

## **Comisión Nacional Forestal**

### **Protección Forestal**

Auditoría de Desempeño: 2020-1-16RHQ-07-0273-2021

273-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 que el programa se dirigió a prevenir, detectar, combatir y controlar los incendios, las plagas y las enfermedades en la superficie forestal, a fin de contribuir a su protección.

### **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***

La auditoría correspondió al ejercicio fiscal 2020, con un periodo de referencia de 2014 a 2019. El alcance temático comprendió la revisión de los resultados de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) en la operación del Programa presupuestario (Pp) E014 "Protección Forestal", mediante la instrumentación de las acciones de prevención y detección de incendios, plagas y enfermedades, el combate y control de los siniestros relacionados con el fuego en la superficie forestal, así como la contribución en su protección. Además, se evaluó el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del programa, la economía de los recursos y la 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, sobre la operación del Pp E014 para cumplir con sus objetivos y metas.

### **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 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, 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>

México está catalogado como uno de los 12 países megadiversos que albergan el 70.0% de la flora y la fauna terrestre en el ámbito mundial; y por su orografía, posición geográfica y condiciones climatológicas favorece la formación de distintos ecosistemas y la presencia de una gran biodiversidad.<sup>3/</sup>

Los ecosistemas forestales son un bien público esencial, debido a que proveen servicios ambientales vitales para los seres humanos, como la disponibilidad de agua, así como bienes maderables y no maderables, alimentos y productos medicinales, que son estratégicos para su desarrollo social y económico.<sup>4/</sup> Aproximadamente, el 70.0% del territorio del país, equivalente a 137.8 millones de hectáreas, cuenta con una superficie forestal.<sup>5/</sup>

No obstante, la superficie ocupada por los ecosistemas forestales ha presentado grandes cambios en su distribución original, debido a la ocurrencia de incendios, plagas y enfermedades. De acuerdo con el Gobierno Federal, en 2000 se afectaron 235,915 hectáreas por siniestros relacionados con el fuego y,<sup>6/</sup> en el periodo 1990-2000, 21,938 hectáreas en promedio anual se

---

<sup>1/</sup> Secretaría de Gobernación, **Decreto por el que se reforma el párrafo tercero del artículo 27 y se adiciona una fracción XXIX-G al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 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> Diario Oficial de la Federación, **Programa Nacional Forestal 2020-2024**, 31 de diciembre de 2020.

<sup>4/</sup> **Id.**

<sup>5/</sup> Comisión Nacional Forestal, **Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Presupuestario E014 Protección Forestal, Ejercicio fiscal 2020**, México, 2019, p. 3.

<sup>6/</sup> Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, **Incendios forestales: Superficie afectada**, consultado en la página web: [http://dgeiawf.semarnat.gob.mx:8080/ibi\\_apps/WFServlet?IBIF\\_ex=D3\\_RFORESTA05\\_02&IBIC\\_user=dgeia\\_mce&IBIC\\_pass=dgeia\\_mce&NOMBREENTIDAD=\\* &NOMBREANIO=\\*](http://dgeiawf.semarnat.gob.mx:8080/ibi_apps/WFServlet?IBIF_ex=D3_RFORESTA05_02&IBIC_user=dgeia_mce&IBIC_pass=dgeia_mce&NOMBREENTIDAD=* &NOMBREANIO=*).

dañaron por formas de vida vegetal, animal o de agentes patogénicos dañinos para los recursos forestales.<sup>7/</sup>

En ese contexto, en 2001 se publicó, en el Diario Oficial de la Federación (DOF), el Decreto por el que se crea la Comisión Nacional Forestal, la cual tuvo como objeto el desarrollo e impulso de actividades en materia forestal, entre otras, las que se refieren a la atención de los incendios, las plagas y las enfermedades forestales.<sup>8/</sup>

A continuación, se presenta una línea de tiempo en la que se detallan los principales sucesos de la atención de los siniestros relacionados con el fuego y de las formas de vida vegetal, animal o de agentes patogénicos dañinos para los recursos forestales, vinculados con la entidad por fiscalizar.

---

<sup>7/</sup> Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible A.C., **Plagas Forestales: Hacia una Política Pública que Fomente la Acción de las Comunidades Dueñas de los Bosques**, p. 13.

<sup>8/</sup> **Decreto por el que se crea la Comisión Nacional Forestal**, arts. 1o. y 3o., y **Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional Forestal**, art. 19.

LÍNEA DE TIEMPO SOBRE LOS PRINCIPALES SUCEOS EN MATERIA DE INCENDIOS, PLAGAS Y ENFERMEDADES FORESTALES EN EL PAÍS VINCULADOS CON LA CONAFOR, 2001-2018

<ul style="list-style-type: none"> <li>En el Programa Nacional Forestal 2001-2006 se establecieron los objetivos de “Disminuir el número de incendios y la superficie afectada privilegiando la prevención y mejorando la eficiencia y eficacia del combate y control de incendios”; “Disminuir el riesgo de afectación de los recursos forestales por el efecto de plagas y enfermedades”, y “Disponer de la capacidad para atender oportuna y eficazmente los brotes de plagas y enfermedades tanto nativas como exóticas”.</li> <li>En 2003, se publicó la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, en la que se establece que la CONAFOR deberá ejecutar programas de protección de los ecosistemas forestales; coordinar las acciones de prevención, combate y control de incendios forestales, y formular programas para prevenir, combatir y controlar las plagas y enfermedades forestales.</li> <li>En 2005, se publicó el Reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, en el que se señaló que la CONAFOR deberá promover la unificación de criterios, procedimientos y metodologías para la integración del Inventario Nacional Forestal y de Suelos y que lo actualizará cada cinco años.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En el Programa Institucional 2007-2012 de la CONAFOR se establecieron las estrategias de “Disminuir los impactos negativos del fuego en los ecosistemas forestales” y “Disminuir la superficie afectada por plagas y enfermedades forestales”.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En el Programa Nacional Forestal 2014-2018 se establecieron las estrategias de “Coordinar y fortalecer acciones para la prevención, detección y combate de Incendios Forestales” y “Fortalecer el monitoreo y control de plagas o enfermedades de los ecosistemas forestales”.</li> <li>En 2013, la CONAFOR inició la operación del Pp E014 “Programa Nacional Forestal-Protección Forestal” que tuvo como objetivo “La superficie forestal es protegida a través de programas y acciones integrales para hacer frente a los factores que deterioran la cobertura vegetal” con las actividades “Ejecución de acciones de coordinación en prevención, combate y control especializado contra incendios forestales” y “Ejecución de acciones de monitoreo para la detección de plagas y enfermedades fitosanitaria”.</li> <li>En 2016, el Pp E014 cambió su denominación a “Protección Forestal” y, en 2018, tuvo el objetivo de “La superficie forestal de México es protegida de los factores que deterioran la cobertura vegetal” con las actividades de “Realizar acciones de prevención, detección y combate contra incendios forestales” y “Monitorear los ecosistemas forestales para la detección oportuna de plagas y enfermedades”.</li> </ul>
2001-2006	2007-2012	2013-2018
<ul style="list-style-type: none"> <li>En el Informe de Resultados de 2004-2009 del Inventario Nacional Forestal y de Suelos se precisó que, en México, existían 138.0 millones de hectáreas correspondientes a ecosistemas forestales.</li> <li>Para 2005, el Gobierno Federal reportó que, 276,089 hectáreas fueron afectadas por incendios, y en 2006, que 69,271 hectáreas, en promedio, tuvieron plagas y enfermedades forestales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En el Informe de Resultados de 2009-2014 del Inventario Nacional Forestal y de Suelos se precisó que, en México, existían 137.8 millones de hectáreas correspondientes a ecosistemas forestales.</li> <li>Para 2012, el Gobierno Federal informó que, 347,901 hectáreas fueron afectadas por incendios, y 164,851 hectáreas, por plagas y enfermedades forestales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Para este periodo, no se identificó que el Gobierno Federal actualizara el Inventario Nacional Forestal y de Suelos.</li> <li>Para 2018, el Gobierno Federal señaló que, 484,391 hectáreas fueron afectadas por incendios, y 108,818 hectáreas, por plagas y enfermedades forestales.</li> </ul>

FUENTE: elaborada por la ASF, con base en el Programa Nacional Forestal 2001-2006; en la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable; en el Reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable; en el Informe de Resultados de 2004-2009 del Inventario Nacional Forestal y de Suelos; en Incendios forestales: Superficie afectada, de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, consultado en la página web: [http://dgeiawf.semarnat.gob.mx:8080/ibi\\_apps/WFServlet?IBIF\\_ex=D3\\_RFORESTA05\\_02&IBIC\\_user=dgeia\\_mce&IBIC\\_pass=dgeia\\_mce&NOMBREENTIDAD=\\*&NOMBREANIO=\\*](http://dgeiawf.semarnat.gob.mx:8080/ibi_apps/WFServlet?IBIF_ex=D3_RFORESTA05_02&IBIC_user=dgeia_mce&IBIC_pass=dgeia_mce&NOMBREENTIDAD=*&NOMBREANIO=*); en Plagas Forestales: Hacia una Política Pública que Fomente la Acción de las Comunidades Dueñas de los Bosques, del Consejo Civil Mexicano para la Silvicultura Sostenible A.C.; en el Programa Institucional 2007-2012, de la Comisión Nacional Forestal; en el Informe de Resultados de 2009-2014 del Inventario Nacional Forestal y de Suelos; en el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Presupuestario E014 Protección Forestal, Ejercicio fiscal 2020; en el Programa Nacional Forestal 2014-2018, y en las Matrices de Indicadores para Resultados del Pp E014 para los ejercicios fiscales 2013 y 2018.

