



Seguimiento de los objetivos del Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018, en materia de Áreas Naturales Protegidas (ANP's) a través de solicitudes de acceso a información

MARCO CARIGNAN
DEFENSA AMBIENTAL DEL NOROESTE . DAN

INTRODUCCIÓN

Planteamiento del problema del Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018 (PROMARNAT 2013-2018)¹, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 12 de diciembre de 2013, constituye la referencia para políticas ambientales del gobierno federal y contiene las metas estratégicas que se esperan lograr durante el sexenio, siendo de observancia obligatoria para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 32 de la Ley de Planeación.

Mediante el PROMARNAT 2013-2018² se atienden fundamentalmente las estrategias del objetivo 4.4 del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 “Impulsar y orientar un crecimiento verde incluyente y facilitador que preserve nuestro patrimonio natural al mismo tiempo que genere riqueza, competitividad y empleo”.

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Con el objeto de preservar los ambientes naturales representativos de las diferentes regiones biogeográficas y ecológicas y de los ecosistemas más frágiles de México³, se han decretado un total de 177 ANP's⁴, cuya extensión territorial equivale a 25,628,239 hectáreas, de las cuales, 23 de ellas se encuentran en la región noroeste.

Sin embargo, existe incertidumbre en cuanto al cumplimiento de los objetivos contenidos en el PROMARNAT 2013-2018, en particular, los relacionados con las ANP's localizadas en el noroeste.

Lo anterior deriva principalmente del desconocimiento de los resultados de los diferentes indicadores que permitan concluir si ha habido avances y en qué medida con relación a las metas contenidas, en el PROMARNAT 2013-2018.

1 http://www.semarnat.gob.mx/sites/default/files/documentos/promarnat_2013-2018.pdf

2 Publicado en el DOF mediante Decreto de fecha 20 de mayo de 2013, establece cinco metas nacionales y tres estrategias transversales para llevar a México a su máximo potencial. Estas metas nacionales son: México en Paz, México Incluyente, México con Educación de Calidad, México Próspero y México con Responsabilidad Global. De manera simultánea, se actuará con base en tres estrategias transversales: Democratizar la Productividad, Gobierno Cercano y Moderno, y Perspectiva de Género. Cada una de estas estrategias transversales será ejecutada a través de un programa especial.

3 Artículo 45, Fracción I, de la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

4 http://www.conanp.gob.mx/que_hacemos/



Ahora bien, el incumplimiento de los objetivos establecidos en el PROMARNAT 2013-2018 se traduce inevitablemente en una mayor vulnerabilidad y pérdida del capital natural. Es por lo anterior que resulta trascendental asegurarse que las autoridades involucradas en la ejecución del programa, en específico, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y su órgano desconcentrado, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), cumplan con las metas, objetivos, actividades y obligaciones que derivan del mismo en el ámbito de sus respectivas competencias.

SOLICITUDES DE INFORMACIÓN

Defensa Ambiental del Noroeste (DAN) hizo un análisis del contenido del PROMARNAT 2013-2018 y, con la finalidad de dar seguimiento al cumplimiento de los objetivos, se realizó una serie de solicitudes de información a través del SISTEMA INFOMEX, dirigidas primordialmente a la SEMARNAT, por ser la responsable de la verificación del cumplimiento y, eventualmente, a la CONANP, por ser autoridad competente en materia de ANP's.

En primer lugar se analizó la información contenida en el PROMARNAT, en particular los objetivos generales, las estrategias y las líneas de acción correspondientes a cada uno de ellos. De igual manera, los indicadores que el programa establece para facilitar el diagnóstico sobre su impacto y determinar su nivel de desempeño sobre cada objetivo planteado.

