

# CUIDAR LO QUE IMPORTA

Las áreas naturales protegidas y el cobro de derechos:  
un análisis desde el noroeste de México



### AUTORÍA

**Miguel A. Palmeros Rodríguez**

Sociedad de Historia Natural Niparajá, A.C.

**Gina I. Chacón Fregoso**

Wildlands Network Programa Política Pública México

### COLABORACIÓN Y ASESORÍA TÉCNICA

Carlos Castillo Sánchez de Wildlands Network Programa

Noroeste de México y Mariella Sáenz Chávez de Pronatura Noroeste

### EDICIÓN Y CORRECCIÓN DE ESTILO

The Pillow Books

### DISEÑO EDITORIAL

Makensie Brown

### FOTOGRAFÍA DE PORTADA

Patricio Robles Gil/RAVE/ILCP 2007

### AGRADECIMIENTOS

A las personas que integran la coalición

Noroeste, Sociedad Civil para la

Sustentabilidad Ambiental (NOSSA\*),

por su apoyo en la elaboración del

estudio. A Everardo Mariano Meléndez, Director Regional Península

de Baja California y Pacífico Norte de la Conanp, por sus valiosos

aportes en la entrevista concedida y, a los prestadores de servicios

turísticos por compartir sus experiencias. A Innovaciones Alumbrá,

por financiar el proyecto para el desarrollo y la publicación de esta

investigación.



NOSSA

Reporte disponible en: [nossamexico.com](https://nossamexico.com)

**Forma recomendada de citar:** Palmeros, M. A. y Chacón G. I. (2023).

Cuidar lo que importa. Las áreas naturales protegidas y el cobro de

derechos: un análisis desde el noroeste de México. Sociedad de

Historia Natural Niparajá, A. C. y Wildlands Network, Programa México.

---

\* La integran: Causa Natura; Centro de Colaboración Cívica; Centro Mexicano de Derecho Ambiental, Oficina Regional Noroeste; Defensa Ambiental del Noroeste; Pronatura Noroeste; Sociedad de Historia Natural Niparajá, y Wildlands Network, Programa México. Esta coalición es apartidista y sin fines de lucro, su misión es fortalecer el cuidado efectivo y transparente de las áreas naturales protegidas del noroeste de México, impulsando su sostenibilidad financiera y la participación social incluyente con perspectiva de género.

# Índice

<b>Resumen ejecutivo</b> .....	<b>4</b>
<b>Nota metodológica</b> .....	<b>7</b>
<b>Introducción</b> .....	<b>8</b>
<b>1. Áreas naturales protegidas</b> .....	<b>11</b>
1.1 Importancia de las ANP .....	<b>11</b>
1.2 Presupuesto para el cuidado de las ANP .....	<b>12</b>
1.3 Región Península de Baja California y Pacífico Norte .....	<b>14</b>
1.3.1 Presupuesto público 2018-2022 para la región Península de Baja California y Pacífico Norte .....	<b>16</b>
<b>2. Cobro de derechos</b> .....	<b>18</b>
2.1 Normativa vigente .....	<b>18</b>
2.2 Circuito de cobro de derechos .....	<b>18</b>
2.2.1 Procedimiento para el pago de derechos en las ANP .....	<b>19</b>
2.2.2 Pasos para el registro y la reintegración de ingresos a la Conanp .....	<b>21</b>
<b>3. Ingreso excedentes por cobro de derechos</b> .....	<b>23</b>
3.1 Montos recaudados anualmente por la Conanp de 2018 a 2022 .....	<b>23</b>
3.2 Criterios para la asignación de los ingresos por cobro de derechos al interior de la Conanp .....	<b>24</b>
3.2.1 Ingresos reintegrados a la Conanp de 2018 a 2022 .....	<b>25</b>
3.2.2 Ejercicio de los ingresos por cobro de derechos en la Conanp de 2018 a 2021 .....	<b>27</b>
3.3 Criterios para la asignación de los ingresos por cobro de derechos en la Dirección Regional Península de Baja California y Pacífico Norte .....	<b>33</b>
3.3.1 Ingresos por cobro de derechos reintegrados a la región Península de Baja California y Pacífico Norte de 2018 a 2021 .....	<b>34</b>
3.3.2 Ejercicio de los ingresos por cobro de derechos en la región Península de Baja California y Pacífico Norte de 2018 a 2021 .....	<b>34</b>
<b>4. Área de Protección de Flora y Fauna Balandra</b> .....	<b>36</b>
4.1 APPF Balandra: su relevancia y su presupuesto operativo de 2018 a 2022 .....	<b>36</b>
4.1.1 Brecha financiera del APPF Balandra .....	<b>38</b>
4.2 Recaudación por cobro de derechos en el APPF Balandra .....	<b>39</b>
4.3 Ingresos excedentes reintegrados al APPF Balandra y su ejercicio en el periodo 2018-2022 .....	<b>41</b>
<b>Reflexiones finales</b> .....	<b>42</b>
<b>Recomendaciones</b> .....	<b>47</b>
<b>Referencias</b> .....	<b>50</b>
Legislación .....	<b>52</b>
Listado de folios de las solicitudes de información .....	<b>54</b>
Bibliografía .....	<b>55</b>
<b>Anexo 1</b> .....	<b>56</b>
<b>Anexo 2</b> .....	<b>58</b>

## Resumen Ejecutivo

La presente investigación parte de la premisa de que el cobro de derechos por el uso y goce de los recursos naturales en las áreas naturales protegidas (ANP) federales del país es una fuente de financiamiento complementaria. En este sentido, contribuye a la operación y el manejo sustentable de estos sitios de gran valor natural y debe destinarse sobre todo al desarrollo de tareas de conservación, en función de las necesidades de cada ANP.

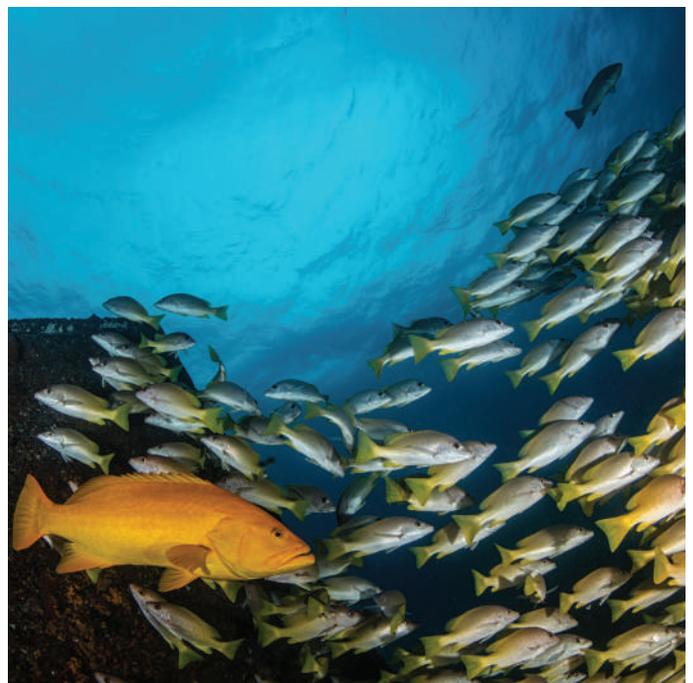
Desde hace más de una década, la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp) ha reconocido la existencia de una brecha financiera institucional que limita el manejo y la operación tanto de las ANP federales ya constituidas, como de aquellas que el Estado mexicano pretende decretar. Tras los constantes recortes presupuestarios que, desde el año 2017, enfrenta la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat)—en especial, la Conanp—, esta situación se ha agudizado y derivó en la reducción del 50 por ciento de su presupuesto entre el 2017 y el 2022 (Castillo et al., 2022). Los recortes presupuestarios continuaron en el 2023, para este año fiscal el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) asignó a la Conanp un total de \$930 376 000, cifra que representa solo el 1.2 % del presupuesto dirigido al sector ambiental.

Además, en este contexto de precariedad presupuestal, la Conanp debe garantizar que la distribución y el ejercicio de los recursos públicos que le asignan para el cuidado de las ANP cumplan con los criterios plasmados en la Ley Federal de Austeridad Republicana (2019), que establece la obligación de realizar ajustes presupuestarios en las entidades gubernamentales para reducir el gasto público. En ese marco, la Comisión debe ajustar y, en caso necesario, recortar sus gastos, lo cual podría no solo afectar su capacidad para cumplir con los objetivos de protección a la biodiversidad, sino limitar sus acciones de conservación, restauración, monitoreo e investigación, entre otras.

Por lo anterior, la generación de recursos propios, a través del cobro de derechos a las personas que visitan las ANP federales del país, permite a la Conanp contribuir con ingresos para su operación

y para llevar a cabo acciones destinadas a su manejo sustentable, como lo establece el artículo 198 de la Ley Federal de Derechos (LFD). En este sentido, la presente investigación hace un análisis minucioso (con base en datos oficiales) de los ingresos excedentes por cobro de derechos generados por la Conanp en el periodo 2018-2022. Se hace énfasis en la Dirección Regional Península de Baja California y Pacífico Norte, la cual alberga 22 ANP de gran relevancia, tanto ecológica como económica (por su recaudación por cobro de derechos). El análisis arrojó interesantes hallazgos, entre los que destacan los siguientes:

- Los ingresos que la Conanp recaudó por cobro de derechos en ese periodo sumaron un total de 695 740 052 pesos.
- En 2022, la Conanp generó la mayor cantidad de ingresos por cobro de derechos que se tiene registrada, con un total de 221 227 039 pesos. Este monto equivale al 25 por ciento de los recursos fiscales que le fueron asignados a la Comisión en el PEF 2022.
- Los recursos que se reintegraron por cobro de derechos a la Conanp en 2022 representan solo el 29 por ciento del total recaudado.