Durante el periodo 2001-2018, el Gobierno Federal publicó la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable y su Reglamento, en los que instauró la atención de los incendios, las plagas y las enfermedades forestales por parte de la CONAFOR; definió objetivos y estrategias de mediano plazo, e instrumentó un programa presupuestario para dirigir la gestión de la comisión en ese rubro; no obstante, las hectáreas afectadas por siniestros relacionados con el fuego se incrementaron en 75.4%, al pasar de 276,089 en 2005, a 484,391 hectáreas en 2018; mientras que, las hectáreas perjudicadas por formas de vida vegetal, animal o de agentes patogénicos dañinos aumentaron en 57.1%, al pasar de 69,271 en 2006, a 108,818 hectáreas en 2018.

Al respecto, en el Programa Nacional Forestal 2020-2024 se indicó que es de vital importancia proteger los ecosistemas forestales de factores que deterioran la cobertura vegetal para mantener el patrimonio natural, favoreciendo el bienestar de la población que habita en las zonas forestales y de la sociedad en general, para lo cual se definieron las estrategias 2.3 “Implementar el Programa de Manejo del Fuego en Ecosistemas Forestales para prevenir, detectar, combatir y controlar los incendios forestales” y 2.5 “Detectar de manera temprana la presencia de plagas y enfermedades forestales nativas y exóticas, para su manejo y control oportuno, protegiendo la salud de los ecosistemas forestales”.<sup>9/</sup>

Para atender la problemática y cumplir con el mandato jurídico-programático, en 2020, la CONAFOR continuó con la operación del Pp E014, para el cual reportó un ejercicio de 1,043,313.9 miles de pesos en la Cuenta Pública 2020, lo que representó 21.7% menos que los 1,331,815.4 miles de pesos asignados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), con objeto de proteger la superficie forestal de los incendios, plagas y enfermedades. Para ello, la entidad debía realizar la prevención y detección de los siniestros vinculados con el fuego y las formas de vida vegetal, animal o de agentes patogénicos dañinos, así como el combate y control de los incendios.<sup>10/</sup>

## **Resultados**

### **1. Diseño de la MIR del Pp E014**

En 2020, la CONAFOR, en el ámbito de competencia del Pp E014, presentó áreas de mejora en el diseño de su MIR, referentes a la definición del problema público, la vinculación del programa con la planeación nacional de mediano plazo y el diseño de las lógicas vertical y horizontal, como se detalla a continuación:

Aun cuando la clasificación programática que realizó la entidad del programa fue congruente con su gestión y comprobó que perfiló el Fin, el Propósito, los Componentes y las Actividades de la matriz en la estructura analítica del programa, con base en los árboles

---

<sup>9/</sup> Diario Oficial de la Federación, **Programa Nacional Forestal 2020-2024**, 31 de diciembre de 2020.

<sup>10/</sup> Comisión Nacional Forestal, *op. cit.*, pp. 25 y 26; **Reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable**, artículo 159, párrafos primero y segundo; **Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional Forestal**, artículos 14, fracción XXX, y 15, fracción I, y **Manual de Organización de la Comisión Nacional Forestal**, numerales 100.06.01.01, 130, inciso 6, 130.03.01.02, y 130.03.03.

del problema y de objetivos, la definición del problema público relativo a “superficies forestales deterioradas por los incendios forestales dañinos, las plagas y enfermedades” careció de claridad y concreción, por no delimitar cuantitativamente la superficie forestal afectada ni el tipo de incendios que más inciden en la afectación, ya que, de acuerdo con la clasificación de la comisión, pueden ser severos, moderados y mínimos.

En relación con la vinculación del Pp E014 con los objetivos y estrategias de la planeación nacional de mediano plazo, la CONAFOR no acreditó su alineación por diversos motivos, entre ellos que, a la fecha de publicación de la MIR del programa en el PEF 2020, no se había publicado el Programa Nacional Forestal 2020-2024, por lo que es necesario que la unidad responsable del programa lleve a cabo esta alineación.

En cuanto a la lógica vertical, los objetivos definidos no permitieron sustentar la relación causa-efecto directa que existe entre los diferentes niveles de la matriz, ya que en el objetivo de nivel Fin no se incluyó el objetivo de planeación de mediano plazo al que contribuiría el programa presupuestario; en el de Propósito no se definió de forma clara el área de enfoque, ni su estructura se ajustó a la sintaxis establecida en la Metodología del Marco Lógico (MML), y en los de Actividad, ninguno se ajustó a la sintaxis del MML, asimismo, el relativo a la realización de reuniones de académicos no se vinculó con algún componente.

Respecto de la lógica horizontal, los indicadores establecidos para medir los objetivos de nivel Fin, Componente y Actividad no fueron adecuados para valorar el desempeño del programa, debido a que en el de Fin no fue clara la vinculación que existe entre el cálculo de la tasa de deforestación en bosques y selvas con la protección de la superficie forestal; en el de Componente, los indicadores de “Porcentaje de superficie con vegetación forestal con monitoreo terrestre para la identificación de plagas forestales” y “Porcentaje de acciones de capacitación, divulgación de tecnologías y cultura forestal” se consideraron insuficientes, ya que sus métodos de cálculo establecen como temporalidad el periodo 2013 a 2020; asimismo, en el de Actividad, los indicadores de “Porcentaje de acciones de capacitación, divulgación de tecnologías y cultura forestal”, “Porcentaje de mapas de riesgo elaborados”, “Porcentaje de materiales de divulgación forestal realizados” y “Porcentaje de reuniones de academia de los Centros de Educación y Capacitación Forestal realizadas” fueron inadecuados, debido a que sus métodos de cálculo establecieron como temporalidad los periodos 2015 a 2020 y 2017 a 2020, respectivamente, y en el indicador que mide el número de combatientes oficiales de incendios forestales operando en el año, no se determinó una meta o un resultado por alcanzar.

Lo anterior pudo limitar la implementación de las actividades de prevención y detección de incendios, plagas y enfermedades forestales, el combate y control de siniestros relacionados con el fuego, así como de rendición de cuentas del Pp E014.

Con motivo de presentación de resultados finales y observaciones preliminares que fueron notificados mediante oficio número DGADPP/274/2021 del 13 de mayo de 2021, la CONAFOR proporcionó información por medio del oficio número CGJ-574/2021 del 3 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 a la falta de acreditación, en 2020, de la alineación del Pp E014 con los documentos de planeación de mediano plazo, la CONAFOR remitió el oficio CGPI-0325-2021 del 2 de junio de 2021, en el que incluyó la dirección URL: <https://www.pef.hacienda.gob.mx/es/PEF2021/ramo16>, para la consulta de la MIR del programa de 2021.

La ASF determinó que la observación queda solventada, ya que, en la MIR del Pp E014 de 2021 se definió la alineación del programa con el 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” y las estrategias 1 “Fomentar la conservación, protección y monitoreo de ecosistemas, agroecosistemas y su biodiversidad para garantizar la provisión y calidad de sus servicios ambientales, considerando instrumentos normativos, usos, costumbres, tradiciones y cosmovisiones de pueblos indígenas, afroamericanos y comunidades locales”, 2 “Promover el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y la biodiversidad, basado en la planeación participativa con respeto a la autonomía y libre determinación, con enfoque territorial, de cuencas y regiones bioculturales, impulsando el desarrollo regional y local” y 4 “Promover, a través de los instrumentos de planeación territorial, un desarrollo integral, equilibrado y sustentable de los territorios que preserve los ecosistemas y sus servicios ambientales, con un enfoque biocultural y de derechos humanos” del Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales de 2020-2024.

- En cuanto a las observaciones relativas a la falta de concreción y claridad en la definición del problema público que se pretendió atender con el Pp E014 en 2020, así como las inconsistencias en la definición de las lógicas vertical y horizontal de la MIR del programa, la CONAFOR remitió el oficio CGPI-0325-2021 del 2 de junio de 2021 y un cronograma de actividades para la revisión, actualización y mejora de la MIR del programa para el ejercicio fiscal 2022.

La ASF determinó que las observaciones persistieron, ya que, si bien la comisión señaló que “(...) la Coordinación General de Planeación e Información, en corresponsabilidad con las unidades administrativas y subalternas de la CONAFOR responsables de indicadores a registrar en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Pp E014, iniciarán durante el mes de junio de 2021 el proceso de revisión, actualización y mejora de la MIR antes mencionada para su aplicación en el ejercicio fiscal 2022 (...)” y en su cronograma de actividades se incluyeron 12 actividades para revisar, actualizar y mejorar la MIR del programa de 2022, que se refieren, principalmente, a la revisión y actualización del diagnóstico; a la elaboración de los árboles de problemas y de objetivos; a la identificación y selección de alternativas; al planteamiento de los objetivos; al diseño de los indicadores; a la integración de la MIR y revisión de las lógicas vertical y horizontal; a la captura de la MIR en el Portal Aplicativo de la Secretaría de

Hacienda y Crédito Público (PASH), y a la integración del documento de diseño de la MIR, que se ejecutarán de junio a septiembre de 2021; no proporcionó la evidencia documental que acreditara la revisión y adecuación de la definición del problema público que se pretende atender con el Pp E014, así como las mejoras a la lógicas vertical y horizontal del programa para establecer la relación de causa-efecto directa entre los objetivos de sus diferentes niveles e indicadores que permitan medir el logro del programa con la información que incorpore, por lo que se consideró necesario emitir dos recomendaciones al desempeño, a fin de dar seguimiento a las acciones a implementar por el ente fiscalizado para subsanar las áreas de mejora detectadas.

