

Ficha de Auditoría

Datos de Identificación

Entidad Fiscalizada:	Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas	
Núm. y Título de la Revisión:	235	Evaluación de la Administración de las Áreas Naturales Protegidas
Ejercicio y Tipo de Auditoría:	2006	Desempeño

Crterios de Selección

Importancia Relativa de la Acción Institucional

Esta auditoría se vincula con las prioridades nacionales definidas en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 de proteger y conservar los ecosistemas representativos del país y su diversidad biológica, mediante el establecimiento de provisiones y reservas de tierras, agua y bosques, a fin de cumplir con el mandato constitucional señalado en el artículo 4º, párrafo cuarto, de que toda persona tenga acceso a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.

En 2006, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) registró 158 áreas naturales protegidas, que significaron una superficie de 22,038.8 miles de hectáreas, 11.2% de la superficie del territorio nacional (196,437.5 miles de hectáreas).

Complemento

Contexto

En México se localiza el 6.0% (26,132) de las 434,749 especies de flora y fauna del mundo, que lo ubica entre los 12 países considerados megadiversos.

El establecimiento de las áreas naturales protegidas (ANP) inició en México en 1917, cuando se decretó el Parque Nacional Desierto de los Leones, con el fin de asegurar la conservación de 14 manantiales que abastecían de agua a la Ciudad de México y considerarlo área recreativa para la población. Después, en 1934 se decretaron 36 parques nacionales, a efecto de atender los problemas de deforestación registrados en los bosques del país.

En los años subsecuentes, los problemas de deforestación persistieron por la falta de participación de los propietarios, la insuficiencia de recursos fiscales para pagar indemnizaciones, la falta de capacidad técnica y la incorporación de terrenos al reparto agrario. Para atender esta problemática, en 1978 se instituyeron las secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP) para mejorar las condiciones de vida de los asentamientos humanos ubicados en los parques nacionales, y de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), para conservar los parques nacionales y proteger las cuencas hidrológicas. Esta forma de administración no prosperó, al quedar separada la conservación de las ANP del desarrollo de los asentamientos humanos, por lo que en 1983 se estableció la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), a la que se trasladaron las funciones de las dos secretarías.

Con la SEDUE, se inició el establecimiento de ANP clasificadas como reservas de la biosfera, áreas de protección de flora y fauna, áreas de protección de recursos naturales, santuarios y monumentos naturales, que quedaron establecidas en la Ley General del Equilibrio Ecológico y

Ficha de Auditoría

la Protección al Ambiente, promulgada en 1988, en la que también se incluyó el programa de manejo como instrumento de planeación y regulación.

En 1994, se registraron 117 ANP decretadas, de las que 91 (77.8%) carecían de programa de manejo y de presupuesto para su operación, lo que aunado a su uso y aprovechamiento irracional, ocasionaron problemas de deforestación y de extinción de especies. En 2000, se registraron 600,000 hectáreas deforestadas, y 16 especies de plantas y 32 de vertebrados extintos, 5.2% de las extinciones del mundo, así como otras 300 especies de invertebrados, esto es, 5.6 especies desaparecidas por año.

A fin de atender esta problemática, en 2000 se constituyó la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), como órgano desconcentrado de la SEMARNAP, responsable de la conservación, protección, restauración y preservación de las ANP de competencia federal, y que para su protección se debe coordinar con la PROFEPA y la SEMAR responsables de inspeccionar y vigilar las ANP terrestres y marinas. Al constituirse la CONANP, se encontraban decretadas 138 ANP con una superficie de 19,189.7 miles de hectáreas.

En 2006, las ANP decretadas sumaron 158, esto es, 20 más que en 2000, con una superficie de 22,038.8 miles de hectáreas, lo que significó un crecimiento promedio anual de 2.8% en el periodo 2000-2006.

Objetivo

Evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas referentes a conservar, preservar, proteger y restaurar las áreas naturales protegidas, a fin de lograr su uso y aprovechamiento sustentable; verificar los procesos implementados para llevar a cabo su administración, y constatar la aplicación de los recursos presupuestarios en estas acciones.

Alcance

Universo Seleccionado: 600,252.9 miles de pesos

Muestra Auditada: 90,813.0 miles de pesos

En la CONANP, la revisión incluyó el análisis de los indicadores establecidos en el Programa de Trabajo 2001-2006 de la comisión; la constatación de los registros de las actividades programadas y realizadas en los Programas Operativos Anuales de 4 (2.5%) de las 158 áreas naturales protegidas, la verificación de 28 (25.2%) de las 111 Opiniones sobre Dictámenes de Impacto Ambiental, de 119 (31.7%) de las 375 Prorrogas de Autorización para la Ejecución de Actividades Comerciales y Turístico Recreativas, y de 20 (100.0%) Certificados de Reconocimiento de Áreas Productivas Dedicadas a una Función de Interés Público de Preservación, Protección y Restauración de los Ecosistemas; y la comprobación de los 600,252.9 miles de pesos reportados por la CONANP en la Cuenta Pública 2006, con cargo a la Actividad Institucional 003 "Conservar Áreas Naturales Protegidas, Otros Ecosistemas y sus Especies", con base en los registros presupuestarios y de una muestra de la documentación comprobatoria del gasto por 90,813.0 miles de pesos, que representó el 15.1% de los recursos erogados.