▲ PN Cabo Pulmo. BCS. Foto: Carlos Aguilera, Niparajá

- Del total de recursos por cobro de derechos que se obtuvieron entre 2019 y 2022, la SHCP reintegró a la Conanp un promedio de 40 por ciento. De este, la Comisión asignó 24 por ciento a las oficinas centrales, 8 por ciento a las oficinas regionales y 8 por ciento a la operación de las ANP.
- El ejercicio de los ingresos por cobro de derechos se destinó principalmente a la adquisición de servicios y materiales necesarios para la operación de las oficinas y, en menor medida, para actividades directamente relacionadas con el manejo sustentable de las ANP.
- Entre 2019 y 2022, las ANP de la región Península de Baja California y Pacífico Norte recaudaron 129 millones de pesos.
- El bajo porcentaje de ingresos que se reintegraron a las ANP de la región en este periodo (en 2022 solo retornó el 1 por ciento del total recaudado) supone una pérdida de 126 millones de pesos para estas áreas protegidas.

La investigación se concentró en el Área de Protección de Flora y Fauna (APFF) Balandra, localizada a 20 km de la ciudad de La Paz, Baja California Sur. Este sitio, además de albergar una extraordinaria riqueza ecológica, posee un gran atractivo turístico que le ha permitido generar considerables ingresos excedentes por cobro de derechos.

- Entre 2018 y 2022, el APFF Balandra incrementó 836 por ciento su capacidad de recaudación por cobro de derechos, al pasar de 274 432 pesos a 2 569 260 pesos.
- Los presupuestos reintegrados a Balandra para su manejo y operación han sido paupérrimos e insuficientes para un manejo efectivo. En el 2022, se reintegró solo el 0.7 por ciento del total de recursos generados.
- En ese mismo año, Balandra recaudó la mayor cantidad de ingresos por cobro de derechos, equivalentes al 50 por ciento de los recursos necesarios para cubrir el nivel mínimo de financiamiento para operar los programas de conservación enfocados en la prevención del deterioro de la biodiversidad. Este monto se estima en 4 343 793 pesos, según los cálculos de



▲ Ralph Lee Hopkins/RAVE/ILCP 2007.

la brecha financiera de Balandra elaborados por personal de la Conanp (Conanp y Endesu, 2019).

Finalmente, el estudio identificó tres grandes eslabones del circuito de cobro de derechos por el uso y goce de los recursos naturales en las áreas protegidas: la recaudación, la reintegración y el ejercicio de los ingresos excedentes. Cada uno de estos eslabones presenta retos específicos. En este sentido, se desarrollaron algunas recomendaciones dirigidas a personas tomadoras de decisiones, con el fin de mejorar el procedimiento del cobro de derechos en las ANP. Entre las principales recomendaciones se encuentran:

- Implementar campañas de comunicación que enfatizen la importancia y los beneficios que traen consigo los ingresos por el cobro de derechos en las áreas protegidas.
- Fortalecer la infraestructura para el cobro de derechos en las ANP.
- Establecer un acuerdo entre Semarnat, Conanp y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en el que se defina el procedimiento para reintegrar el 100 por ciento de las cantidades recaudadas por cobro de derechos a la Conanp.
- Reintegrar al menos el 50 por ciento de los ingresos generados por las ANP (por cobro de derechos) para cubrir sus propios gastos de operación.



▲ Los Islotes. PN Zona Marina del Archipiélago de Espíritu Santo. BCS. Foto: Carlos Aguilera, Niparajá.

- Distribuir el porcentaje restante entre las áreas administrativas de la Conanp (oficinas centrales y regionales) y las ANP que no generan ingresos excedentes.
- Establecer porcentajes de asignación de los ingresos excedentes a partir del análisis de las ANP que recauden más ingresos. Para ello es importante considerar: la riqueza biológica, la vulnerabilidad del sitio, la provisión de servicios ecosistémicos y la demanda turística.
- Destinar los recursos excedentes a acciones directas de conservación, con base en:
  - la priorización de la fragilidad y vulnerabilidad de las ANP, sus problemas ambientales y sus necesidades de manejo;
  - las actividades prioritarias de los programas de manejo; y
  - las necesidades detectadas en los planes operativos anuales (POA)
- Transparentar los montos recaudados y ejercidos de los ingresos excedentes y publicarlos de manera oportuna y en formatos accesibles para su consulta en los medios de los que disponen las dependencias públicas.
- Coordinar acciones entre la Dirección del área y las autoridades municipales de La Paz para aumentar el número de puntos de venta de brazaletes en los sitios turísticos más concurridos.
- Continuar con la regularización de las personas prestadoras de servicios turísticos en el ANP.
- Aumentar la vigilancia en el sitio al identificar los puntos más relevantes para el acceso de visitantes.
- Promover que la Dirección de Balandra y la Dirección Regional Península de Baja California y Pacífico Norte asignen los ingresos reintegrados a las acciones prioritarias de gestión del ANP, para:
  - aumentar la presencia de guardaparques en tierra y mar;
  - crear un fondo de emergencia para atender contingencias ambientales;
  - implementar acciones de monitoreo de especies, sobre todo en las zonas prioritarias de uso turístico; y
  - desarrollar acciones para la restauración de los manglares.

En el caso específico del APFF Balandra:

El análisis y las recomendaciones pretenden contribuir al fortalecimiento del cobro de derechos como una fuente de ingresos constante

y robusta, que favorezca la reducción de la brecha financiera institucional de la Conanp, en general, y del APFF Balandra en particular. Por otro lado, subrayan la relevancia de estos ingresos para financiar proyectos y acciones de conservación de las ANP, identificados tanto en sus planes operativos anuales como en sus respectivos programas de manejo.



▲ PN Zona Marina del Archipiélago de Espíritu Santo. BCS.  
Foto: Alejandro Rivas.

### Nota metodológica

La investigación se basa en el trabajo realizado en los últimos años por la coalición NOSSA. Se considera el periodo 2018-2022, que abarca principalmente la administración de Andrés Manuel López Obrador, e incluye también información de sexenios anteriores, para presentar un panorama amplio sobre el cobro de derechos en las áreas naturales protegidas (ANP) del país.

Si bien la investigación consideró diversas fuentes de información, se fundamenta en la información pública disponible en las páginas gubernamentales y la obtenida mediante 154 solicitudes de información realizadas a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp). Algunas de esas solicitudes datan de 2019 y, para obtener datos recientes, se realizaron 67 más entre noviembre de 2022 y mayo de 2023, a través de la Plataforma Nacional de Transparencia.

De manera complementaria, se utilizó información recabada de cuatro entrevistas

estructuradas, una al director de la región Península de Baja California y Pacífico Norte de la Conanp y el resto a personas operadoras de servicios turísticos de la ciudad de La Paz, Baja California Sur. El objetivo fue conocer los retos y las oportunidades para el cobro de derechos en la región, en particular en el APFF Balandra. Asimismo, se retoman datos y perspectivas de otros estudios o artículos elaborados por personas especialistas, académicas y organizaciones de la sociedad civil, con la finalidad de abordar diferentes aristas sobre el cobro de derechos en las ANP.

Para realizar el análisis sobre la recaudación, la reintegración y el ejercicio de los ingresos excedentes por cobro de derechos, se utilizó la siguiente metodología:

- a) Análisis de datos sobre ingresos recaudados anualmente por la Conanp entre 2018 y 2022. Se utilizó información proporcionada por la propia Comisión en 2019 (enlistada en un documento público) y datos obtenidos mediante 79 solicitudes de información realizadas a la Conanp (entre 2019 y 2023).
- b) Análisis de datos sobre ingresos reintegrados a la Conanp entre 2018 y 2022. Se realizó con base en datos obtenidos a partir de 47 solicitudes de información a la Conanp (entre 2019 y 2023).
- c) Análisis del ejercicio de los ingresos por cobro de derechos en la Conanp entre 2018 y 2021 con base en la información obtenida mediante una solicitud de información a la Conanp. En esta solicitud, realizada en noviembre de 2022, se requirió la totalidad de los montos más recientes y disponibles correspondientes al año 2021. Para conocer el porcentaje de recursos ejercidos, se contrastaron los datos del ejercicio del gasto con los datos de los ingresos reintegrados a la Comisión.
- d) Análisis del presupuesto público asignado a la región Península de Baja California y Pacífico Norte entre 2018 y 2022. Esta información se obtuvo mediante trece solicitudes realizadas a la Conanp en relación con el presupuesto asignado a la oficina de la Dirección Regional y el presupuesto asignado a cada una de las áreas protegidas pertenecientes a la misma.

e) Análisis del ejercicio de los ingresos por cobro de derechos en la región Península de Baja California y Pacífico Norte entre 2018 y 2021. Se examinaron los montos reportados sobre el ejercicio de la partida específica de gasto y se compararon con los reintegrados a la propia Dirección Regional.

f) Análisis de la información de ingresos excedentes por cobro de derechos relativa al APFF Balandra. Se realizaron 16 solicitudes de información a la Conanp para conocer el presupuesto que le fue asignado para operar de 2018 a 2022, el ingreso que recaudó por cobro de derechos, el que le fue reintegrado por el mismo concepto y, el ejercicio de estos recursos.

En relación con el penúltimo inciso (e), se utilizaron los montos ejercidos en partidas específicas de gasto debido a que el ejercicio del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) se registra como partida específica, la cual corresponde al cuarto nivel de desagregación del Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal (DOF, 26 de junio de 2018). En dicho documento, se describen los bienes o servicios de un mismo género a partir de tres niveles (capítulo, concepto y partida genérica). Una partida se compone de cinco dígitos; ejemplo de ello es la partida 21101, que corresponde a materiales y útiles de oficina.