**2020-1-16RHQ-07-0273-07-001 Recomendación**

Para que la Comisión Nacional Forestal revise, perfeccione y sustente la definición del problema público que pretenda atender con el Pp E014 "Protección Forestal", a fin de especificar los términos utilizados en su determinación y precisar el fenómeno que origina o motiva la necesidad de la intervención gubernamental, de conformidad con el artículo 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y el numeral III.2, apartado "Definición del problema", de la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**2020-1-16RHQ-07-0273-07-002 Recomendación**

Para que la Comisión Nacional Forestal adecúe la Matriz de Indicadores para Resultados del Pp E014 "Protección Forestal", a fin de establecer la relación de causa-efecto directa entre los objetivos de sus diferentes niveles (Fin, Propósito, Componente y Actividad) y que establezca indicadores que permitan medir el logro del programa con la información que incorpore, de conformidad con el artículo 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y los numerales IV.2.2, incisos 2 "Análisis de la lógica horizontal" y 3 "Análisis de la lógica vertical", de la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, y IV, apartados del IV.1 al IV.6, de la Guía para el Diseño de los Indicadores Estratégicos, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**2. *Prevención de incendios, plagas y enfermedades forestales***

En 2020, la CONAFOR, en el marco de operación del Pp E014, efectuó actividades prevención de incendios, plagas y enfermedades forestales; sin embargo, presentó áreas de mejora en su operación, en términos de la determinación, clasificación y delimitación de acciones, como se detalla a continuación:

La entidad no acreditó contar con la conceptualización de los términos "prevención de incendios forestales" ni "prevención de plagas y enfermedades forestales" en un documento interno formalmente establecido y autorizado, que precisara la relación de dichos rubros con las actividades que se efectuaron por medio del programa.



En cuanto a la prevención de incendios forestales, se reportó el desarrollo de 14 actividades relacionadas, principalmente, con reuniones de coordinación para el manejo del fuego, emisión de documentos de planeación, eventos de prevención cultural, capacitación del personal, recorridos terrestres, operación de centros y equipo de manejo de fuego, así como la construcción y rehabilitación de zonas afectadas, de las cuales el 92.9% (13) se registró en la MIR del Pp E014 y el 7.1% (1) restante, en el Programa Anual de Trabajo de la Gerencia de Manejo del Fuego. De las 13 actividades programadas en la matriz, dos se vincularon específicamente con la prevención denominadas “Documentos de planeación nacional para la prevención, detección y combate de incendios forestales realizados” y “Eventos de prevención cultural realizados”, sin que en esta última precisara qué tipo de eventos se ejecutaron; además, de las 11 restantes, 3 refirieron a actividades relativas a la detección y el combate, y en 8 no se determinaron los criterios que permitieran verificar que su clasificación correspondió a la prevención de siniestros relacionados con el fuego. Respecto de la actividad incluida en el Programa Anual de Trabajo de la Gerencia de Manejo del Fuego, relativa a “Reuniones del Grupo Intersecretarial del Programa de Manejo del Fuego, realizadas”, no se especificaron los criterios que permitieran comprobar que su clasificación se relacionó con el rubro de prevención, ni se proporcionaron los resultados obtenidos.

En 9 de las 14 actividades (64.3%), se reportó un cumplimiento menor a la meta programada; en 5 (35.7%), se identificaron diferencias en los resultados establecidos entre sus registros internos, y en ninguna de las 14 actividades se acreditó la evidencia documental de su realización.

Respecto de la prevención de plagas y enfermedades forestales, se informó que se efectuaron dos actividades relativas a “Mapas de riesgo elaborados” y “Superficie con vegetación forestal primaria sin aviso de presencia de plagas forestales”; sin embargo, no se precisaron los criterios para determinar si dichas acciones se correspondieron con actividades de prevención. Al respecto, la entidad reportó que, de 2014 a 2020, realizó 105 mapas de riesgo, el 100.0% de la meta, y que, para el año de revisión, 82,445,586.8 hectáreas de vegetación forestal primaria no tuvieron aviso de presencia de plagas forestales, lo que significó 38,850,989.7 hectáreas menos que las programadas; no obstante, para ésta última actividad no acreditó la evidencia documental de su realización.

Con motivo de presentación de resultados finales y observaciones preliminares que fueron notificados mediante oficio número DGADPP/274/2021 del 13 de mayo de 2021, la CONAFOR proporcionó información por medio del oficio número CGJ-574/2021 del 3 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 a la falta de acreditación de la conceptualización de los términos "prevención de incendios forestales" y "prevención de plagas y enfermedades forestales", así como de los criterios para clasificar, especificar y delimitar las actividades que se realicen en la materia, en el marco del Pp E014, la CONAFOR remitió el oficio número CGCR-GMF-1156/2021 del 2 de junio de 2021; dos cronogramas de trabajo para la actualización de los manuales de procedimientos de la Gerencia de

Manejo del Fuego y de las Promotorías de Desarrollo Forestal de la comisión; la atenta nota GSF/041/2021 del 1 de junio de 2021, y un programa de trabajo para la actualización del Manual de Procedimientos de la Gerencia de Sanidad Forestal.

La ASF determinó que la observación persistió, ya que, si bien la comisión señaló que “(...) incluirá en el Manual de Procedimientos de la Gerencia de Manejo del Fuego (...) y de las Promotorías de Desarrollo Forestal el concepto de ‘prevención de incendios forestales’, así como las actividades que este concepto integra (...)” y que “(...) para el concepto de ‘prevención de plagas y enfermedades forestales’ se ha considerado incorporar dicho concepto en el Manual de Procedimientos de Sanidad Forestal, el cual será de utilidad para dar claridad a las actividades propuestas en el Programa Operativo y en la estructura programática del Pp E014 (...)”, y que en los dos cronogramas y programa de trabajo, se incluyeron 13 actividades con las unidades responsables de su ejecución, así como los plazos de su realización que van de junio a diciembre de 2021, para actualizar y autorizar los manuales de procedimientos de la Gerencia de Manejo del Fuego y de las Promotorías de Desarrollo Forestal de la CONAFOR, y la incorporaron de 13 actividades con las unidades responsables de su desarrollo, así como los plazos de su instrumentación que van de junio a julio de 2021, para actualizar y autorizar el Manual de Procedimientos de la Gerencia de Sanidad Forestal; no se proporcionó la evidencia documental que evidenciara la formalidad de dichas actividades, 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 deficiencias detectadas.

- En cuanto a la observación referente a la falta de acreditación de 15 de las 16 actividades de prevención de incendios, plagas y enfermedades forestales que fueron desarrolladas en el marco del Pp E014, la CONAFOR remitió 11 oficios emitidos por la Gerencia de Manejo del Fuego de solicitud de los avances mensuales del Programa Anual de Trabajo de 2020, dirigidos a las gerencias estatales; 42 oficios enviados por la Gerencia de Manejo del Fuego de solicitud de las justificaciones del avance en los indicadores establecidos en el Programa Anual de Trabajo de 2020, dirigidos a las gerencias estatales; 30 oficios formulados por la Gerencia de Manejo del Fuego referentes a la justificación de las metas que se encontraron por debajo del 90.0% y por arriba del 110.0%, dirigidos a las gerencias estatales, así como los 30 oficios de respuesta correspondiente; 1 oficio remitido por la Gerencia de Manejo del Fuego para solicitar a las gerencias estatales de la CONAFOR, el envío de la evaluación de las acciones reportadas en los programas estatales de manejo del fuego; 32 evaluaciones de los programas estatales de manejo del fuego de 2020, y 1 informe sobre la emisión de notificaciones de saneamiento de plagas forestales, correspondiente a los 4 trimestres de 2020.

La ASF determinó que la observación persistió, ya que, aun cuando por medio de los oficios se solicitaron los avances y justificaciones, y se registraron los avances de las actividades referentes a la prevención de incendios, plagas y enfermedades forestales que se desarrollaron en 2020, en el marco del Pp E014, no se proporcionó la evidencia documental que demuestre su ejecución, por lo que se consideró necesario una recomendación al desempeño, a fin de dar seguimiento a las acciones a implementar por el ente fiscalizado para subsanar la deficiencia detectada.

- En relación con las observaciones referentes al cumplimiento parcial de las metas en 9 de 14 actividades de prevención de incendios forestales que se desarrollaron, en el marco del Pp E014, así como de las diferencias en los resultados establecidos entre sus registros internos en 5 actividades, la CONAFOR remitió el oficio número CGCR-GMF-1156/2021 del 2 de junio de 2021 y dos cronogramas de trabajo para la actualización de los manuales de procedimientos de la Gerencia de Manejo del Fuego y de las Promotorías de Desarrollo Forestal.

La ASF determinó que las observaciones persistieron, ya que, si bien la comisión señaló que "(...) se encuentran en actualización para entrar en vigor en el ejercicio fiscal 2022, el Manual de Procedimiento de la Gerencia de Manejo del Fuego y el Manual de Procedimiento de Manejo de Fuego en las Promotorías de Desarrollo Forestal, en donde se realizarán las mejoras para el cumplimiento de las actividades en materia de manejo del fuego (...) como son los periodos de entrega de los avances de metas (...) así como las unidades responsables para reportar los resultados (...). Adicionalmente para mejorar las acciones de control, la CONAFOR cuenta con un sistema de planeación, el cual ya se encuentra en proceso de actualización para la incorporación periódica del avance de metas por parte de las Promotorías, así como la verificación y validación por parte de los Centros Regionales de Manejo del Fuego y la Gerencia de Manejo del Fuego (...)", y con la revisión de los dos cronogramas, se identificó que, se incluyeron 13 actividades con las unidades responsables de su ejecución, así como los plazos de su realización que van de junio a diciembre de 2021, para actualizar y autorizar los manuales de procedimientos de la Gerencia de Manejo del Fuego y de las Promotorías de Desarrollo Forestal de la CONAFOR; no se proporcionó la evidencia documental de los mecanismos de control autorizados e instrumentados para asegurar el cumplimiento de las actividades programadas, en el marco del Pp E014, así como para garantizar que la información que reporte en sus registros, respecto de las acciones que ejecute, no presente diferencias, por lo que se consideró necesario emitir dos recomendaciones al desempeño, a fin de dar seguimiento a las acciones a implementar por el ente fiscalizado para subsanar las deficiencias detectadas.