Una vez concluido dicho análisis, se seleccionaron siete indicadores:

- **Indicador 3:** Empleos Verdes, en lo que se refiere al sector pesca, perteneciente al Objetivo Sectorial 1 “Promover y facilitar el crecimiento sostenido y sustentable de bajo carbono con equidad y socialmente incluyente”.
- **Indicador 5:** Disminución de la vulnerabilidad mediante infraestructura y acciones para la conservación, restauración y manejo sustentable del capital natural, en lo que se refiere al porcentaje de especies en riesgo y prioritarias consideradas en el Programa de Conservación de Especies en Riesgo (PROCER) que cuentan con acciones de conservación a través de los Programas de Acción para la Conservación de Especies (PACE), así como en lo que se refiere al porcentaje de la Zona Económica Exclusiva con ordenamientos ecológicos marinos que incluyen estrategias de mitigación o adaptación al cambio climático y al porcentaje de la superficie nacional de ANP's (federales) que cuenta con un plan de manejo;
- **Indicador 6:** Superficie con Programas de Ordenamiento Ecológico del Territorio (POET) o Programas de Desarrollo Urbano que integran estrategias o criterios de mitigación o adaptación al cambio climático, en lo que se refiere a la superficie con Programa de Ordenamiento Ecológico Marino del total de la Zona Económica Exclusiva (ambos Indicadores pertenecientes al Objetivo Sectorial 2 “Incrementar la resiliencia a efectos del cambio climático y disminuir las emisiones de compuestos y gases de efecto invernadero”.
- **Indicador 10:** Superficie conservada por medio de sistemas de áreas protegidas y otras modalidades de conservación, en lo que se refiere al total de superficie de zonas marinas y costeras decretada como ANP's de competencia federal y superficie bajo otras modalidades de conservación (perteneciente al Objetivo Sectorial 4 “Recuperar la funcionalidad de cuencas y paisajes a través de la conservación, restauración y aprovechamiento sustentable del patrimonio natural”.
- **Indicador 12:** Valor de producción obtenida a partir del aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, en lo que se refiere a pesca no sobreexplotada (perteneciente al Objetivo Sectorial 4 “Recuperar la funcionalidad de cuencas y paisajes a través de la conservación, restauración y aprovechamiento sustentable del patrimonio natural”.
- **Indicador 17:** Índice de sustentabilidad ambiental de la competitividad, en lo que se refiere al uso de recursos renovables-sobreexplotación de recursos pesqueros (perteneciente al Objetivo Sectorial 6 “Desarrollar, pro



mover y aplicar instrumentos de política, información, investigación, educación, capacitación, participación y derechos humanos para fortalecer la gobernanza ambiental”).

En función de lo expuesto, con fecha 27 de abril de 2015, DAN formuló a la SEMARNAT siete solicitudes de información a través del SISTEMA INFOMEX, bajo folios 0001600124215, 0001600124315, 0001600124415, 0001600124515, 0001600124615, 0001600124715 y 0001600124815, respectivamente.

En tres de las siete solicitudes de información, folios 0001600124215, 0001600124715 y 0001600124815, la SEMARNAT se declaró incompetente, interponiendo DAN los recursos de revisión respectivos el día 18 de mayo de 2015. En estas se obtuvieron resoluciones favorables con fecha 24 de junio de 2015 tratándose de los dos primeros, por medio de las cuales fueron revocadas sus respuestas, sobreseyéndose el tercero una vez modificada la respuesta de la SEMARNAT.

En dos solicitudes de las 7, folios 0001600124415 y 0001600124515, se obtuvieron respuestas satisfactorias por parte de la SEMARNAT el día 22 de mayo de 2015.

En cuanto a la solicitud de folio 0001600124615, esta se reformuló a la CONANP el 18 de mayo de 2015 bajo el folio 1615100018515, obteniendo respuesta satisfactoria el día 09 de junio de 2015.

En lo que respecta a la solicitud de folio 0001600124315, nos referiremos a ella en el siguiente apartado.

SOLICITUD DE INFORMACIÓN CON FOLIO 0001600124315 FORMULADA A LA SEMARNAT

De las siete solicitudes de información, tres de ellas guardaban relación con indicadores asociados con ANP's, los cuales se encuentran contenidos en los objetivos sectoriales. Las solicitudes de información, como se mencionó más arriba manifestado, fueron formuladas a la SEMARNAT, por ser la responsable de la verificación del cumplimiento. Dentro de las 3 solicitudes de información, identificamos la de folio **0001600124315**. En esta solicitud en particular, se agotaron todas las instancias para la gestión de la información, lo que implicó, a diferencia de las demás, seis meses para obtener la documentación de interés, razón por la cual consideramos que nos proporciona una idea clara de lo que significa darle seguimiento al PROMARNAT 2013-2018 y nos brinda la ruta a seguir, al tratarse de la gestión de información que nos permite su valoración.