Por otro lado, en el Diario Oficial de la Federación se publicó el 20 de julio de 2007 un acuerdo para establecer las direcciones regionales de la Conanp, en el que se indicaba el nombre de las ANP decretadas hasta ese momento. En dicho acuerdo, la Dirección Regional Península de Baja California y Pacífico Norte incluía quince ANP. El 22 de mayo de 2017 se publicó en el DOF otro acuerdo en el que se incorporaban nuevas áreas a esa misma Dirección Regional y también se le retiraba una de las que ya le correspondían, el APFF Islas del Golfo de California (APFF-IGC) (para asignársela a la Región Noroeste y Alto Golfo de California).<sup>1</sup> Sin embargo, la Conanp considera administrativamente a esta APFF (en particular las direcciones de Baja California y Baja California Sur) como parte de las 19 ANP de la Dirección Regional Península de Baja California y Pacífico Norte que se toman en cuenta en este análisis.

El presente estudio no contempla la totalidad de la información pública que está en manos de las autoridades, por lo que los datos presentados pueden tener un carácter parcial. En algunas

secciones, ello dificulta plantear conclusiones sobre la recaudación total, el reintegro a la Conanp y el uso de los ingresos por cobro de derechos por parte de la Comisión o de la Dirección Regional Península de Baja California y Pacífico Norte. Un ejemplo, en el que se advierten contrastes importantes, es el caso de los ingresos por cobro de derechos que se reintegraron a la Dirección Regional entre 2018 y 2021, que, al compararlos con las cifras relativas a su ejercicio, pareciera haber sido significativamente menor. Debido a la propia estructura administrativa de la Conanp, la investigación no cuenta con elementos suficientes para considerarlos como subejercicios, pues las oficinas centrales pueden ejercer los recursos que se reportan como asignados a las direcciones regionales para realizar compras consolidadas; por ejemplo, para la compra de combustibles y otros insumos destinados a la operación y el manejo de las ANP del país.



▲ Cabo Pulmo. BCS. Foto: Carlos Aguilera, Niparájá.

## Introducción

La protección del patrimonio natural de México es fundamental para mantener los servicios ecosistémicos y aprovechar de forma sostenible los bienes y recursos naturales. Por ello, asegurar el financiamiento de las áreas naturales protegidas (ANP), que constituyen una de las mejores herramientas para lograrlo, resulta estratégico.

En la última década, el Estado mexicano ha ampliado la superficie protegida del país. Actualmente (agosto de 2023) existen 203 ANP federales, que abarcan una superficie de 91 608 327 hectáreas y cubren el 33.32 por ciento del territorio nacional (11.27 por ciento de la superficie terrestre y 22.05 por ciento de la superficie marina). La Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp) se encarga de su resguardo.

Sin embargo, este importante esfuerzo para conservar el territorio mexicano enfrenta un serio retroceso en materia presupuestaria. Entre 2017 y 2022, los recursos públicos dirigidos al cuidado de las ANP se redujeron un 50 por ciento (Castillo et al., 2022). Esta situación ha limitado aún más la operación y el manejo efectivos de los sitios mejor conservados del país.

En este sentido, la presente investigación se centra en los ingresos excedentes por cobro de derechos como un mecanismo de financiamiento complementario para reducir la brecha financiera institucional de la Conanp y potenciar las capacidades de las ANP, con el propósito de generar bienestar a pesar del contexto de austeridad y bajo presupuesto. La Conanp genera recursos propios a través del cobro de derechos a las personas usuarias y visitantes de las ANP. Sin embargo, existen diversos factores (internos y externos) que afectan la recaudación y reintegración efectiva de estos ingresos a las ANP, de tal manera que funcionen como un soporte financiero para su manejo sustentable, como lo señala el artículo 198 de la Ley Federal de Derechos (LFD).

A este respecto, los objetivos de la investigación son los siguientes:

- Analizar la información y los datos oficiales sobre el cobro de derechos en el periodo 2018-2022 con el propósito de: a) conocer los ingresos totales recaudados por la Conanp, así como los porcentajes que fueron reintegrados por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); b) identificar los criterios de distribución de los ingresos por cobro de derechos al interior de la Conanp y de la Dirección Regional Península de Baja California y Pacífico Norte, a la que está adscrita el Área de Protección de Flora y Fauna (APFF) Balandra y c) dar cuenta del ejercicio del gasto (de los ingresos excedentes por cobro de derechos) por parte de las autoridades correspondientes, a la luz de lo establecido por la LFD.
- Identificar los factores internos y externos a la Conanp que favorecen u obstaculizan el cobro de los derechos y su reintegración a las ANP federales, con énfasis en el APFF Balandra.
- Desarrollar recomendaciones puntuales para fortalecer el circuito de cobro de derechos en las ANP; es decir, su recaudación, la reintegración a las áreas protegidas y el aprovechamiento de estos ingresos.

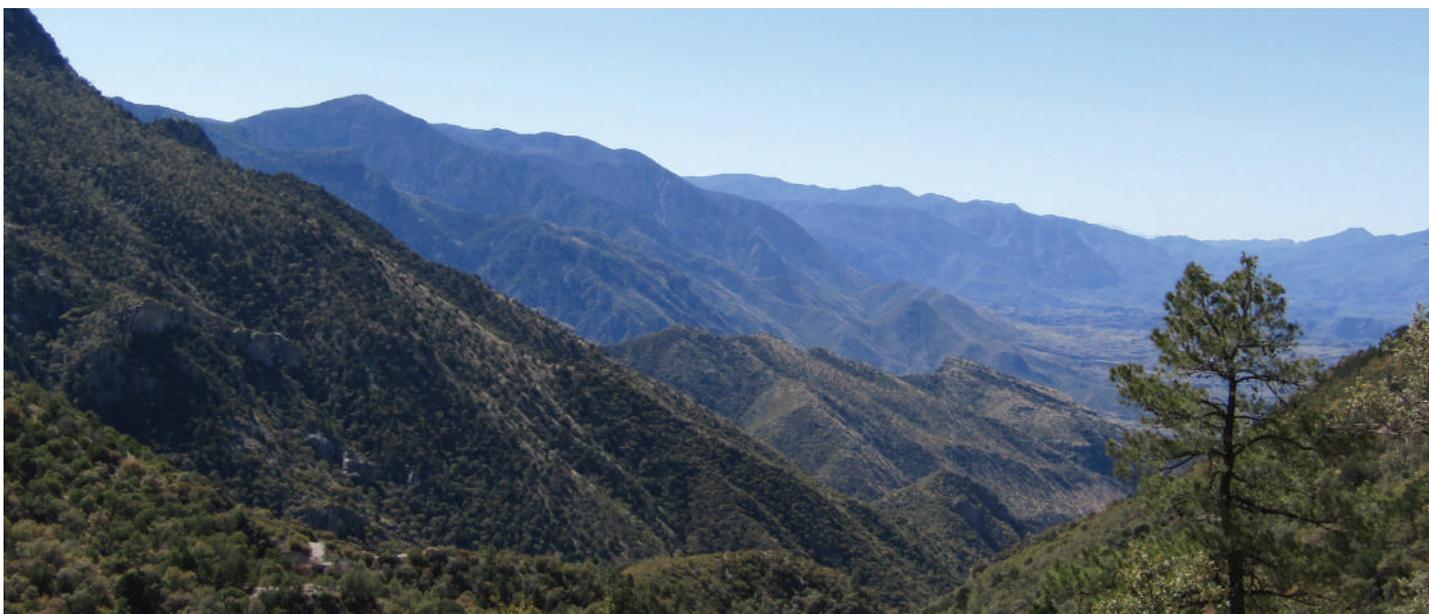


▲ APFF Bavispe. Sonora. Foto: Cecilia Aguilar, Wildlands Network.

Por sus características como ANP terrestre y marina que recauda ingresos por cobro de derechos, el APFF Balandra permite observar de manera pormenorizada la operación de este circuito, desde su pago y registro por parte del personal de la Conanp ante la SHCP y su reintegración como ingresos excedentes por cobro de derechos a las oficinas centrales de dicha Comisión, hasta su retorno a la Dirección Regional. Por este motivo, la investigación se centra en ella.

El enfoque del estudio es cualitativo y, como se mencionó, parte del análisis de la información y los datos públicos disponibles en las páginas oficiales de la Conanp y la Semarnat, así como de información oficial obtenida a partir de 154 solicitudes de acceso a la información realizadas a dichas instancias. Asimismo, se basa en entrevistas estructuradas a diversas personas clave; entre ellas al director de la región Península de Baja California y Pacífico Norte de la Conanp y a personas prestadoras de servicios turísticos, que aportaron información valiosa sobre el cobro de derechos en el APFF Balandra.

Para dar cuenta de los objetivos planteados, en el primer apartado se expone un panorama general de las ANP federales y su importancia, así como de los presupuestos públicos en el periodo 2018-2022. Además, en esta sección también se aborda la información correspondiente a la Dirección Regional Península de Baja California y Pacífico Norte, a la que pertenece el APFF Balandra.



▲ Sierra El Tigre. APFF Bavispe. Sonora Foto: Cecilia Aguilar, Wildlands Network.

En el segundo apartado se abordan de manera detallada el cobro de derechos en las ANP, la normativa vigente y los principales cambios en la LFD, que han influenciado el destino de los ingresos excedentes por cobro de derechos. Además, se presenta el proceso de cobro de derechos, en el cual se describen cada uno de los pasos para el pago de derechos, el proceso de registro de los ingresos ante las autoridades correspondientes y los trámites administrativos para la reintegración de estos ingresos a la Conanp.

