisadas*

La Dirección General de Operación Regional, las direcciones Ejecutiva de Administración y Efectividad Institucional, y 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. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: artículo 134, párrafo primero
2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: artículos 57 y 58, párrafo primero.
3. Ley General de Responsabilidades Administrativas: artículo 7, fracciones I y VI.

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

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

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

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