#### 2020-1-16RHQ-07-0273-07-003 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional Forestal establezca en su normativa interna la conceptualización de los términos "prevención de incendios forestales" y "prevención de plagas y enfermedades forestales", y que clasifique, especifique y delimite las actividades que se realicen en la materia, en el marco del Pp E014 "Protección Forestal", a fin de contar con información relevante, precisa, confiable y de calidad sobre la gestión del programa, de conformidad con los artículos 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y segundo, disposición 9, normas tercera, principio 12, y cuarta, párrafo primero, y principio 13, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, y los numerales 130, inciso 6, y 130.03.03, del Manual de Organización de la Comisión Nacional Forestal, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

**2020-1-16RHQ-07-0273-07-004 Recomendación**

Para que la Comisión Nacional Forestal acredite la evidencia documental de las actividades de prevención de incendios, plagas y enfermedades forestales que ejecute, en el marco del Pp E014 "Protección Forestal", a fin de contar con información relevante, precisa, confiable y de calidad sobre la ejecución de acciones relacionadas con el manejo de siniestros relacionados con el fuego y las formas de vida vegetal, animal o de agentes patogénicos dañinos, de conformidad con los artículos 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y segundo, disposición 9, norma cuarta, párrafo primero, y principio 13, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, y los numerales 130, inciso 6, y 130.03.03 del Manual de Organización de la Comisión Nacional Forestal, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**2020-1-16RHQ-07-0273-07-005 Recomendación**

Para que la Comisión Nacional Forestal instrumente en su normativa interna las acciones o los mecanismos de control, así como las unidades responsables para reportar los resultados y asegurar el cumplimiento de las actividades programadas de prevención de incendios forestales que determine, en el marco del Pp E014 "Protección Forestal", a fin de que la gestión del programa se realice con eficiencia y oportunidad, de conformidad con los artículos 45, párrafo primero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y segundo, disposición 9, norma tercera, principio 12, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**2020-1-16RHQ-07-0273-07-006 Recomendación**

Para que la Comisión Nacional Forestal instrumente en su normativa interna las acciones o los mecanismos de control, así como las unidades responsables para garantizar que la información que reporte en sus registros, respecto de las actividades que ejecute mediante el Pp E014 "Protección Forestal", no presente diferencias, a fin de contar con información relevante, precisa, confiable y de calidad sobre la gestión del programa, de conformidad con los artículos 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y segundo, disposición 9, normas tercera, principio 12, y cuarta, párrafo primero, y principio 13, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

### 3. *Detección de incendios, plagas y enfermedades forestales*

En 2020, la CONAFOR, en el ámbito de competencia del Pp E014, efectuó actividades de detección de incendios, plagas y enfermedades forestales; sin embargo, presentó áreas de mejora en su operación, en términos de la determinación, clasificación y delimitación de acciones, como se detalla a continuación:

La entidad no acreditó contar con la conceptualización de los términos “detección de incendios forestales” ni “detección de plagas y enfermedades forestales” en un documento interno formalmente establecido y autorizado, que precisara la intervención del programa en esos rubros con las actividades que se desarrollaron por medio del programa.

En cuanto a la detección de incendios forestales, se informó la implementación de ocho actividades relacionadas, principalmente, con emisión de documentos de planeación, capacitación del personal, instauración de torres de detección, recorridos terrestres y operación de centros de manejo del fuego, las cuales fueron registradas en su totalidad en la MIR del Pp E014. Al respecto, tres actividades se vincularon específicamente con la detección denominadas “Documentos de planeación para la prevención, detección y combate contra incendios forestales”, “Recorridos terrestres para la detección de incendios forestales realizados” y “Torres para la detección de incendios forestales”; sin embargo, de las cinco restantes, una se refirió a actividades relativas al combate y, en cuatro, no se determinaron los criterios que permitieran verificar que su clasificación correspondió a la detección de siniestros relacionados con el fuego.

En 4 de las 8 actividades (50.0%), se reportó un cumplimiento menor a la meta programada y se identificaron diferencias en los resultados establecidos entre sus registros internos, y en ninguna de las 8 actividades se acreditó la evidencia documental de su realización.

Respecto de la detección de plagas y enfermedades forestales, se reportó la ejecución de dos actividades relativas al “Monitoreo aéreo para la detección de plagas forestales” y “Monitoreo terrestre para la detección de plagas forestales”; en la primera, se registró el monitoreo aéreo de 3,758,553.7 hectáreas, 7.4% más que la meta programada, y, en la segunda que, de 2013 a 2020, realizó el monitoreo terrestre de 5,265,324.9 hectáreas, 0.9% más que la meta programada; no obstante, no se proporcionó la evidencia documental que acreditara su realización.

Con motivo de presentación de resultados finales y observaciones preliminares que fueron notificados mediante oficio número DGADPP/274/2021 del 13 de mayo de 2021, la CONAFOR proporcionó información por medio del oficio número CGJ-574/2021 del 3 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 a la falta de acreditación de la conceptualización de los términos "detección de incendios forestales" y "detección de plagas y enfermedades forestales", así como de los criterios para clasificar, especificar y delimitar las actividades que se realicen en la materia, en el marco del Pp E014, la CONAFOR remitió el oficio

número CGCR-GMF-1156/2021 del 2 de junio de 2021; dos cronogramas de trabajo para la actualización de los manuales de procedimientos de la Gerencia de Manejo del Fuego y de las Promotorías de Desarrollo Forestal de la comisión; la atenta nota GSF/041/2021 del 1 de junio de 2021, y un programa de trabajo para la actualización del Manual de Procedimientos de la Gerencia de Sanidad Forestal.

La ASF determinó que la observación persistió, ya que, aun cuando la comisión señaló que "(...) incluirá en el Manual de Procedimientos de la Gerencia de Manejo del Fuego (...) y de las Promotorías de Desarrollo Forestal el concepto de 'detección de incendios forestales', así como las actividades que este concepto integra (...)" y que "(...) respecto a la conceptualización del término 'detección de plagas y enfermedades forestales' se ha considerado incorporar dicho concepto en el Manual de Procedimientos de Sanidad Forestal, el cuál será de utilidad para dar claridad a las actividades propuestas en el Programa Operativo y en la estructura programática del Pp E014 (...)", y en los dos cronogramas y programa de trabajo, para los dos primeros se incluyeron 13 actividades con las unidades responsables de su ejecución, así como los plazos de su realización que van de junio a diciembre de 2021, para actualizar y autorizar los manuales de procedimientos de la Gerencia de Manejo del Fuego y de las Promotorías de Desarrollo Forestal de la CONAFOR, y para el tercero, se incorporaron 13 actividades con las unidades responsables de su desarrollo, así como los plazos de su instrumentación que van de junio a julio de 2021, para actualizar y autorizar el Manual de Procedimientos de la Gerencia de Sanidad Forestal; no se proporcionó la evidencia documental que acreditara dichas actividades, 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 deficiencias detectadas.

- En relación con la observación referente a la falta de acreditación de las actividades de "Monitoreo aéreo para la detección de plagas forestales" y "Monitoreo terrestre para la detección de plagas forestales", la CONAFOR remitió 16 oficios emitidos por la Gerencia de Sanidad Forestal sobre la superficie aérea monitoreada de forma aérea, dirigidos a las gerencias estatales de la CONAFOR, así como archivos en formato shape file referentes a los polígonos de la superficie mapeadas, y 27 informes mensuales y acumulados de sanidad 2020, correspondientes al monitoreo terrestre.

La ASF determinó que la observación persistió, ya que, aun cuando se reportó la superficie área monitoreada del mismo número de entidades federativas, no se proporcionó la evidencia documental del mapeo en Oaxaca y San Luis Potosí. Asimismo, con la evaluación de los 27 informes se precisaron las hectáreas con monitoreo terrestre del mismo número de entidades federativas, sin que se acreditara la autorización de Aguascalientes, Baja California y Oaxaca; además, no se remitieron los informes de Guerrero, Quintana Roo, Sinaloa, Tabasco y Tlaxcala, 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 la deficiencia detectada.

**2020-1-16RHQ-07-0273-07-007 Recomendación**

Para que la Comisión Nacional Forestal establezca en su normativa interna la conceptualización de los términos "detección de incendios forestales" y "detección de plagas y enfermedades forestales", y que clasifique, especifique y delimite las actividades que se realicen en la materia, en el marco del Pp E014 "Protección Forestal", a fin de contar con información relevante, precisa, confiable y de calidad sobre la gestión del programa, de conformidad con los artículos 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; segundo, disposición 9, normas tercera, principio 12, y cuarta, párrafo primero, y principio 13, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, y 14, fracción XXX, del Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional Forestal, y el numeral 130.03.01.02 del Manual de Organización de la Comisión Nacional Forestal, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

**2020-1-16RHQ-07-0273-07-008 Recomendación**

Para que la Comisión Nacional Forestal acredite la evidencia documental de las actividades de detección de plagas y enfermedades forestales que ejecute, en el marco del Pp E014 "Protección Forestal", a fin de contar con información relevante, precisa, confiable y de calidad sobre la ejecución de acciones relacionadas con el manejo de siniestros relacionados con las formas de vida vegetal, animal o de agentes patogénicos dañinos, de conformidad con los artículos 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas; segundo, disposición 9, normas tercera, principio 12, y cuarta, párrafo primero, y principio 13, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, y 14, fracción XXX, del Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional Forestal, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

**La(s) acción(es) vinculada(s) a este resultado se presenta(n) en el(los) resultado(s) con su(s) respectiva(s) acción(es) que se enlista(n) a continuación:**

Resultado 2 - Acción 2020-1-16RHQ-07-0273-07-004

Resultado 2 - Acción 2020-1-16RHQ-07-0273-07-005

Resultado 2 - Acción 2020-1-16RHQ-07-0273-07-006

**4. *Combate de incendios forestales***

En 2020, la CONAFOR, en el marco de operación del Pp E014, realizó actividades de combate de incendios forestales; sin embargo, presentó áreas de mejora en su operación, en términos de la determinación, clasificación y delimitación de acciones, como se detalla a continuación:

La entidad no acreditó contar con la conceptualización del término "combate de incendios forestales" en un documento interno formalmente establecido y autorizado, que precisara

la intervención del programa en ese rubro con las actividades que se efectuaron por medio del programa.