En el tercer apartado se presenta un análisis minucioso de los ingresos excedentes por cobro de derechos para la Conanp y la Dirección Regional Península de Baja California y Pacífico Norte en el periodo 2018-2022. Asimismo, se exponen los criterios para la asignación de los recursos que se reintegran a ambas unidades responsables y, por último, se analizan los datos sobre el ejercicio de los ingresos por cobro de derechos en las mismas.

En el cuarto apartado se aborda el caso del APFF Balandra. Se presenta información relevante sobre el área protegida, su importancia ecológica y la evolución que ha tenido en materia de cobro de derechos. Al respecto, se muestran datos sobre los ingresos que recauda por este concepto, el porcentaje de recursos que se reintegran para su operación y, finalmente, datos oficiales sobre su ejercicio.

Por último, en las reflexiones finales se exponen los hallazgos más relevantes del estudio, como los retos y obstáculos presentes en el circuito de cobro de derechos en la Conanp y, en particular, en el APFF Balandra. Estos se recuperan en la sección de recomendaciones, donde se enuncian puntos específicos para mejorar y consolidar el cobro de derechos y, optimizar la recaudación y reintegración de los ingresos excedentes por este concepto tanto en la Conanp como, de manera más específica, en el APFF Balandra.

Así, a través del análisis de información y datos oficiales y de recomendaciones puntuales, la investigación pretende contribuir al fortalecimiento del cobro de derechos como una fuente de ingresos que permita el desarrollo de proyectos y acciones encaminadas a la conservación de las ANP, con énfasis en el APFF Balandra.

# 1. Áreas naturales protegidas

## 1.1 Importancia de las ANP

Hasta ahora, las ANP han sido el instrumento de política pública más sólido y eficaz para la conservación del territorio, tanto terrestre como marino. Para la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA), estos espacios deben contener ambientes representativos de los diversos ecosistemas que aún cuenten con sus características originales, es decir, que estos no hayan sido significativamente alterados por las acciones humanas, o si lo han sido, que sean susceptibles de ser restaurados y preservados (2023).

Se trata de los espacios del territorio nacional que contienen los ecosistemas mejor conservados y que cuentan con una diversidad biológica considerable. Aparte de contribuir de manera importante a la producción de bienes y servicios ambientales para las comunidades que las habitan, benefician a las poblaciones humanas que dependen de estos servicios (y que no necesariamente están dentro o en los alrededores del ANP) y, en general, contribuyen al bienestar de los seres humanos. Las ANP son también reservorios de la riqueza genética del país, donde las diferentes especies de seres vivos se desarrollan y prosperan, permitiendo con ello la continuidad de los procesos evolutivos.

Además, cerca del 70 por ciento de los territorios de las comunidades y pueblos indígenas en México se ubican en zonas de alta importancia biológica, y alrededor del 26.3 por ciento de ellos se encuentran dentro de ANP (Causa Natura et al., 2022). Es tal la relevancia biológica de estos territorios, que se calcula que entre el 12 y el 20 por ciento de las tierras bajo manejo humano a nivel global se encuentran en territorios pertenecientes a pueblos indígenas o comunidades originarias (Toledo et al., 2001, citado en Boege, 2008).

Para cumplir con lo estipulado en la LGEEPA, las ANP federales se establecen “por causa de utilidad pública” mediante un decreto emitido por el Ejecutivo federal o, en el caso de áreas destinadas voluntariamente a la conservación (ADVC), mediante un certificado emitido por la Conanp.

En este último caso, la persona o personas propietarias de la tierra (privada o comunitaria) destinan de manera voluntaria el total o una porción de ellas a la conservación. Una vez establecida el ANP o el ADVC, de acuerdo con la LGEEPA, se deberán elaborar los instrumentos de manejo: el programa de manejo, en el caso de las ANP, o la estrategia de manejo, para las ADVC. La ley establece que se trata de instrumentos de manejo de mediano plazo que deberán ser revisados y actualizados al menos cada cinco años.

Las ANP también cuentan con mecanismos de gobernanza y participación social en la figura de los Consejos Asesores. La dirección del ANP deberá impulsar su implementación y considerar la inclusión de todos los sectores de la sociedad que puedan aportar con su participación, ideas y acciones a la mejora y el logro de los objetivos de conservación del ANP establecidos tanto en su decreto y programa de manejo, como en los programas operativos anuales (POA).

Como ya se mencionó, la Conanp es responsable de administrar y gestionar 203 ANP federales, las cuales se encuentran divididas en seis categorías según la representatividad de sus ecosistemas, la conectividad, el tamaño, la relevancia y los usos y valores sociales y económicos.

Debido a sus particulares características geográficas, México cuenta con una gran cantidad de ecosistemas, lo cual lo coloca en el quinto lugar a nivel mundial de los países megadiversos. Se calcula que la riqueza ambiental de México representa aproximadamente el 10 por ciento de la diversidad biológica mundial (Sarukhán et al., 2009). A pesar de ello, la biodiversidad mexicana se ha visto amenazada por las actividades humanas, la fragmentación o destrucción de los ecosistemas y el tráfico de especies.

**Cuadro 1. Áreas naturales protegidas federales según la categoría de manejo**

Categoría de manejo	Número	Superficie en hectáreas
Áreas de protección de flora y fauna	50	7 223 649
Áreas de protección de los recursos naturales	10	4 522 189
Monumentos naturales	5	16 269
Parques nacionales	73	16 231 864
Reservas de la biosfera	46	63 460 171
Santuarios	19	154 184
<b>TOTAL</b>	<b>203</b>	<b>91 608 327</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la sección Numeralia de la página web *Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación para la Conservación* (SIMEC) de la Conanp (agosto de 2023).

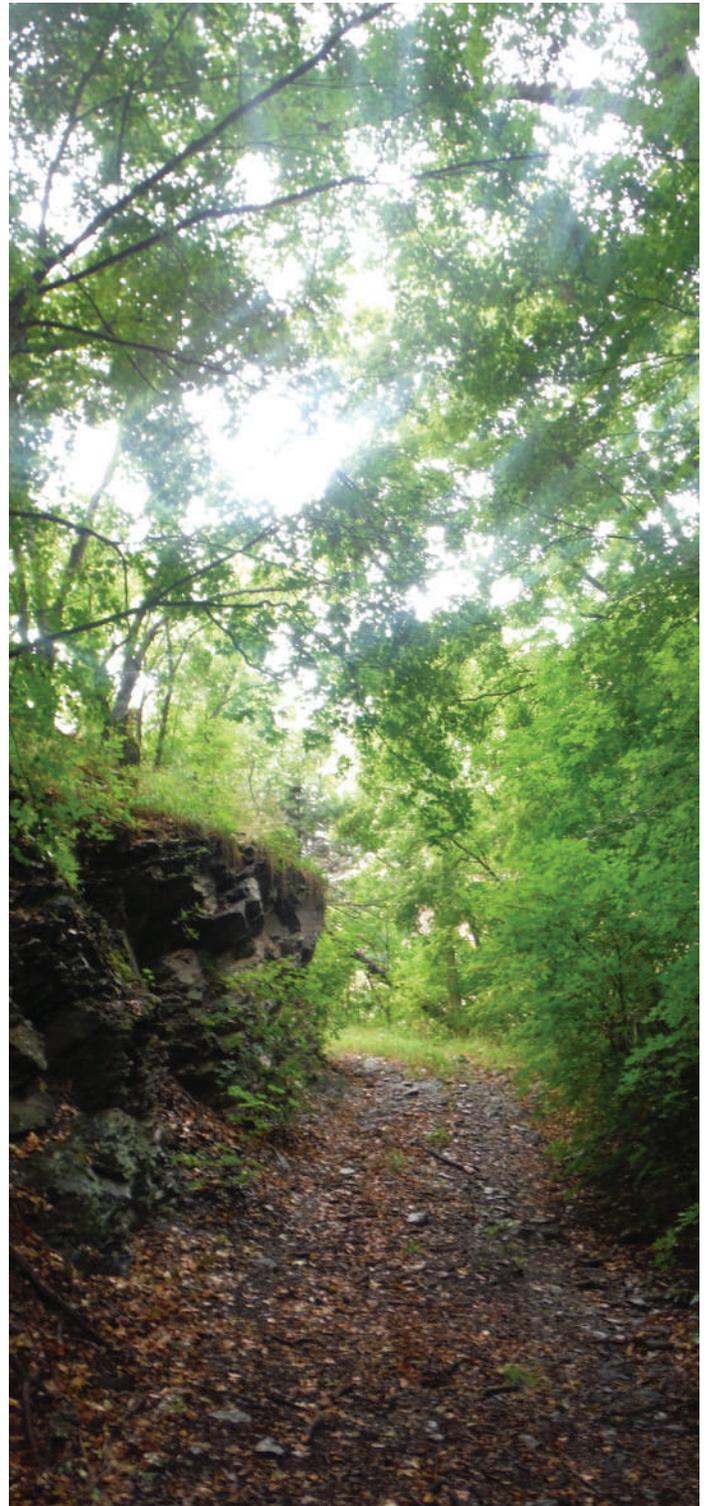
## 1.2 Presupuesto para el cuidado de las ANP

La administración de las ANP federales depende, sobre todo, de dos fuentes de ingresos. Por un lado, los presupuestos fiscales asignados cada año por la SHCP en el PEF, que se ejercen a través de las unidades responsables (entidades gubernamentales), y los ingresos propios, como el cobro de derechos recaudados por las propias ANP. Cada año, la Conanp recibe recursos públicos a través del PEF, dentro del Ramo 16, Medio Ambiente y Recursos Naturales. En los últimos años, se han observado cambios sustantivos en la asignación del presupuesto público para el cuidado de las áreas protegidas a nivel federal.