En esta solicitud se pidió a la SEMARNAT:

Copia digital o simple de los documentos que acrediten el avance en el cumplimiento, a la fecha de respuesta de la presente solicitud, del Indicador 5 denominado “Disminución de la vulnerabilidad mediante infraestructura y acciones para la conservación, restauración y manejo sustentable del capital natural”, perteneciente al Objetivo sectorial 2 del Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018, en lo que se refiere al Elemento C3 “Conservación del capital natural”-Porcentaje de especies en riesgo y prioritarias consideradas en PROCER que cuentan con acciones de conservación (PACE). Nota aclaratoria: No es de nuestro interés la consulta directa.

Con fecha 4 de mayo de 2015, a través del SISTEMA INFOMEX y con base en lo previsto en el artículo 40 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, la SEMARNAT manifestó en su respuesta que:

La información solicitada no se tiene en esta Secretaría, por lo que se sugiere dirigir su solicitud a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), organismo desconcentrado de SEMARNAT quien tiene su propia Unidad de Enlace.



Cabe aclarar que los sujetos obligados disponen de 5 días hábiles para declararse incompetentes. De ahí que la respuesta se haya dado con tal prontitud. No se remite al archivo conteniendo la respuesta toda vez que esta se dio por medio de la cuenta de DAN en INFOMEX sin que se generara archivo alguno.

DE LA SOLICITUD DE INFORMACIÓN A LA CONANP

Con base en la respuesta de la SEMARNAT, el 18 de mayo de 2015, bajo el folio 1615100018415, se reformuló la solicitud de información a la CONANP en los términos siguientes:

A partir de la respuesta otorgada por la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales a la solicitud de folio 0001600124315, mediante la cual manifestó que “La información solicitada no se tiene en esta Secretaría, por lo que se sugiere dirigir su solicitud a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), organismo desconcentrado de SEMARNAT quien tiene su propia Unidad de Enlace” (sic), se solicita de la Comisión: Copia digital o simple de los documentos que acrediten el avance en el cumplimiento, a la fecha de respuesta de la presente solicitud, del Indicador 5 denominado “Disminución de la vulnerabilidad mediante infraestructura y acciones para la conservación, restauración y manejo sustentable del capital natural”, perteneciente al Objetivo sectorial 2 del Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018, en lo que se refiere al Elemento C3 “Conservación del capital natural”-Porcentaje de especies en riesgo y prioritarias consideradas en PROCER que cuentan con acciones de conservación (PACE). Nota aclaratoria: No es de nuestro interés la consulta directa.

Como se observa, los términos de la solicitud fueron los mismos, solo se añadió el antecedente relativo a la solicitud formulada a la SEMARNAT y el sentido de su respuesta. La CONANP disponía de 20 días hábiles para dar respuesta, es decir, a más tardar el día 15 de junio de 2015, con la posibilidad de prorrogar su respuesta por 20 días hábiles adicionales.

DE LA RESPUESTA DE LA CONANP

El día 09 de junio de 2015 se recibió respuesta de la CONANP, por medio del SISTEMA INFOMEX remitió una copia del oficio **Foo/DGOR/DEPC/093/2015**, fechado en México, D. F., el 27 de mayo de 2015, suscrito por Oscar M. Ramírez Flores, Director de Especies Prioritarias para la Conservación de la Dirección General de Operación Regional.

Cabe precisar que la respuesta se limitó a establecer que a la fecha los alcances del indicador no han sufrido variación, acompañando una foja conteniendo una tabla denominada “Datos de identificación del Indicador”, la cual se limita a establecer metas históricas. En lo que se refiere al año 2014, establece como meta planeada el 66.67 por ciento y como meta alcanzada el mismo porcentaje, sin mayor abundamiento.

DEL RECURSO DE REVISIÓN EN CONTRA DE LA CONANP

El día 22 de junio de 2015 se interpuso ante el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (antes IFAI, hoy INAI) el **recurso de revisión** en contra de la respuesta otorgada por la CONANP, toda vez que no se pusieron a disposición de DAN los documentos que acreditaran el avance en el cumplimiento. Si bien la información remitida podría haber guardado relación con lo que se pidió, no correspondía a lo solicitado, que es justamente, la entrega de documentos que acrediten el avance en el cumplimiento del indicador en el elemento de interés.