En cuanto al combate de incendios forestales, se reportó la ejecución de 12 actividades relacionadas, principalmente, con reuniones de coordinación para el manejo del fuego, emisión de documentos de planeación, capacitación del personal, instauración de torres de detección, recorridos terrestres, operación de centros y equipo de manejo de fuego, así como la construcción y rehabilitación de zonas afectadas, de las cuales el 91.7% (11) se registró en la MIR del Pp E014 y el 8.3% (1) restante, en el Programa Anual de Trabajo de la Gerencia de Manejo del Fuego. De las 11 actividades programadas en la matriz, 2 se vincularon específicamente con el combate denominadas “Documentos de planeación nacional para la prevención, detección y combate de incendios forestales realizados” y “Combatientes oficiales de incendios forestales, operando”; sin embargo, de las 9 restantes, 2 refirieron a actividades relativas a la detección, y en 7, no se determinaron los criterios que permitieran verificar que su clasificación correspondió al combate de siniestros relacionados con el fuego. Respecto de la actividad incluida en el Programa Anual de Trabajo de la Gerencia de Manejo del Fuego, relativa a “Reuniones del Grupo Intersecretarial del Programa de Manejo del Fuego, realizadas”, no se especificaron los criterios que permitieran comprobar que su clasificación se relacionó con el rubro de combate, ni se proporcionaron los resultados obtenidos.

En 7 de las 12 actividades (58.3%), se reportó un cumplimiento menor a la meta programada; en 5 (41.7%), se identificaron diferencias en los resultados establecidos entre sus registros internos, y en ninguna de las 12 actividades se acreditó la evidencia documental de su realización.

Con motivo de presentación de resultados finales y observaciones preliminares que fueron notificados mediante oficio número DGADPP/274/2021 del 13 de mayo de 2021, la CONAFOR proporcionó información por medio del oficio número CGJ-574/2021 del 3 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 a la falta de acreditación de la conceptualización del término "combate de incendios forestales", así como de los criterios para clasificar, especificar y delimitar las actividades que se realicen en la materia, en el marco del Pp E014, la CONAFOR remitió el oficio número CGCR-GMF-1156/2021 del 2 de junio de 2021 y dos cronogramas de trabajo para la actualización de los manuales de procedimientos de la Gerencia de Manejo del Fuego y de las Promotorías de Desarrollo Forestal de la comisión.

La ASF determinó que la observación persistió, ya que, si bien la comisión señaló que “(...) incluirá en el Manual de Procedimientos de la Gerencia de Manejo del Fuego (...) y de las Promotorías de Desarrollo Forestal el concepto de ‘combate de incendios forestales’, así como las actividades que este concepto integra (...)”, y en los dos cronogramas se incluyeron 13 actividades con las unidades responsables de su ejecución, así como los plazos de su realización que van de junio a diciembre de 2021, para



actualizar y autorizar los manuales de procedimientos de la Gerencia de Manejo del Fuego y de las Promotorías de Desarrollo Forestal de la CONAFOR, no se proporcionó la evidencia documental que acreditara la procedencia y formalización de dichas actividades, 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 deficiencias detectadas.

#### 2020-1-16RHQ-07-0273-07-009 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional Forestal establezca en su normativa interna la conceptualización del término "combate de incendios forestales" y que clasifique, especifique y delimite las actividades que se realicen en la materia, en el marco del Pp E014 "Protección Forestal", a fin de contar con información relevante, precisa, confiable y de calidad sobre la gestión del programa, de conformidad con los artículos 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas y segundo, disposición 9, normas tercera, principio 12, y cuarta, párrafo primero, y principio 13, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, y el numeral 100.06.01.01 del Manual de Organización de la Comisión Nacional Forestal, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

**La(s) acción(es) vinculada(s) a este resultado se presenta(n) en el(los) resultado(s) con su(s) respectiva(s) acción(es) que se enlista(n) a continuación:**

Resultado 2 - Acción 2020-1-16RHQ-07-0273-07-004

Resultado 2 - Acción 2020-1-16RHQ-07-0273-07-005

Resultado 2 - Acción 2020-1-16RHQ-07-0273-07-006

#### **5. *Control de incendios forestales***

En 2020, la CONAFOR, en el ámbito de competencia del Pp E014, efectuó actividades de control de incendios forestales; sin embargo, presentó áreas de mejora en su operación, en términos de la determinación, clasificación y delimitación de acciones, como se detalla a continuación:

La entidad no acreditó contar con la conceptualización del término "control de incendios forestales" en un documento interno formalmente establecido y autorizado, que precisara la intervención del programa en ese rubro con las actividades que se efectuaron por medio del programa.

En cuanto al control de incendios forestales, se informó el desarrollo de 12 actividades relacionadas, principalmente, con reuniones de coordinación para el manejo del fuego, emisión de documentos de planeación, capacitación del personal, instauración de torres de detección, recorridos terrestres, operación de centros y equipo de manejo de fuego, así como la construcción y rehabilitación de zonas afectadas, de las cuales el 91.7% (11) se registró en la MIR del Pp E014 y el 8.3% (1) restante, en el Programa Anual de Trabajo de la

Gerencia de Manejo del Fuego. Para ninguna de las 11 actividades programadas en la matriz, se determinaron los criterios que permitieran verificar que su clasificación correspondió al control de siniestros relacionados con el fuego. Respecto de la actividad incluida en el Programa Anual de Trabajo de la Gerencia de Manejo del Fuego, relativa a “Reuniones del Grupo Intersecretarial del Programa de Manejo del Fuego, realizadas”, no se especificaron los criterios que permitieran comprobar que su clasificación se relacionó con el rubro de control, ni se proporcionaron los resultados obtenidos.

En 7 de las 12 actividades (58.3%), se reportó un cumplimiento menor a la meta programada; en 5 (41.7%) se identificaron diferencias en los resultados establecidos entre sus registros internos, y en ninguna de las 12 actividades se acreditó la evidencia documental de su realización.

Con motivo de presentación de resultados finales y observaciones preliminares que fueron notificados mediante oficio número DGADPP/274/2021 del 13 de mayo de 2021, la CONAFOR proporcionó información por medio del oficio número CGJ-574/2021 del 3 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 a la falta de acreditación de la conceptualización del término "control de incendios forestales", así como de los criterios para clasificar, especificar y delimitar las actividades que se realicen en la materia, en el marco del Pp E014, la CONAFOR remitió el oficio número CGCR-GMF-1156/2021 del 2 de junio de 2021 y dos cronogramas de trabajo para la actualización de los manuales de procedimientos de la Gerencia de Manejo del Fuego y de las Promotorías de Desarrollo Forestal.

La ASF determinó que la observación persistió, ya que, aun cuando la comisión señaló que “(...) incluirá en el Manual de Procedimientos de la Gerencia de Manejo del Fuego (...) y de las Promotorías de Desarrollo Forestal el concepto de ‘control de incendios forestales’, así como las actividades que este concepto integra (...)”, y en los dos cronogramas se incluyeron 13 actividades con las unidades responsables de su ejecución, así como los plazos de su realización que van de junio a diciembre de 2021, para actualizar y autorizar los manuales de procedimientos de la Gerencia de Manejo del Fuego y de las Promotorías de Desarrollo Forestal de la CONAFOR, no proporcionó la evidencia documental que acredita el inicio y formalización de dichas actividades, 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 deficiencias detectadas.

#### 2020-1-16RHQ-07-0273-07-010 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional Forestal establezca en su normativa interna la conceptualización del término "control de incendios forestales" y que clasifique, especifique y delimite las actividades que se realicen en la materia, en el marco del Pp E014 "Protección Forestal", a fin de contar con información relevante, precisa, confiable y de calidad sobre la gestión del programa, de conformidad los artículos 7, fracciones I y VI, de la Ley General de

Responsabilidades Administrativas; 159, párrafos primero y segundo, del Reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, y segundo, disposición 9, normas tercera, principio 12, y cuarta, párrafo primero, y principio 13, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

**La(s) acción(es) vinculada(s) a este resultado se presenta(n) en el(los) resultado(s) con su(s) respectiva(s) acción(es) que se enlista(n) a continuación:**

Resultado 2 - Acción 2020-1-16RHQ-07-0273-07-004

Resultado 2 - Acción 2020-1-16RHQ-07-0273-07-005

Resultado 2 - Acción 2020-1-16RHQ-07-0273-07-006

## 6. *Protección forestal*

En 2020, la CONAFOR no dispuso de una metodología o mecanismos, ni acreditó el diseño de indicadores para cuantificar la contribución del Pp E014 en la protección de la superficie forestal y su repercusión en el desarrollo económico incluyente, lo cual podría implicar un riesgo en el ejercicio de los recursos para el cumplimiento de los objetivos de planeación nacional de corto y mediano plazos.