Por otro lado, están los ingresos extrapresupuestarios, que son aportaciones de terceras partes para la administración de las ANP. Estos recursos provienen de los gobiernos federal, estatales, municipales, así como del sector privado, la academia, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones internacionales (mediante acuerdos de cooperación internacional) (Conanp y Endesu, 2019). En relación con estos últimos, la Conanp y la Semarnat han establecido acuerdos que permiten invertir recursos para el desarrollo de proyectos destinados al cuidado de las ANP. Entre los organismos internacionales que hacen aportaciones se encuentran el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF, por sus siglas en inglés), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y la Sociedad Alemana de Cooperación Internacional (GIZ, por sus siglas en alemán). Estas organizaciones destinan recursos para las ANP a través de organizaciones de la sociedad civil.

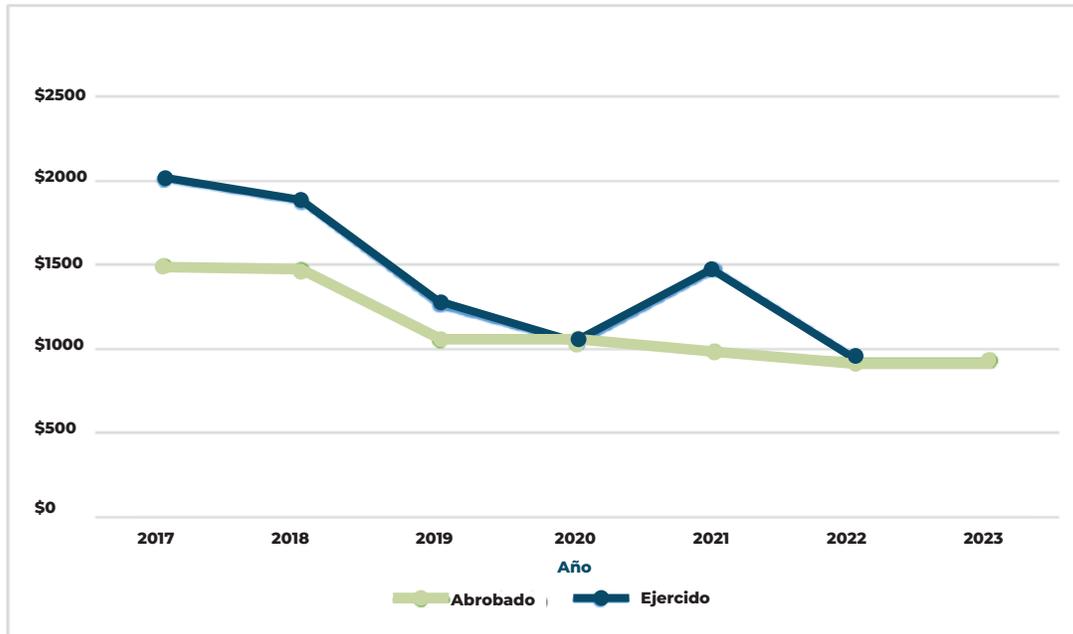
Entre las fuentes extrapresupuestarias, también cabe destacar los fideicomisos o fondos ambientales. Un fondo ambiental representa una cantidad de dinero que solo se puede utilizar para fines concretos, sin que intervengan otras fuentes de financiamiento. Su administración está en manos de una junta independiente, ya sea un consejo o una comisión. Estos fondos ambientales son una garantía financiera para cubrir los gastos básicos de funcionamiento de las ANP y permiten que quienes las administran se concentren en las acciones de conservación (García et al., 2020). El Fondo para las Áreas Naturales Protegidas (FANP) es el fondo ambiental de mayor importancia en México. Fue creado en 1997 con aportaciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF), con una inversión inicial de 16 480

000 dólares y un flujo anual de 1 160 000 dólares. En un principio, el fondo solo apoyaba a diez ANP. Actualmente, el FANP canaliza recursos para 55 áreas protegidas del país y ha financiado más de 550 iniciativas de conservación.<sup>2</sup>



▲ Ajos. APFF Bavispe. Sonora. Foto: Cecilia Aguilar, Wildlands Network.

**Gráfica 1: Conanp: presupuesto aprobado para 2017-2023 y ejercido en 2017-2022**  
(cifras en millones de pesos de 2023)



Fuente: Castillo et al., 2022, p.6.

Como se observa en la **Gráfica 1**, desde el 2017 a la fecha, la disminución en los presupuestos aprobados en los PEF para la Conanp ha sido constante. El recorte más fuerte ocurrió en el 2019 y fue de 28.4 por ciento respecto del monto aprobado en el año fiscal 2018. Además, al comparar los recursos asignados a la Conanp en el PEF 2017 con los correspondientes al PEF 2023, se aprecia una reducción del 53 por ciento en términos reales.<sup>3</sup>

Durante el periodo 2017-2022 (con excepción del 2020), el ejercicio de recursos fue mayor a lo aprobado en los respectivos PEF. Ello se explica por las adecuaciones presupuestarias que la Semarnat debe hacer para atender las necesidades operativas de la Conanp. Esta práctica indica que los montos aprobados en el PEF no necesariamente se ajustan a las actividades establecidas por dicha Comisión en los POA de las ANP.

Las propias autoridades federales han reconocido que existe una brecha financiera en la Conanp, la cual limita seriamente la operación y el manejo efectivos de las ANP.<sup>4</sup> Ante esta situación, la Comisión ha realizado estudios para conocer las

necesidades financieras que enfrenta. En 2016, la publicación del Plan de Acción para el Financiamiento Estratégico 2016-2018, de la Conanp, proyectó que, de mantenerse la tendencia de crecimiento presupuestario de ese momento, necesitaría 591 280 000 pesos anuales adicionales en el PEF para operar de forma efectiva las ANP decretadas hasta ese momento. En cuanto a los retos de financiamiento para cumplir con la Meta 11 de Aichi, la Comisión necesitaría, por lo menos, 1060 millones de pesos anuales adicionales para operar y manejar las ANP decretadas y por decretarse (Conanp, 2016a, p. 10).

No obstante, estas cifras no se han visto reflejadas en el presupuesto público asignado a la Comisión. Ante la situación de precariedad presupuestaria de la Conanp, se han contemplado fuentes alternas de financiamiento para el manejo y la operación efectiva de las áreas protegidas. De hecho, en el Plan de Acción 2016-2018 se consideró el cobro de derechos como un eje operativo para “lograr la suficiencia presupuestaria de la Semarnat-Conanp a través de la movilización de recursos adicionales del presupuesto fiscal, públicos, privados nacionales e internacionales” (p. 19).

<sup>3</sup> El reporte de la coalición NOSSA presenta datos relevantes sobre las implicaciones de la reducción presupuestaria, sobre todo para el manejo y la operación de las ANP (Castillo et al., 2022).

<sup>4</sup> “El análisis de la brecha financiera en ANP es una herramienta útil para determinar las necesidades de financiamiento e implementar estrategias y mecanismos para atenderlas ... En términos contables, es un comparativo entre los recursos con los que se cuenta y los requeridos. ... La brecha financiera institucional, que corresponde a las necesidades de operación y manejo efectivo de las ANP. Esta se compone de los recursos necesarios para que la Conanp cuente con el personal requerido, los gastos de operación y lograr el equipamiento de la institución. Por otro lado, está la brecha financiera para lograr la conservación de la biodiversidad en ANP. Esta se refiere, por un lado, a los recursos necesarios para la implementación de acciones puntuales para desarrollar, aplicar y actualizar los programas de manejo” (Conanp, 2016a, p. 14).



**Cuadro 2. Áreas naturales protegidas de la región Península de Baja California y Pacífico Norte**

<b>Núm.</b>	<b>Área natural protegida</b>	<b>Superficie (ha)</b>	<b>Núm. de registro Sinap</b>	<b>Designaciones y certificaciones internacionales</b>
1	Parque Nacional Bahía de Loreto	206 580.75	007	Sitio Ramsar / Lista Verde
2	Área de Protección de Flora y Fauna Balandra	2 512.73	Sin registro	Sitio Ramsar / Patrimonio Mundial
3	Parque Nacional Cabo Pulmo	7 111.01	051	Sitio Ramsar / Patrimonio Mundial / Lista Verde
4	Área de Protección de Flora y Fauna Cabo San Lucas	3 996.04	Sin registro	Patrimonio Mundial
5	Reserva de la Biosfera Complejo Lagunar Ojo de Liebre	79 328.97	038	Sitio Ramsar
6	Parque Nacional Constitución de 1857	5 009.48	054	Sitio Ramsar
7	Reserva de la Biosfera El Vizcaíno	2 546 790.25	021	Sitio Ramsar / Patrimonio Mundial / MaB - Hombre y Biosfera
8	Reserva de la Biosfera Isla Guadalupe	476 971.20	058	-
9	Área de Protección de Flora y Fauna Islas del Golfo de California	374 553.63	Sin registro	Sitio Ramsar / Patrimonio Mundial / MaB - Hombre y Biosfera
10	Reserva de la Biosfera Islas del Pacífico de la Península de Baja California	1 161 222.98	Sin registro	-
11	Parque Nacional Loreto II	6 217.52	Sin registro	-
12	Parque Nacional Nopoló	2 076.51	Sin registro	-
13	Reserva de la Biosfera Pacífico Mexicano Profundo	43 614 120.19	Sin registro	-
14	Parque Nacional Revillagigedo	14 808 780.12	Sin registro	Patrimonio Mundial / MaB - Hombre y Biosfera
15	Parque Nacional San Quintín	85.9	Sin registro	-
16	Parque Nacional Sierra de San Pedro Mártir	72 910.68	030	-
17	Reserva de la Biosfera Sierra la Laguna	112 437.07	023	Sitio Ramsar / MaB - Hombre y Biosfera

Núm.	Área natural protegida	Superficie (ha)	Núm. de registro Sinap	Designaciones y certificaciones internacionales
18	Área de Protección de Flora y Fauna Valle de los Cirios	2 521 987.61	066	-
19	Santuario Ventilás Hidrotermales de la Cuenca de Guaymas y de la Dorsal del Pacífico Oriental	145 564.80	063	-
20	Reserva de la Biosfera Zona Marina Bahía de los Ángeles, Canales de Ballenas y de Salsipuedes	387 956.88	059	Sitio Ramsar
21	Parque Nacional Zona Marina del Archipiélago de Espíritu Santo	48 654.83	072	Lista Verde
22	Parque Nacional Zona Marina del Archipiélago de San Lorenzo	58 442.80	057	Sitio Ramsar / Patrimonio Mundial / MaB - Hombre y Biosfera
<b>Superficie total</b>		<b>66 643 311.95</b>		

Fuente: Elaboración propia con base en las fichas descriptivas de la región Península de Baja California y Pacífico Norte del SIMEC. (Conanp, s.f.a).