Mediante correo de fecha 07 de julio de 2015, se notificó a DAN la admisión del recurso de revisión a través de **acuerdo** fechado en México, D.F., el día 25 de junio de 2015, presentándose en tiempo y forma, admitiéndose a trámite y dando lugar a la integración del expediente RDA 3642/15.



DE LA RESPUESTA DE LA CONANP EN ALCANCE AL RECURSO DE REVISIÓN

Mediante correo de fecha 09 de julio de 2015, la Unidad de Transparencia de la CONANP, remitió el Oficio Núm. **F00/DGOR/DEPC/121/2015**, fechado en México, D. F., el día 06 de julio de 2015, suscrito por Oscar M. Ramírez Flores, en su calidad de Director de Especies Prioritarias para la Conservación de la Dirección General de Operación Regional de la CONANP, por medio del cual, envió, lo que a su criterio consideró la información solicitada.

En su respuesta, la CONANP manifestó:

... le envió lo siguiente:

Copia simple del informe de avance físico – financiero del programa, conforme a lo establecido en los Lineamientos para el Otorgamiento de Apoyos para la Ejecución de Actividades del Programa de Conservación de Especies en Riesgo, Ejercicio Fiscal 2014, en donde se puede visualizar la totalidad de acciones implementadas a nivel nacional dentro del marco del PROCER y como parte de los Programas de Acción para la Conservación de Especies.

Respecto a los avances correspondientes al ejercicio fiscal 2015, me permito informarle que conforme a los plazos establecidos en los Lineamientos para el Otorgamiento de Apoyos para la Ejecución de Actividades del Programa de Conservación de Especies en Riesgo, ejercicio Fiscal 2015, a la fecha del presente, se realizan las gestiones necesarias para la implementación de las acciones de conservación.

En caso de que el solicitante requiera información adicional, mucho agradeceremos indique de manera clara y puntual el tipo de información que requiere.

Cabe mencionar que el documento se limitó única y exclusivamente al Cuarto Informe Trimestral del año 2014, omitiendo la entrega de los 3 Informes Trimestrales previos.

DE LOS ALEGATOS DE LA CONANP

Con fecha 12 de agosto de 2015 se notificó a DAN el acuerdo fechado en México, D.F., el día 07 de agosto de 2015, mediante el cual se hizo constar la presentación de los alegatos de la CONANP en tiempo y forma, admitiéndose a su vez las pruebas ofrecidas.

DEL COMUNICADO DEL INAI

Dado que no se notificó la resolución a DAN, el INAI, por medio de su portal en internet, publicó el comunicado fechado en México, D. F., el día 21 de agosto de 2015, por medio del cual manifestó:

El Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI) ordenó a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP) entregar los informes trimestrales y finales del avance físico-financiero y de metas del Programa de Conservación de Especies en Riesgo, correspondientes a los ejercicios fiscales 2014 y 2015.

En respuesta a un particular que solicitó los documentos que acrediten el avance en el cumplimiento de acciones tendientes a la conservación, restauración y manejo sustentable del capital natural del Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2013-2018, la CONANP proporcionó una tabla con el Indicador relativo al porcentaje de especies en riesgo en proceso de recuperación correspondiente al periodo 2011-



2015.

Inconforme, el solicitante presentó un recurso de revisión ante el INAI, mismo que fue turnado a la ponencia de la comisionada Areli Cano Guadiana. En su argumento, refirió que si bien la información estaba relacionada con el tema requerido, no era lo solicitado.

En alegatos, la Comisión modificó su respuesta y proporcionó el “Informe del Avance Físico-Financiero y de Metas del Programa de Conservación de Especies en Riesgo” correspondiente al cuarto trimestre de 2014.

Durante el análisis del caso, se advirtió que el citado documento contiene un apartado denominado “Descripción del avance físico y observaciones”, que hace referencia a un informe final mediante el cual se podrían conocer las actividades emprendidas para el cumplimiento del programa, pero que el sujeto obligado omitió proporcionar.

Aunado a ello, se observó que de acuerdo con los Lineamientos para el otorgamiento de apoyos para la ejecución de actividades del Programa de Conservación de Especies en Riesgo, los beneficiarios de dicho programa tienen la obligación de presentar a la CONANP informes parciales y uno final sobre los avances; además de establecer que la CONANP debe formular trimestralmente el reporte de avances físicos y financieros de los proyectos autorizados.