Respecto de la cobertura de atención, la entidad señaló que, en materia de incendios forestales, el área objetivo del programa fue de 26,911.0 hectáreas promedio anual de arbolado adulto y renovación que podría ser afectada por siniestros,<sup>11/</sup> con base en el periodo 2014-2020, y reportó que, en el mismo periodo, fueron afectadas 19,905.3 hectáreas promedio anual de arbolado adulto y renovación, 7,055.7 hectáreas menos que las previstas, pero no acreditó esos resultados, por lo que no demostró la imputabilidad de las actividades desarrolladas en la atención del problema público en el que se pretendió incidir.

Asimismo, la CONAFOR reportó que, de las 137,845,137.6 hectáreas correspondientes a la totalidad de la superficie forestal,<sup>12/</sup> fueron afectadas 378,930 hectáreas por incendios forestales en 2020, lo que representó un incremento de 143.6%, respecto de los registrados en 2014 (155,533 hectáreas). Cuatro entidades federativas concentraron el 52.7% de ese daño: Baja California con el 20.9% (79,299 hectáreas); Guerrero con el 13.0% (49,413 hectáreas); Quintana Roo con el 11.0% (41,678 hectáreas), y Jalisco con el 7.8% (29,677 hectáreas).

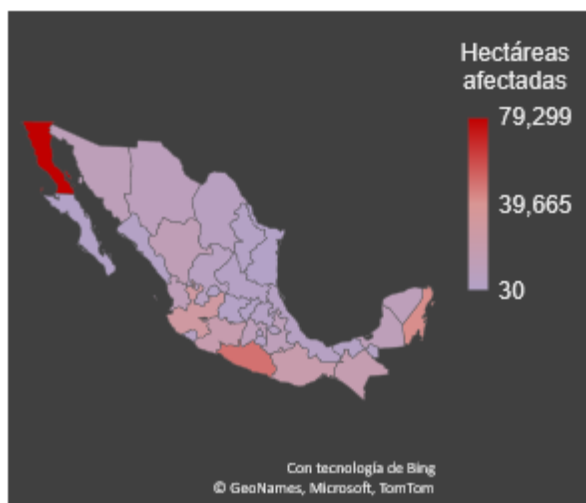
La georreferenciación de las hectáreas afectadas por incendios forestales en 2020 se muestra a continuación:

<sup>11/</sup> La CONAFOR señaló, mediante el oficio número CGJ-574/2021 del 3 de junio de 2021, que el arbolado adulto y renovación no es un tipo de vegetación, sino estratos de la estructura de los ecosistemas.

<sup>12/</sup> La CONAFOR señaló en el documento "Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Presupuestario E014 Protección Forestal, del Ejercicio Fiscal 2020", que las 137,845,137.6 hectáreas de superficie forestal se componen de bosques; manglar; selvas altas, medianas y bajas; zonas áridas y semiáridas, y otras asociaciones.

HECTÁREAS AFECTADAS POR INCENDIOS FORESTALES POR ENTIDAD FEDERATIVA EN 2020

Entidades federativas	Hectáreas afectadas	Participación porcentual
Total	378,930	100.0
1. Baja California	79,299	20.9
2. Guerrero	49,413	13.0
3. Quintana Roo	41,678	11.0
4. Jalisco	29,677	7.8
5. Oaxaca	20,693	5.5
6. Michoacán	19,767	5.2
7. Chiapas	17,927	4.7
8. Durango	12,901	3.4
9. Nayarit	11,740	3.1
10. Campeche	10,946	2.9
11. Sonora	10,819	2.9
12. Puebla	10,634	2.8
13. México	10,095	2.7
14. Yucatán	10,015	2.6
15. Chihuahua	8,910	2.4
16. Coahuila	5,284	1.4
17. Zacatecas	4,945	1.3
18. Colima	3,500	0.9
19. Veracruz	3,253	0.9
20. Tlaxcala	2,436	0.6
21. San Luis Potosí	2,398	0.6
22. Hidalgo	2,065	0.5
23. Morelos	1,908	0.5
24. Ciudad de México	1,806	0.5
25. Sinaloa	1,543	0.4
26. Nuevo León	1,520	0.4
27. Tabasco	1,458	0.4
28. Guanajuato	903	0.2
29. Aguascalientes	522	0.1
30. Querétaro	488	0.1
31. Tamaulipas	357	0.1
32. Baja California Sur	30	0.0



FUENTE: elaborado por la ASF, con base en la información proporcionada por la CONAFOR con el oficio número CGI-232/2021 del 11 de marzo de 2021.

En materia de las plagas y enfermedades forestales, la entidad fiscalizada reportó el monitoreo aéreo de 3,758,553.7 hectáreas con vegetación de bosques y mangle, lo que representó 0.8 puntos porcentuales más que la meta programada, y señaló que realizó el monitoreo terrestre de 5,265,324.9 hectáreas con vegetación forestal, lo que representó 0.6 puntos porcentuales más que la meta, y que 82,445,586.8 hectáreas con vegetación forestal no presentaron plagas y enfermedades forestales; no obstante, no acreditó esos resultados, por lo que no justificó la imputabilidad de las actividades desarrolladas en la atención del problema público en el que se pretendió incidir.

Con motivo de presentación de resultados finales y observaciones preliminares que fueron notificados mediante oficio número DGADPP/274/2021 del 13 de mayo de 2021, la CONAFOR proporcionó información por medio del oficio número CGJ-574/2021 del 3 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 a la falta de una metodología o mecanismos, así como del diseño de indicadores para cuantificar la contribución del Pp E014 en la protección de la superficie forestal en 2020, la CONAFOR remitió el oficio número CGCR-511-2021 del 2 de junio de 2021 y un cronograma de actividades para la revisión, actualización y mejora de la MIR del Pp E014 para el ejercicio fiscal 2022.

La ASF determinó que la observación persistió, ya que, aun cuando la comisión señaló que “(...) la Coordinación General de Conservación y Restauración, mediante las Gerencias de Manejo del Fuego y Sanidad Forestal, de manera conjunta con la Coordinación General de Planeación e Información, realizarán una revalorización a los indicadores de desempeño con sus correspondientes metodologías, que permitan medir la contribución en la protección forestal (...)”, y en el cronograma se incluyeron 12 actividades para revisar, actualizar y mejorar la MIR del programa de 2022 que se refieren, principalmente, a la revisión y actualización del diagnóstico; elaboración de los árboles de problemas y de objetivos; identificación y selección de alternativas; planteamiento de los objetivos; diseño de los indicadores; integración de la MIR y revisión de las lógicas vertical y horizontal; captura de la MIR en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PASH), y la integración del documento de diseño de la MIR, que se ejecutarán de junio a septiembre de 2021, no proporcionó la evidencia documental de la metodología o los mecanismos, así como del diseño de indicadores para cuantificar la contribución del Pp E014 en la protección de la superficie forestal, 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 deficiencias detectadas.

#### 2020-1-16RHQ-07-0273-07-011 **Recomendación**

Para que la Comisión Nacional Forestal implemente los indicadores de desempeño, así como el mecanismo o la metodología para evaluar la contribución del Pp E014 en la protección de la superficie forestal, a fin de contar con información que permita medir su participación en la atención del problema público que pretende resolver y sirva como soporte de los registros reportados por la entidad en sus diversos documentos de transparencia y rendición de cuentas, de conformidad los artículos 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 7, fracciones I y VI, de la Ley General de

Responsabilidades Administrativas; segundo, disposición 9, normas tercera, principio 12, y cuarta, párrafo primero, y principio 13, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, y 15, fracción I, del Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional Forestal, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

**La(s) acción(es) vinculada(s) a este resultado se presenta(n) en el(los) resultado(s) con su(s) respectiva(s) acción(es) que se enlista(n) a continuación:**

Resultado 2 - Acción 2020-1-16RHQ-07-0273-07-004

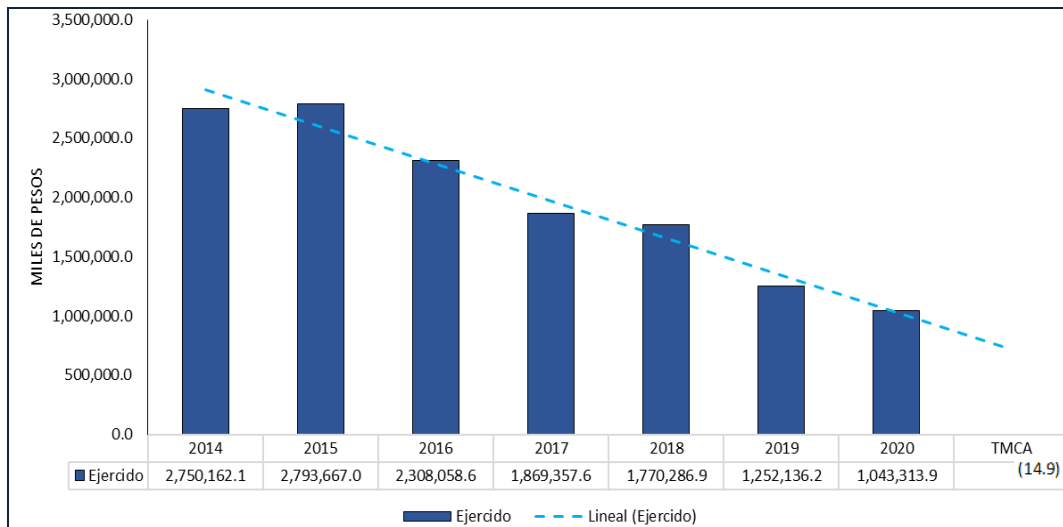
### 7. *Economía de los recursos en el Pp E014*

En 2020, la CONAFOR ejerció 1,043,313.9 miles de pesos en la operación del Pp E014, monto igual al modificado y 21.7% (288,501.5 miles de pesos) menos que los 1,331,815.4 miles de pesos autorizados en el PEF, lo cual se debió a 428 adecuaciones presupuestarias, relacionadas con transferencias al Ramo 23 "Provisiones Salariales y Económicas" para dar cumplimiento a compromisos de pago.