La gran mayoría de las ANP que forman parte de la región Península de Baja California y Pacífico Norte representan ecosistemas de gran valor ambiental, como islas, arrecifes, desiertos, sierras y humedales. Estos ecosistemas son el hábitat de diversas especies prioritarias, como el tiburón blanco, las ballenas grises y jorobadas, los lobos marinos, aves migratorias y residentes, mantas gigantes, el berrendo y el borrego cimarrón, cirios, serpientes, tortugas marinas y bosques de pinos y encinos. Muchas de estas y otras especies se encuentran catalogadas en la Norma Oficial Mexicana NOM-059-SEMARNAT-2010 sobre protección ambiental de especies nativas de flora y fauna silvestres en riesgo, la cual incluye especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio.

Los diferentes ecosistemas de la región soportan economías locales y regionales basadas en las actividades pesqueras, turísticas, agropecuarias y ganaderas. Por ello, es necesario asignar a estas áreas protegidas presupuesto y personal suficientes para que puedan gestionar de forma

adecuada el territorio, conservar las distintas especies y fomentar el desarrollo responsable y sustentable de las diferentes actividades productivas de la región.

### 1.3.1 Presupuesto público 2018-2022 para la región Península de Baja California y Pacífico Norte

En este apartado se analiza el presupuesto destinado a las áreas protegidas de la región Península de Baja California y Pacífico Norte, para conocer sus necesidades y la forma en que se gestionan los presupuestos asignados. La información que se presenta considera también los presupuestos fiscales asignados y ejercidos por las direcciones administrativas en Baja California y Baja California Sur correspondientes al APFF Islas del Golfo de California.

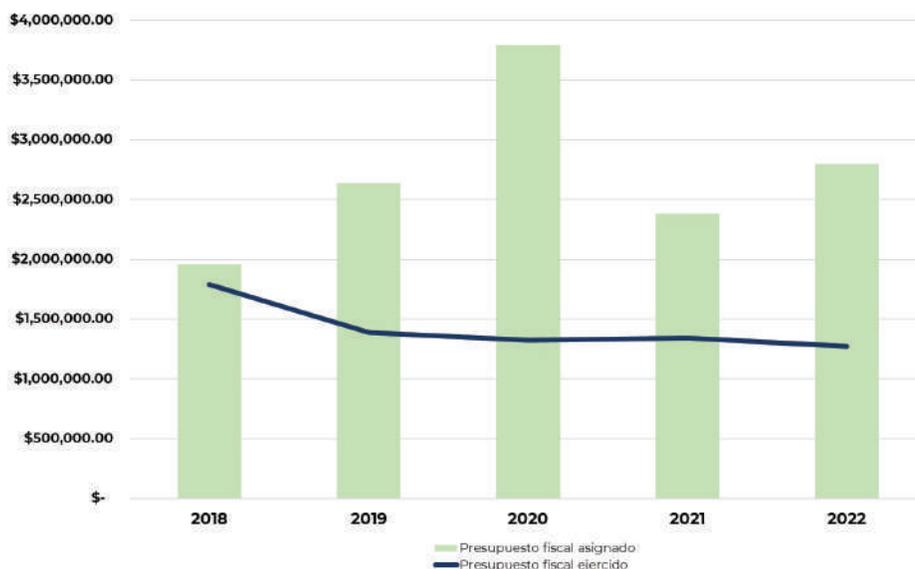
De acuerdo con datos oficiales, durante el periodo 2018-2022, se asignó un total de 13 573 183 pesos para la operación de las ANP de la región. En 2018,

el presupuesto para las 19 ANP fue de 1 960 000 pesos; si se compara con el asignado en 2022— que sumó un total 2 799 702 pesos— se aprecia un aumento del 43 por ciento en términos nominales.<sup>6</sup>

Áreas como el Parque Nacional Zona Marina del Archipiélago de Espíritu Santo y la Reserva de la Biosfera Zona Marina Bahía de los Ángeles, Canales de Ballenas y de Salsipuedes recibieron en cinco años un aumento nominal de 160 y 112 por ciento, respectivamente. Por su parte, el Parque Nacional Cabo Pulmo tuvo un incremento de apenas 8 por ciento en cinco años, mientras que, en 2022, la Reserva de la Biosfera Islas del Pacífico tuvo una reducción del 46 por ciento en su presupuesto operativo.

Como se muestra en la **Gráfica 2**, al comparar el presupuesto operativo asignado cada año a las ANP de la región con el presupuesto ejercido al final del año fiscal, se observan grandes diferencias. En primer lugar, el 2018 presentó un subejercicio del 9 por ciento, mientras que el 2020 muestra la mayor diferencia porcentual (65 por ciento) entre lo asignado y ejercido, lo cual pudo deberse a la suspensión generalizada de

**Gráfica 2: Presupuesto fiscal asignado y ejercido por las 19 ANP de la región Península de Baja California y Pacífico Norte (pesos corrientes)**



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos a través de seis solicitudes de información a la Conanp.

actividades durante el confinamiento debido a la pandemia de covid-19. Por último, el 2022 también presentó un subejercicio, esta vez del 54 por ciento.

Existen diversas razones por las cuales las ANP no ejercen la totalidad de los recursos asignados durante un año fiscal. Por ejemplo, cuando el ejercicio de algunas partidas (o conceptos) de gasto se realizan a través de compras consolidadas por parte de las direcciones regionales o por las oficinas centrales de la Conanp<sup>7</sup> (ver apartado 3).

En esta región, partidas de gasto como materiales de oficina (21101), combustibles (26102), prendas de protección personal (27201) y refacciones menores para el transporte (29601) se realizan mediante compras consolidadas en las oficinas centrales. Sin embargo, partidas de gasto como información en medios masivos (33605), mantenimiento y conservación de inmuebles (35101), pasajes aéreos nacionales (37104) y viáticos nacionales (37504) se integran a la bolsa de recursos de la Dirección Regional para su erogación.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Cálculos realizados con base en datos obtenidos a través de seis solicitudes de información realizadas a la Conanp.

<sup>7</sup> Las compras consolidadas son una estrategia del Gobierno federal mediante la cual las distintas instituciones que deben adquirir un mismo bien o insumo integran en un solo procedimiento de contratación una demanda con base en sus necesidades. En estas compras se buscan las mejores condiciones para la adquisición de materiales o insumos. Fundamento legal con base en el artículo 17 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público (LAASSP).

<sup>8</sup> Los números son las claves presupuestarias. Datos obtenidos a través de solicitud de información realizada a la Conanp, Folio 330008323000145.

## 2. Cobro de derechos

### 2.1 Normativa vigente

El Código Fiscal de la Federación (DOF, 12 de noviembre de 2021), en el artículo 2 fracción IV, define los derechos como “las contribuciones establecidas en Ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación, así como por recibir servicios que presta el Estado en sus funciones de derecho público, excepto cuando se presten por organismos descentralizados u órganos desconcentrados”.

Según la LFD, existen dos tipos de cobro de derechos relacionados con las áreas naturales protegidas: 1) el cobro de derechos por el otorgamiento de autorizaciones, prórrogas, sustituciones, transferencias o concesiones para el uso o aprovechamiento de elementos y recursos naturales dentro de las ANP; como las autorizaciones para personas prestadoras de servicios turísticos (artículo 194-C);<sup>9</sup> y 2) el cobro de derechos por el uso o aprovechamiento no extractivo de los elementos naturales y escénicos que se realizan en las ANP (artículo 198).

El artículo 198 de la LFD estipula que el cobro de derechos es un mecanismo de recaudación de cuotas pagadas por turistas o visitantes por el disfrute de las ANP. El pago que deben realizar las personas usuarias no solo incluye el ingreso a estas áreas, sino que también cubre la realización de diversas actividades recreativas, turísticas y deportivas, como el buceo, recorridos en embarcaciones motorizadas y no motorizadas, observación de fauna en general, pesca deportiva, ciclismo, montañismo, campismo, etc. De acuerdo con la Conanp (2016c), la aplicación del cobro de derechos por uso, goce o aprovechamiento recreativo tiene como objetivo apoyar a la operación no básica, la infraestructura de las ANP y la consolidación de su sostenibilidad financiera.

La reforma a la LFD publicada el 8 de diciembre del 2020 en el DOF establece, en el artículo 198, que “Los ingresos que se obtengan por la recaudación de los derechos a que se refiere este artículo, se destinarán a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, para el manejo sustentable de las Áreas Naturales Protegidas”.