En ese sentido, se concluyó que los informes presentados por los beneficiarios del Programa de Conservación de Especies en Riesgo, así como aquellos formulados por la Comisión, son los documentos que dan respuesta a la petición del particular.

Por lo anterior, el Pleno del INAI determinó revocar la respuesta de la CONANP y le instruyó a realizar una nueva búsqueda y entregar los informes trimestrales del Avance Físico-Financiero y de Metas del Programa de Conservación de Especies en Riesgo; así como todos los informes finales que se señalan en el rubro “Descripción del avance físico y observaciones.

DE LA RESOLUCIÓN

Con fecha 17 de septiembre de 2015 se notificó a DAN la resolución fechada en México, Distrito Federal, el 19 de agosto de 2015, a través de la cual, tal y como hizo mención el comunicado del INAI, resolvió REVOCAR la respuesta emitida por la CONANP, instruyéndola para que en un plazo máximo de 10 días hábiles a partir del siguiente de su notificación cumpla con lo ordenado en el Considerando Cuarto de la resolución.

El día 29 de septiembre de 2015, en cumplimiento a lo dispuesto en la resolución emitida por el INAI, la CONANP remitió el Oficio Núm. **Foo/DGOR/DEPC/195/2015**, fechado en México, D. F., el día 24 de septiembre de 2015, suscrito por Oscar M. Ramírez Flores, en su calidad de Director de Especies Prioritarias para la Conservación de la Dirección General de Operación Regional de la CONANP, por medio del cual facilitó a DAN la información y/o documentación siguiente:

- a. Informes trimestrales de avance físico – financiero y de metas (IAFF) del Programa de Conservación de Especies en Riesgo (PROCER), correspondientes al **segundo y tercer** trimestre del ejercicio fiscal 2014.
- b. Informe de avance físico – financiero correspondiente al **segundo trimestre de 2015**.

Adicionalmente, en dicho correo, manifestó que las modalidades de reproducción de los informes finales, como parte los informes trimestrales de avance físico-financiero y de metas del PROCER correspondiente al cuarto trimestre, se encuentran en el siguiente archivo adjunto, el cual se encuentra en formato PDF, por lo que se requiere el material necesario para su reproducción, el cual se encuentra en el siguiente archivo adjunto.

TIPO DE MATERIAL	CANTIDAD	COSTO UNITARIO	TOTAL
Copias	7121	Simples \$.50	\$3560.5
		Certificadas \$17	\$121,057
Disco compacto	150	\$10	\$1500
DVD	25	\$10	\$250
Copias simples de Planos 90*60 cm	50	\$50	\$25
Costo por envío por correo certificado con Acuse de recibo	1		\$93.50



CONCLUSIONES

- a. Es importante que los ciudadanos y las organizaciones de la sociedad civil den seguimiento a los programas sectoriales que elabora el gobierno federal al inicio de su gestión, toda vez que son estos programas los que constituyen la referencia principal para políticas públicas y metas estratégicas que se esperan lograr durante el sexenio.
- b. El ejercicio de verificación de cumplimiento implica por lo menos un periodo de dos años. Lo anterior debido a que es necesario que transcurra un ejercicio fiscal en el cual ejerzan sus facultades las dependencias de gobierno. Cumplido el año, se sugiere dejar transcurrir un primer trimestre para que las autoridades eventualmente generen la información de interés. Transcurrido este periodo, deberán formularse las solicitudes de información que sean necesarias de acuerdo con el interés establecido y, de ser necesario, agotar todo el procedimiento administrativo. Las solicitudes de información y los eventuales recursos de revisión constituyen el fundamento para el ejercicio de rendición de cuentas y la participación pública en el cumplimiento de los compromisos de las autoridades respecto de las políticas públicas y las metas estratégicas que se esperan lograr durante el sexenio.
- c. Específicamente, en materia ambiental, este ejercicio de acceso a la información y rendición de cuentas, constituye una herramienta adicional para monitorear las actividades que lleva a cabo el gobierno federal para preservar el capital natural del nuestro país.

Nota: consultar las solicitudes de información en la sección transparencia y acceso a la información, ANP, información presupuestaria.