La evolución del presupuesto ejercido del programa, durante el periodo 2014-2020, presentó una disminución del 62.1%, al pasar de 2,750,162.1 a 1,043,313.9 miles de pesos, como se muestra en la gráfica siguiente:

COMPORTAMIENTO DEL PRESUPUESTO EJERCIDO EN EL Pp E014, 2014-2020

(Miles de pesos)



FUENTE: elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, con base en información de la Cuenta Pública 2013 a 2020.

Nota: la información del periodo 2014-2015 corresponde al Pp E014 "Programa Nacional Forestal-Protección forestal" y la de 2016-2020 al Pp E014 "Protección forestal".

1/ Las cifras de 2014 a 2019 fueron deflactadas con base en el factor de actualización a 2020, con información del Instituto Nacional de Geografía y Estadística, **Deflactor Implícito del Producto Interno Bruto, 2010-2020**, México, 2021.

En cuanto a la efectividad del Pp E014, la CONAFOR no demostró la relación de las 428 adecuaciones con la modificación de las metas en 14 de los 24 indicadores registrados en la MIR 2020 del Pp E014. Al respecto, la ASF calculó el costo efectividad del programa, el cual hace referencia a un comparativo entre el presupuesto y las metas, con la finalidad de determinar si los recursos fueron aplicados y utilizados con racionalidad para lograr los objetivos del programa. El análisis mostró que, los ajustes y cumplimientos de las metas que oscilaron entre el 68.4% y 101.1% fueron más atribuibles a la reducción de sus porcentajes de realización, que una mayor consecución de los objetivos.

Con motivo de presentación de resultados finales y observaciones preliminares que fueron notificados mediante oficio número DGADPP/274/2021 del 13 de mayo de 2021, la CONAFOR proporcionó información por medio del oficio número CGJ-574/2021 del 3 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 a la falta de vinculación de las adecuaciones presupuestarias con las modificaciones de las metas en la operación del Pp E014 en 2020, la CONAFOR remitió el oficio número GPP-078/2021 del 3 de junio de 2021.

La ASF determinó que la observación persistió, ya que, aun cuando la comisión señaló que “ (...) a fin de garantizar el cumplimiento de los objetivos y la administración de los recursos de los programas presupuestarios, con base en los criterios de eficiencia, para futuros ejercicios fiscales, se solicitó a las unidades administrativas que cuentan con Matriz de Indicadores para Resultados (...) informar mediante oficio dirigido a esta gerencia, la modificación a las metas relacionadas a las adecuaciones presupuestarias, proporcionando las debidas justificaciones y considerando el procedimiento para su registro en el módulo de PbR de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (...)”; no proporcionó la evidencia documental que acreditara la vinculación de las adecuaciones presupuestarias con las modificaciones de las metas en la operación del Pp E014, 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 la deficiencia detectada.

#### **2020-1-16RHQ-07-0273-07-012 Recomendación**

Para que la Comisión Nacional Forestal vincule las adecuaciones presupuestarias con las modificaciones de las metas en la operación del Pp E014 "Protección Forestal", a fin de garantizar el cumplimiento de sus objetivos y la administración de los recursos del programa, con base en criterios de eficiencia, de conformidad con los artículos 134, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 58, párrafo primero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y segundo, disposición 9, norma cuarta, párrafo primero, y principio 13, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

## 8. *Rendición de cuentas del Pp E014*

En 2020, la selección de la información reportada en la Cuenta Pública no dio razón sobre la contribución de la CONAFOR, mediante el Pp E014, en la atención del problema público que pretendió atender referente a superficies forestales deterioradas por los incendios forestales dañinos, las plagas y enfermedades, debido a que los indicadores establecidos en la MIR del programa fueron insuficientes o inadecuados para valorar los objetivos del programa y su contribución en la atención de ese fenómeno problemático, y aun cuando la entidad reportó un cumplimiento de 126.0% en el indicador “Tasa de variación de la superficie promedio anual de arbolado adulto y renuevo afectada por incendios forestales”, ya que registró que, de 2014 a 2020, fueron afectadas 19,905.3 hectáreas promedio anual de arbolado adulto y renuevo, 7,055.7 hectáreas menos que las previstas, así como un cumplimiento de 100.1% en el indicador “Porcentaje de superficie con vegetación forestal primaria sin aviso de presencia de plagas forestales”, ya que, para 2020, registró que 82,445,586.8 hectáreas con vegetación forestal no presentaron plagas forestales, 38,850,989.7 hectáreas menos que las programadas, no acreditó la evidencia documental de esos resultados, ni demostró su imputabilidad con la gestión del programa.

Lo anterior implicó deficiencias, ya que con la gestión del Pp E014, la CONAFOR no acreditó información sobre su contribución en la atención del problema público que pretendió atender, ni que los datos reportados sean los necesarios para la toma de decisiones.

Con motivo de presentación de resultados finales y observaciones preliminares que fueron notificados mediante oficio número DGADPP/274/2021 del 13 de mayo de 2021, la CONAFOR proporcionó información por medio del oficio número CGJ-574/2021 del 3 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 referente a la falta de acreditación en la Cuenta Pública de 2020, sobre la rendición de cuentas de la contribución del Pp E014 en la atención del problema público que pretendió atender, la CONAFOR remitió los oficios números CGPI-GPyE-015-2021 y GPP-071/2021 del 21 de mayo de 2021.

La ASF determinó que la observación persistió, ya que, si bien se solicitó tanto a la Unidad de Administración y Finanzas de la CONAFOR y a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la procedencia para efectuar las gestiones pertinentes ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la inclusión de un apartado en la Cuenta Pública en el que se pueda reportar información sobre el cumplimiento y la contribución de los programas presupuestarios; no se proporcionó la evidencia documental que acreditara la procedencia de dicha solicitud o una mejora en la selección de información que permitiera evaluar la contribución del Pp E014 en la atención del problema público identificado, 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 la deficiencia detectada.



**2020-1-16RHQ-07-0273-07-013 Recomendación**

Para que la Comisión Nacional Forestal, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, incluya en la Cuenta Pública la información sobre el cumplimiento de los objetivos del Pp E014 y de su contribución en la atención del problema público que pretende atender, a fin de contar con datos para la toma de decisiones que permitan ajustar el programa, de conformidad con los artículos 1, párrafo segundo, 4, párrafo segundo, y 111, párrafo tercero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 7, fracciones I y VI, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y segundo, disposición 9, norma cuarta, principio 13, del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y las medidas emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

***Consecuencias Sociales***

En 2020, la CONAFOR reportó que ejerció 1,043,313.9 miles de pesos para operar el Pp E014 "Protección Forestal" e informó que, de 2014 a 2020, fueron afectadas por incendios forestales 19,905.3 hectáreas promedio anual de arbolado adulto y renuevo, 7,055.7 hectáreas menos que las previstas, y que, para el año de revisión, 82,445,586.8 hectáreas con vegetación forestal no presentaron plagas forestales, 38,850,989.7 hectáreas menos que las programadas, pero al no demostrar su imputabilidad con la gestión del programa y al carecer de la evidencia documental al respecto, no acreditó que existieron avances en la protección de la superficie forestal, a fin de que la población tuviera acceso a un medio ambiente sano para su desarrollo y bienestar, conforme a lo mandado por la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

***Buen Gobierno***

Impacto de lo observado por la ASF para buen gobierno: Planificación estratégica y operativa, Controles internos y Vigilancia y rendición de cuentas.

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

Se determinaron 8 resultados, de los cuales, 8 generaron:

13 Recomendaciones al Desempeño.

***Dictamen***

El presente se emite el 7 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 de acuerdo con el objetivo de fiscalizar que el programa se dirigió a prevenir, detectar, combatir y controlar los incendios, las plagas y las enfermedades en la superficie forestal, a fin de contribuir a su protección. Se

aplicaron las pruebas y procedimientos que se estimaron necesarios, en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

El Gobierno Federal señala que el país no ha conseguido escapar a la tendencia global de la degradación de la superficie forestal y, como consecuencia, alrededor de la mitad de las especies de mamíferos, anfibios y reptiles están en riesgo de extinción.<sup>13/</sup> En ese contexto, la CONAFOR reconoció como un fenómeno problemático el deterioro de la superficie forestal ocasionada por incendios, plagas y enfermedades, ya que, de 2013 a 2018, las hectáreas afectadas por siniestros relacionados con el fuego se incrementaron en 17.7%, al pasar de 411,660 a 484,391 hectáreas; mientras que, de 2013 a 2018, la superficie dañada por formas de vida vegetal, animal o de agentes patogénicos dañinos ascendió en 7.8%, al pasar de 100,979 a 108,818 hectáreas.<sup>14/</sup>

Para atender dicha problemática, en 2020, la CONAFOR continuó con la operación del Pp E014 "Protección Forestal", con objeto de proteger la superficie forestal de los incendios, plagas y enfermedades, mediante la prevención y detección de los siniestros vinculados con el fuego y las formas de vida vegetal, animal o de agentes patogénicos dañinos, así como el combate y control de los incendios,<sup>15/</sup> para lo cual ejerció 1,043,313.9 miles de pesos, monto inferior en 21.7%, que los 1,331,815.4 miles de pesos asignados en el PEF.<sup>16/</sup>

Los resultados de la fiscalización mostraron que, en 2020, el diseño de la MIR del Pp E014 presentó áreas de mejora, ya que la definición del problema público en el que se pretendió incidir careció de claridad y concreción, al no delimitar cuantitativamente la superficie forestal afectada, ni el tipo de incendios que más inciden en la afectación que, de acuerdo con la clasificación de la comisión pueden ser severos, moderados y mínimos; se careció de una alineación de los objetivos con la planeación nacional de mediano plazo; los objetivos definidos no permitieron sustentar la relación causa-efecto directa que existe entre los diferentes niveles, y los indicadores establecidos para medir los objetivos de nivel Fin, Componente y Actividad no fueron adecuados para valorar el desempeño del programa.