▲ Sierra La Purica. APFF Bavispe. Sonora.  
Foto: Cecilia Aguilar, Wildlands Network.

Las modificaciones a la LFD del 2020 (ver Anexo 1) implicaron la derogación de la fracción 198-A e incluyeron un cobro diferenciado según las capacidades de manejo de las personas visitantes y la vulnerabilidad de los ecosistemas de las ANP. Asimismo, aumentaron el costo de acceso para las áreas protegidas con un turismo de alto nivel económico, como es el caso del Parque Nacional Revillagigedo y la Reserva de la Biosfera Isla Guadalupe, cuyo costo por día por persona es de 1736 pesos, de acuerdo con el artículo 198 fracción I BIS y el ajuste según la Resolución Miscelánea Fiscal para 2023 de la SHCP (DOF, 27 de diciembre de 2022).<sup>10</sup>

Cabe mencionar que en el acuerdo de actualización del Programa de Manejo de la Reserva de la Biosfera Isla Guadalupe (DOF, 9 de enero de 2023) se prohíbe toda actividad de apnea en cualquier modalidad, así como todo tipo de buceo turístico-recreativo, que eran los principales atractivos de la isla.

### 2.2 Circuito de cobro de derechos

Este apartado da cuenta del personal y de las instancias involucradas, así como de los pasos a seguir, desde que se realiza el pago del brazalete (cuota), se hace el registro en los sistemas contables y se resguardan los ingresos, hasta la reintegración de estos a la Conanp, como lo establece la LFD.

<sup>9</sup> Según el artículo 75-BIS de la LGEEPA, los ingresos que la Federación recibe por concepto del otorgamiento de permisos, autorizaciones y licencias relacionadas con actividades dentro de las ANP (artículo 194-C de la LDF), se deberán destinar a la realización de acciones de preservación y restauración de la biodiversidad dentro de las áreas en las que se generen dichos ingresos.

<sup>10</sup> En estas áreas se realizan actividades de buceo, y el costo oscila entre \$55 000 y \$60 000 por persona, que incluye seis días y cinco noches a bordo de embarcaciones tipo Liveboard.

## 2.2.1 Procedimiento para el pago de derechos en las ANP

Para el pago de derechos se utilizan formas valoradas preimpresas que elabora la Conanp como parte del proceso de recaudación. Actualmente existen dos tipos de formas valoradas: los brazaletes y los pasaportes de la conservación, los cuales difieren tanto en el costo como en su aplicación dentro de las áreas protegidas.

El precio del brazalete suele ser menor, pero solo funciona para visitar un ANP durante una jornada. Por su parte, los pasaportes de la conservación, cuyo costo es mayor, sirven para visitar cualquier ANP, sin límite de visitas a lo largo del año, salvo algunas excepciones, señaladas en la fracción I Bis del artículo 198 de la LFD.

**Cuadro 3. Cuotas por el uso o aprovechamiento no extractivo de los elementos naturales escénicos que se realizan en las ANP (artículo 198 de la LFD).**

Artículo 198, Fracción	Costo con ajuste al 2023*	ANP de la región Península de Baja California y Pacífico Norte
I. Por persona, por día, por cada ANP considerada como de capacidad de carga baja por la alta vulnerabilidad y fragilidad de sus ecosistemas.	\$104.00	- Parque Nacional Bahía de Loreto - Área de Protección de Flora y Fauna Islas del Golfo de California - Reserva de la Biosfera El Vizcaíno - Parque Nacional Zona Marina del Archipiélago de Espíritu Santo - Reserva de la Biosfera Zona Marina Bahía de los Ángeles, Canales de Ballenas y de Salsipuedes - Reserva de la Biosfera Complejo Lagunar Ojo de Liebre - Área de Protección de Flora y Fauna Valle de los Cirios
I Bis. Por persona, por día, por cada ANP considerada como de muy baja capacidad de carga por la muy alta vulnerabilidad y fragilidad de sus ecosistemas.	\$1736.00	- Parque Nacional Revillagigedo - Reserva de la Biosfera Isla Guadalupe
I Ter. Por persona, por día, por cada ANP considerada como de capacidad de carga media por la mediana vulnerabilidad y fragilidad de sus ecosistemas	\$58.00	-Área de Protección de Flora y Fauna Balandra - Área de Protección de Flora y Fauna Cabo San Lucas - Parque Nacional Cabo Pulmo - Parque Nacional Constitución de 1857 - Reserva de la Biosfera Islas del Pacífico de la Península de Baja California -Parque Nacional Sierra de San Pedro Mártir - Reserva de la Biosfera Sierra La Laguna - Parque Nacional Zona Marina del Archipiélago de San Lorenzo
I Quáter. Por persona, por día, por cada ANP considerada como de baja capacidad de carga por la muy alta vulnerabilidad y fragilidad de sus ecosistemas.	\$347.00	
II. Por las demás ANP no enlistadas en las fracciones I, I Bis, I Ter y I Quáter por persona, por día, por Área Natural Protegida.	\$44.00	- Reserva de la Biosfera Pacífico Mexicano Profundo - Santuario Ventilales Hidrotermales de la Cuenca de Guaymas y de la Dorsal del Pacífico Oriental
III. Las personas podrán optar por pagar los derechos a que se refiere este artículo, por persona, por año, para todas las ANP, con excepción de las señaladas en la fracción I Bis del presente artículo.	\$1736.00	

Fuente: Elaboración propia con base en la LFD y el ajuste según la Resolución Miscelánea Fiscal para 2023, de la SHCP.

De acuerdo con la LFD, están exentas de este pago las personas residentes de las áreas protegidas o sus zonas de influencia, las personas que prestan servicios turísticos, las infancias menores de 12 años, las personas con discapacidad y las personas adultas mayores, pensionadas y jubiladas, así como las habitantes de los municipios que se ubiquen en las zonas de alta y muy alta marginación. Por otro lado, estudiantes y docentes con credencial vigente tienen 50 por ciento de descuento.

La compra de los brazaletes o pasaportes de la conservación es el primer paso del circuito de cobro de derechos, en el que intervienen varias dependencias y autoridades de la administración pública federal.

Existen tres procedimientos para que las personas usuarias, visitantes y/o prestadoras de servicios turísticos compren sus brazaletes o pasaportes de la conservación.

- Compra por medio del portal de internet para el pago de derechos

1. Ingresar al portal de internet para el Pago de Derechos, Productos y Aprovechamientos (DPA) de la Semarnat bajo el esquema e5cinco.<sup>11</sup> Para utilizar este portal es necesario registrarse con un correo electrónico y una clave, así como proporcionar datos personales (en el caso de personas físicas) o datos empresariales (en el caso de personas morales).
2. Una vez dentro, seleccionar la institución correspondiente (en este caso, la Conanp) y rellenar el formato con la información que se solicita. Este paso es fundamental, ya que es indispensable conocer el artículo específico de la LFD que se va a pagar (en este caso, el artículo 198) y la fracción exacta del artículo que se va a cubrir. El artículo 198 tiene seis fracciones, en función del área protegida a la que se quiere ingresar y de si se trata de un brazalete o un pasaporte de la conservación (ver **Cuadro 3**).
3. Obtener la hoja de pago (que indique la entidad federativa y el número de brazaletes o pasaportes que se van a adquirir).
4. Imprimir el formato de pago.

5. Acudir a una institución bancaria o realizar una transferencia mediante la banca electrónica para pagar los derechos correspondientes.

6. Acudir al domicilio correspondiente del área protegida, donde se entregará el comprobante de pago y el formato e5cinco.

7. Recibir los brazaletes o pasaportes de la conservación.

- Compra directa al personal de las áreas protegidas

En algunas áreas protegidas del país es posible comprar los brazaletes directamente al personal de la Conanp, como Palenque, que cuenta solamente con un punto de acceso.

- Compra directa a personas prestadoras de servicios turísticos locales

En algunos lugares, con el fin de apoyar las acciones de conservación y aumentar la recaudación, personas prestadoras de servicios turísticos locales optan por adquirir una cantidad mayor de brazaletes, que luego venden a turistas o a sus pares. Esta práctica brinda a las personas usuarias otra alternativa para pagar los derechos.

Entre 2018 y 2020 existió la alternativa de realizar el pago de derechos por el acceso a un ANP a través de una plataforma digital. En esos años, la Conanp lanzó su Pasaporte de la Conservación Digital, una aplicación para teléfonos celulares que además proporcionaba información básica de las ANP más importantes del país. La aplicación fue parte del proyecto Fortalecimiento de la Efectividad del Manejo y Resiliencia de las Áreas Naturales Protegidas, ejecutado por la Conanp, implementado con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD México) y cofinanciado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial (GEF). La vigencia de este proyecto fue de dos años, en los que se recaudaron 132 484 pesos gracias a la venta de 364 pasaportes.<sup>12</sup> Sin embargo, al no contar con información pública al respecto, se desconoce tanto el costo total del proyecto, como las razones por las cuales fue cancelado.<sup>13</sup>

<sup>11</sup> El portal se puede consultar en [www.semarnat.gob.mx/gobmx/pagosat5.html](http://www.semarnat.gob.mx/gobmx/pagosat5.html)

<sup>12</sup> Información obtenida mediante solicitud de información realizada a la Conanp, Folio 330008322000671.

<sup>13</sup> Como parte del estudio, se solicitó esa información a la Conanp; sin embargo, esta instancia argumentó que "el proyecto no fue coordinado por la Dirección Ejecutiva de Administración y Efectividad Institucional, ni gestionado con recursos fiscales, por lo que esta instancia gubernamental no cuenta con los acuerdos derivados del mismo", por lo que no se proporcionó más información. Respuesta de la Conanp ante el recurso de revisión interpuesto RR 20684/22.