En la Secretaría de Marina (SEMAR), se verificaron las cuatro actas levantadas para atender contingencias ambientales en áreas naturales protegidas ubicadas en zonas marinas mexicanas, y las dos actas sobre irregularidades detectadas durante los recorridos de vigilancia en áreas naturales protegidas, así como el registro del 100.0% de los 14,753 recorridos realizados a través de sus Mandos Navales.

Ficha de Auditoría

Por lo que corresponde a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPA), se analizó el 100.0% de los registros de las 23,808 visitas de inspección, 1,635 recorridos de vigilancia y 159 operativos realizados en áreas naturales protegidas durante el periodo 2001-2006.

Resultados

En 2006, de las 158 ANP, 68.4% (108) no dispusieron del programa de manejo que señala el artículo 65 de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; y 76 (48.1%) de Programas Operativos Anuales, por lo que en estos casos no fue posible evaluar el cumplimiento de las acciones de conservación, protección, preservación y restauración previstas en los artículos 5º, fracción I, del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas, y 145, fracción V, del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

Para la conservación de las 158 ANP, en 2006 la CONANP cumplió en 100.0% la meta de realizar cuatro proyectos de conservación para igual número de especies consideradas prioritarias, 5.2% de las 77 especies en peligro de extinción o amenazadas. De estas 77 especies, monitoreó el 40.3% (31 especies), por lo que cumplió en 103.3% la meta programada (30 especies). Además, desarrolló acciones y proyectos de conservación para 20 especies identificadas en alguna de las categorías de riesgo, 26.0% de las 77, cobertura que limitó el cumplimiento del artículo 45, fracción II, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, de preservar las especies en peligro de extinción, las amenazadas, las endémicas, las raras y las que se encuentran sujetas a protección especial.

Para proteger las ANP, en 2006, en cumplimiento del artículo 5º, fracción I, inciso c, del Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas, la PROFEPA inspeccionó, en promedio, el 50.0% (12) de las 24 ANP consideradas prioritarias, cobertura inferior en 38.9 puntos porcentuales a la de 2001 (88.9%), por la reducción del 45.4% de la plantilla de personal inspector, de 930 en 2001 a 508 en 2006. Por su parte, la SEMAR realizó 14,753 recorridos para vigilar el medio marino, de acuerdo con el artículo 30, fracción XXV, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En materia de restauración, la CONANP no definió metas ni indicadores para evaluar lo dispuesto en los artículos 1, párrafo primero, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, y 5º, fracción I, inciso a, de su reglamento en Materia de Áreas Naturales Protegidas.

Para preservar las ANP, la CONANP elaboró 12 estudios programados para medir la alteración de los ecosistemas (velocidad de transformación), los que demostraron que en 11 ANP su alteración fue negativa (entre 0.740 y 0.027), principalmente, por los desmontes y la deforestación, por lo que las acciones realizadas fueron insuficientes para lograr el uso y aprovechamiento sustentable y preservar los ecosistemas, que establece el artículo 45, fracciones I y III, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.

En 2006, la inversión por hectárea de ANP fue de 12.7 pesos, 3.2% más en promedio anual, en relación con 2001 (3.4 pesos por hectárea). En comparación con Costa Rica, el costo por hectárea fue inferior en 8.0% (1.1 pesos) y con España en 77.0% (42.6 pesos).

En 2006, la SEMAR y la CONANP no realizaron acciones de coordinación para definir los ámbitos de competencia de la SEMAR, que permitan cumplir con eficiencia y eficacia sus funciones de vigilancia; la SEMAR y la PROFEPA no establecieron metas de cobertura de ANP

Ficha de Auditoría

con acciones de vigilancia, en los términos que establece el artículo 3, párrafo segundo, de la Ley de Planeación; la CONANP no dispuso de manuales de procedimientos para regular las actividades comerciales y turísticas en ANP, en incumplimiento del artículo 19 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la PROFEPA no dispuso de controles para verificar el cobro de las multas impuestas; y la SEMAR careció de registros de las acciones de vigilancia.

Impacto de las Observaciones

Repercusión en el Control

La CONANP carece de manuales de procedimientos para regular las actividades económicas y turístico recreativas que se realizan en las áreas naturales protegidas.

La PROFEPA no identifica las multas que los infractores de la normativa ambiental en las áreas naturales protegidas pagaron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ya que carece de controles para vigilar su cumplimiento.

La SEMAR desconoce las acciones de vigilancia que realizan los mandos navales en las áreas naturales protegidas, ya que no dispone de registros para su control y seguimiento; además, no tiene manuales de procedimientos para el establecimiento, administración y protección de las áreas naturales protegidas ubicadas en zonas marinas mexicanas.