La comisión no acreditó contar con la conceptualización de los términos de prevención y detección de incendios, plagas y enfermedades forestales, ni del combate y control de los siniestros relacionados con el fuego en un documento formalmente establecido y autorizado, ni que contó con los criterios para determinar, clasificar y delimitar las acciones que realizó en cada uno de esos rubros con la operación del Pp E014.

---

<sup>13/</sup> Diario Oficial de la Federación, **Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2020-2024**, 7 de julio de 2020.

<sup>14/</sup> Comisión Nacional Forestal, *op. cit.*, pp. 11, 12 y 24.

<sup>15/</sup> Comisión Nacional Forestal, *op. cit.*, pp. 25 y 26; **Reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable**, artículo 159, párrafos primero y segundo; **Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional Forestal**, artículos 14, fracción XXX, y 15, fracción I, y **Manual de Organización de la Comisión Nacional Forestal**, numerales 100.06.01.01, 130, inciso 6, 130.03.01.02, y 130.03.03.

<sup>16/</sup> Secretaría de Hacienda y Crédito Público, *op. cit.*, p. 4.

En la prevención de incendios, plagas y enfermedades forestales, se informó que se realizaron 16 actividades dirigidas a ese rubro, de las cuales 2 (12.5%) se vincularon específicamente con la prevención, y de las 14 restantes (87.5%) no demostró los criterios que permitieran verificar que su clasificación se correspondió con dicho concepto; además, en 9 de las 16 actividades (56.3%), reportó un cumplimiento menor a la meta programada; en 5 (31.3%), se identificaron diferencias en los resultados establecidos entre sus registros internos, y en 15 actividades no se acreditó la evidencia de su ejecución.

En la detección de incendios, plagas y enfermedades forestales, se reportó la ejecución de 10 actividades dirigidas a ese rubro, de las cuales 5 (50.0%) se vinculó específicamente con la detección, y de las 5 restantes (50.0%) no demostró los criterios que permitieran verificar que su clasificación se correspondió con dicho concepto; asimismo, en 4 de las 10 actividades (40.0%), reportó un cumplimiento menor a la meta programada; en 4 (40.0%), se identificaron diferencias en los resultados establecidos entre sus registros internos, y en ninguna de las 10 actividades se justificó la documentación de su realización.

En el combate de incendios forestales, se informó el desarrollo de 12 actividades dirigidas a ese rubro, de las cuales 2 (16.7%) se vincularon específicamente con el combate, y de las 10 restantes (83.3%) no demostraron los criterios que permitieran verificar que su clasificación se correspondió con dicho concepto; además, en 7 de las 12 actividades (58.3%), reportó un cumplimiento menor a la meta programada; en 5 (41.7%), se identificaron diferencias en los resultados establecidos entre sus registros internos, y en ninguna de las 12 actividades se demostró la evidencia de su ejecución.

En el control de incendios forestales, se reportó la implementación de 12 actividades dirigidas a ese rubro, pero no se acreditaron los criterios que permitieran verificar que su clasificación se correspondió con dicho concepto; asimismo, en 7 de las 12 actividades (58.3%), reportó un cumplimiento menor a la meta programada; en 5 (41.7%), se identificaron diferencias en los resultados establecidos entre sus registros internos, y en ninguna de las 12 actividades se demostró la evidencia de su realización.

En cuanto a la protección de la superficie forestal, la entidad no dispuso de una metodología o mecanismos, ni acreditó el diseño de indicadores para cuantificar la contribución del Pp E014 al respecto, su repercusión en el desarrollo económico incluyente y la atención del problema público identificado.

En materia de cobertura de atención, la CONAFOR reportó que, de 2014 a 2020, fueron afectadas 19,905.3 hectáreas promedio anual de arbolado adulto y renuevo, 7,055.7 hectáreas menos que las previstas, y que, para 2020, 82,445,586.8 hectáreas con vegetación forestal no presentaron plagas forestales, 38,850,989.7 hectáreas menos que las programadas; sin embargo, no acreditó esos resultados, por lo que no demostró su imputabilidad con la gestión del programa.

Asimismo, la entidad reportó que cuatro entidades federativas concentraron el 52.7% de las 378,930 hectáreas de superficie forestal afectadas por incendios: Baja California con el

20.9% (79,299 hectáreas); Guerrero con el 13.0% (49,413 hectáreas); Quintana Roo con el 11.0% (41,678 hectáreas), y Jalisco con el 7.8% (29,677 hectáreas).

En la economía de los recursos, la entidad ejerció 1,043,313.9 miles de pesos en la operación del Pp E014, monto igual al modificado y 21.7% (288,501.5 miles de pesos) menos que los 1,331,815.4 miles de pesos autorizados en el PEF, lo cual se debió a 428 adecuaciones presupuestarias, relacionadas con transferencias al Ramo 23 “Provisiones Salariales y Económicas”. De 2014 a 2020, el presupuesto ejercido en el Pp E014 disminuyó en 62.1%, al pasar de 2,750,162.1 a 1,043,313.9 miles de pesos. No obstante, la CONAFOR no demostró la relación de las 428 adecuaciones con la modificación de las metas en 14 de los 24 indicadores registrados en la MIR 2020 del Pp E014; por lo que la determinación del costo efectividad del programa, mostró que, los ajustes y cumplimientos de las metas que oscilaron entre el 68.4% y 101.1% fueron más atribuibles a la reducción de sus porcentajes de realización, que una mayor consecución de los objetivos.

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, para 2020, la CONAFOR, mediante el Pp E014 “Protección Forestal”, realizó 18 acciones destinadas a la prevención y detección de los siniestros vinculados con el fuego y las formas de vida vegetal, animal o de agentes patogénicos dañinos, así como 12 para el combate y control de los incendios; sin embargo, presentó áreas de mejora en su diseño y operación, ya que careció de claridad y concreción el problema público en el que se pretendió incidir, no se acreditó la ejecución de la totalidad de actividades destinadas a la prevención y detección de incendios, plagas y enfermedades forestales, ni del combate y control de siniestros relacionados con el fuego. Tampoco dispuso de criterios para determinar, clasificar y delimitar sus acciones, y desconoció en qué medida el programa contribuyó a proteger la superficie forestal y su repercusión en el desarrollo económico incluyente.

Con la atención de las recomendaciones al desempeño, la CONAFOR estará en posibilidad de modificar y reorientar el Pp E014, a fin de contar con la conceptualización y los criterios para determinar, clasificar y delimitar la ejecución de las acciones de prevención, detección, combate y control de los incendios, las plagas y las enfermedades, así como de la evidencia documental que sustente su realización, y establecer la metodología, mecanismos o indicadores para medir su contribución en la protección de la superficie forestal y en la atención del problema público que pretenda atender.

***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.

### **Apéndices**

#### *Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Verificar que, en 2020, la CONAFOR, mediante el diseño de la MIR del Pp E014, cumplió las directrices generales para avanzar al Sistema de Evaluación de Desempeño.
2. Comprobar que, en 2020, la CONAFOR, mediante el Pp E014, determinó y ejecutó las acciones de prevención de incendios, plagas y enfermedades forestales.
3. Constatar que, en 2020, la CONAFOR, mediante el Pp E014, determinó y ejecutó las acciones de detección de incendios, plagas y enfermedades forestales.
4. Verificar que, en 2020, la CONAFOR, mediante el Pp E014, determinó y ejecutó las acciones de combate de incendios forestales.
5. Comprobar que, en 2020, la CONAFOR, mediante el Pp E014, determinó y ejecutó las acciones de control de incendios forestales.
6. Evaluar en qué medida la CONAFOR, con la operación del Pp E014, contribuyó en la protección de la superficie forestal y en su cobertura de atención en 2020.
7. Verificar el ejercicio de los recursos destinados a la operación del Pp E014 y su costo-efectividad en 2020.
8. Comprobar que, en 2020, la CONAFOR reportó en los documentos de rendición de cuentas la información que permitiera evaluar el cumplimiento de los objetivos y metas del Pp E014.

#### *Áreas Revisadas*

Las coordinaciones generales de Planeación e Información; de Conservación y Restauración; de Producción y Productividad, así como la Unidad de Administración y Finanzas de la CONAFOR.

### *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 1, párrafo segundo; 4, párrafo segundo; 45, párrafo primero; 27, párrafo. segundo; 58, párrafo primero, y 111, párrafo tercero.
3. Ley General de Responsabilidades Administrativas: artículo 7, fracciones I y VI.
4. Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno: artículo segundo, disposición 9, normas tercera, principio 12, y cuarta, párrafo primero, y principio 13.
5. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, numerales III.2, apartado "Definición del problema", y IV.2.2, incisos 2 "Análisis de la lógica horizontal" y 3 "Análisis de la lógica vertical"; Guía para el Diseño de los Indicadores Estratégicos, numeral IV, apartados del IV.1 al IV.6; Manual de Organización de la Comisión Nacional Forestal, numerales 130, inciso 6, 100.06.01.01, 130.03.01.02, y 130.03.03; Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional Forestal, artículos 14, fracción XXX, y 15, fracción I; Reglamento de la Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable, artículo 159, párrafos primero y segundo.

### *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.