Cuantificación Monetaria de las Observaciones. Por 364.6 miles de pesos, que se consideran como recuperaciones probables.

Consecuencias Sociales

En 11 (78.6%) de 14 áreas naturales protegidas, se constató que sus ecosistemas fueron alterados por la deforestación y el cambio de uso de suelo; 40.3% (31) de las 77 especies prioritarias fueron monitoreadas, y 26.0% (20) de este tipo de especies registraron acciones de conservación.

Se atendió, en promedio, el 50.0% (12) de las 24 áreas naturales protegidas consideradas prioritarias, a través de acciones de inspección; y el 33.3% (9) de 27 áreas naturales protegidas prioritarias mediante acciones de vigilancia.

Resumen de Observaciones y Acciones Emitidas

En resumen se emitieron 41 observaciones que generaron 43 acciones: 20 Recomendaciones, 1 Solicitud de Aclaración-Recuperación, 1 Pliego de Observaciones y 21 Recomendaciones al Desempeño.

Dictamen

Con motivo de la revisión practicada en la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y la Secretaría de Marina, en relación con la auditoría 235 Evaluación de la Administración de las Áreas Naturales Protegidas, cuyo

Ficha de Auditoría

objetivo consistió en evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas referentes a conservar, preservar, proteger y restaurar las áreas naturales protegidas, a fin de lograr su uso y aprovechamiento sustentable; verificar los procesos implementados para llevar a cabo su administración, y constatar la aplicación de los recursos presupuestarios en estas acciones, se determinó revisar un monto de 90,813.0 miles de pesos, que representa el 15.1% de 600,252.9 miles de pesos reportados en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2006.

La revisión se efectuó sobre la información proporcionada por las entidades fiscalizadas, de cuya veracidad son responsables, y atendiendo a los ordenamientos legales y las disposiciones normativas aplicables a la naturaleza de las operaciones revisadas, dentro de los que destacan:

- Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley de Planeación.
- Ley Orgánica de la Armada de México.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 2006.
- Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas.
- Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Marina.
- Manual de Programación y Presupuesto, Ejercicio Fiscal 2006.

El trabajo se desarrolló de conformidad con las normas y guías para la fiscalización superior que se consideraron aplicables a las circunstancias, las cuales requieren que la auditoría sea planeada y desarrollada de tal manera que permita obtener una seguridad razonable de que lo revisado, de acuerdo con el objetivo y alcance de la auditoría se apoyó en la aplicación de pruebas selectivas y procedimientos de auditoría que se estimaron necesarios, por lo cual la opinión se refiere sólo a la muestra de las operaciones revisadas. Por lo anterior, se considera que la auditoría efectuada proporciona una base razonable para sustentar la siguiente opinión:

La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales y respecto de la muestra antes señalada, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente y la Secretaría de Marina no cumplieron con las disposiciones normativas aplicables a las operaciones examinadas, como se precisa en los resultados con observación que se presentan en el apartado correspondiente de este informe, donde destacan las siguientes:

Ficha de Auditoría

En 11 (78.6%) de 14 áreas naturales protegidas la velocidad de transformación resultó negativa, por lo que no se ha asegurado el equilibrio y la continuidad de los procesos evolutivos y ecológicos, así como el aprovechamiento sustentable de los ecosistemas y sus elementos.

De 77 especies en peligro de extinción, amenazadas o sujetas a protección especial, identificadas en las áreas naturales protegidas, el 40.3% (31 especies) son monitoreadas y en el 26.0% (20 especies) se desarrollan acciones de conservación.

El 68.3% (108) de las 158 áreas naturales protegidas decretadas no dispusieron del programa de manejo.

De 147 acciones previstas en cuatro Programas Operativos Anuales de 2006, de igual número de áreas naturales protegidas, el 42.2% (69) se cumplió; el 44.9% (62) su cumplimiento fue parcial, y el 10.9% (16) no se cumplió, por lo que las acciones ejecutadas fueron insuficientes para conservar los ecosistemas y su biodiversidad.

La cobertura de inspección de áreas naturales protegidas prioritarias fue de 66.7% en impacto ambiental, 63.6% en recursos marinos, 54.0% en forestal, niveles que resultaron inferiores a los registrados en 2001; y la cobertura de vigilancia fue de 58.0% en forestal, 31.8% en recursos marinos y 0.0% en impacto ambiental, zona federal marítimo terrestre y vida silvestre.

La SEMAR no se coordinó con la CONANP para atender las cuatro contingencias ambientales presentadas en las zonas marinas, así como para definir el ámbito de competencia de la SEMAR en materia de vigilancia de zonas marinas.

La PROFEPA aplicó multas a los infractores de la normativa ambiental en áreas naturales protegidas por 13,953.3 miles de pesos, de los que no conoció el importe de las multas cobradas por la SHCP ni de la integración de los fondos que con esos recursos se apoyarían para programas de inspección y vigilancia.

Director de Área

Director General

C. Sofía Del Angel Fernández

Lic. Rubén Medina Estrada