## 2.2.2 Pasos para el registro y la reintegración de ingresos a la Conanp<sup>14</sup>

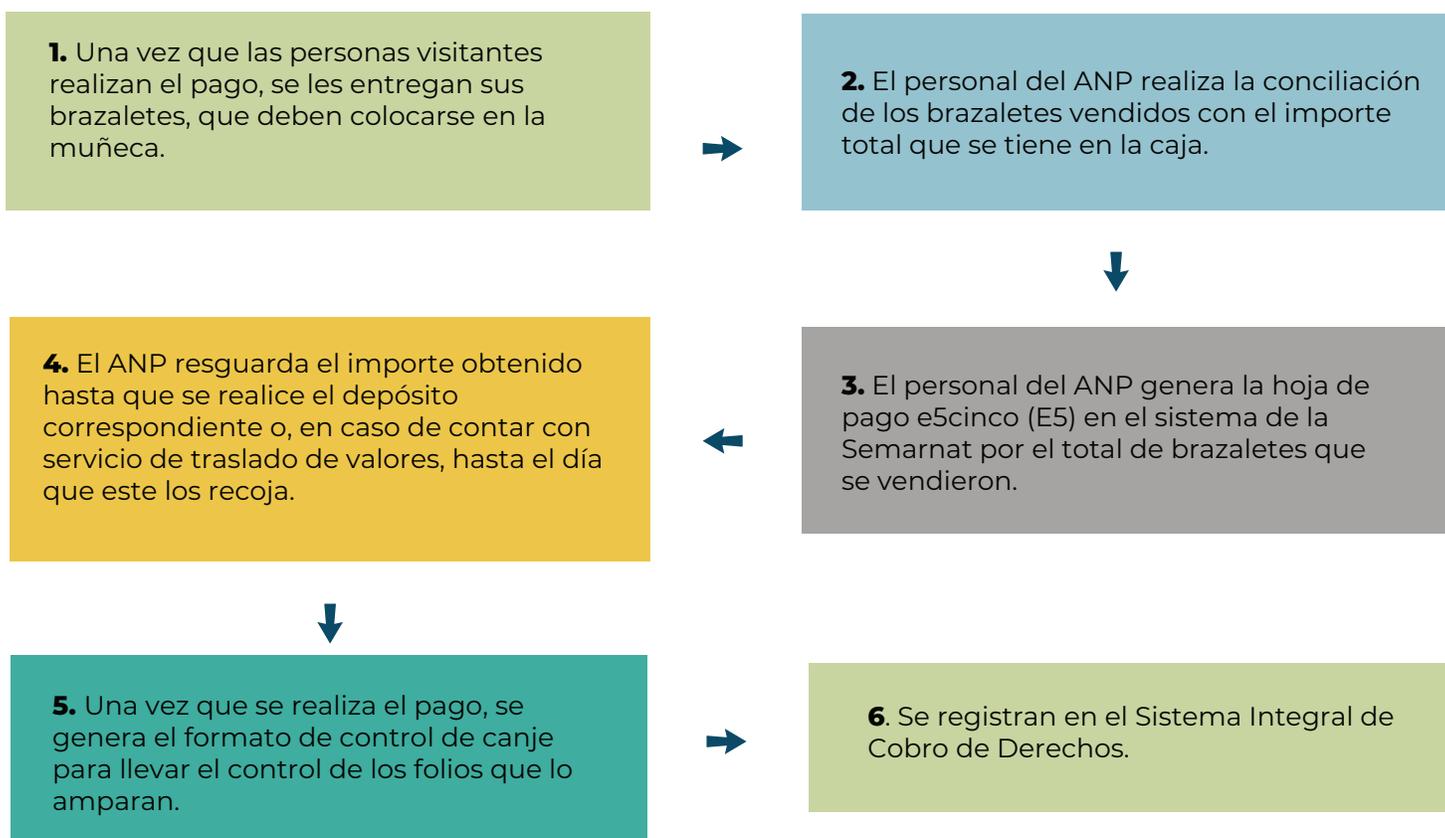
En las ANP que cobran derechos por el uso y goce de los recursos naturales, suelen ser las personas prestadoras de servicios turísticos quienes realizan el pago, con el fin de facilitar este proceso al turismo que las visita. En este caso, el procedimiento para que reciban los brazaletes es el siguiente:



<sup>14</sup> Información obtenida mediante solicitud de información a Conanp, Folio 330008323000122. Estos pasos son un recuento de las principales acciones que se realizan. Es posible que en cada una de las instancias mencionadas se lleven a cabo otras tareas. Por ello, este circuito tendría que considerarse como una síntesis que permite observar los pasos para el cobro de los derechos en las ANP y el camino que siguen los ingresos hasta ser reintegrados a la Conanp.

<sup>15</sup> En solicitudes de acceso a información (folios 330026322004268 y 330026322004269) se pidió a la SHCP describir el procedimiento para recuperar los ingresos excedentes resultantes del cobro de derechos en las áreas naturales protegidas federales. La SHCP respondió que la Tesorería de la Federación no cuenta con atribuciones para proporcionar la información, pues solo le corresponde conocer los abonos recibidos en sus propias cuentas bancarias y no tiene información sobre el concepto de cada uno de los montos percibidos.

En el caso de las ANP que realizan el cobro directamente al turismo, los pasos son los siguientes:



\*Los pasos siguientes son idénticos a los numerados del 5 al 10 en el listado precedente.

Existe también una Guía en Materia de Cobro de Derechos de la Conanp 2018 (Conanp, 2018).<sup>16</sup> Sus objetivos principales son, por un lado, que las personas encargadas del cobro de derechos en las ANP comprendan todo este proceso y, por otro, que las autoridades cuenten con información oportuna y mecanismos apropiados para tener un control eficiente de estos pagos, y así llevar a cabo la recuperación y el reintegro de los ingresos excedentes por cobro de derechos. Dentro de la guía se mencionan cada uno de los formatos y los procedimientos que el personal administrativo debe realizar para capturar de manera correcta los ingresos correspondientes por cobro de derechos en las ANP.

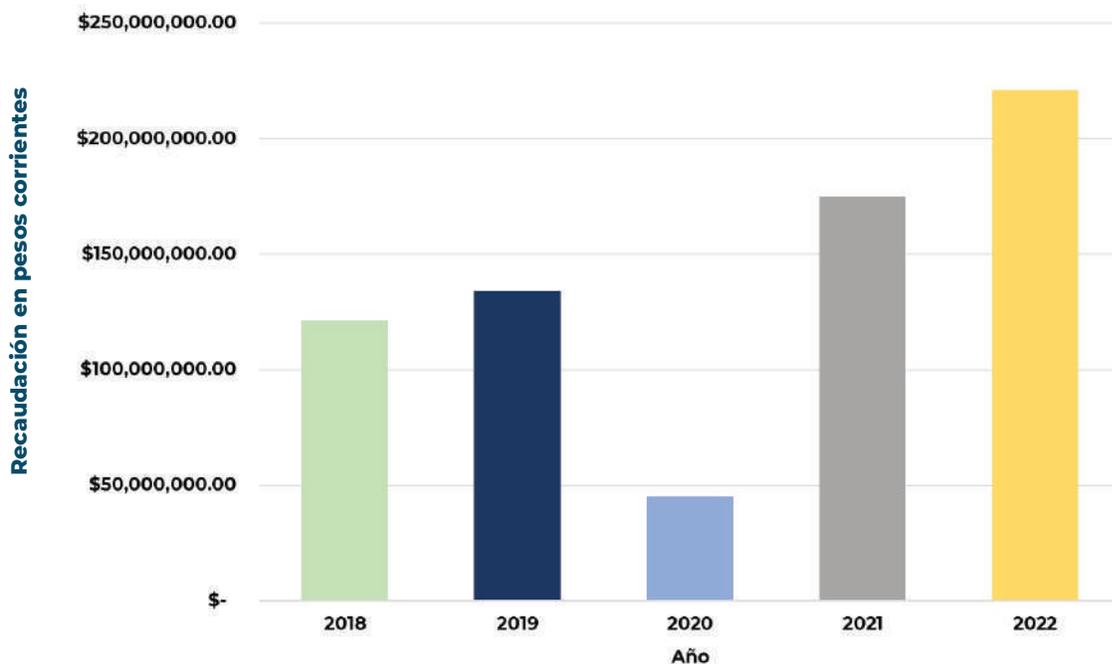
### 3. Ingresos excedentes por cobro de derechos

#### 3.1 Montos recaudados anualmente por la Conanp de 2018 a 2022

El cobro de derechos es un mecanismo mediante el cual la Conanp obtiene recursos excedentes para la operación de sus programas y el desarrollo de acciones de conservación en el territorio. En el periodo 2018-2022, recaudó 695 740 052 pesos por este concepto; inició con una recaudación de 120 341 187 pesos y cerró con 221 227 039 en el 2022; es decir, el aumento en relación con el 2018 fue de 84 por ciento.

más que otras. Esto se debe a que incluyen ANP que resultan muy atractivas para el turismo, ya sea masivo o de naturaleza. Las regiones con mayor recaudación son, en primer lugar, la Península de Yucatán y Caribe Mexicano; seguida de la Península de Baja California y Pacífico Norte; y, en tercer lugar, la Frontera Sur, Istmo y Pacífico Sur. En estas regiones destacan las siguientes ANP: Cozumel y Tulum; las Islas del Golfo de California y

**Gráfica 3: Ingresos por cobro de derechos según el artículo 198 de la LFD, 2018-2022**



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos a través de 85 solicitudes de información a la Conanp entre 2018 y 2023.

Las modificaciones a la LFD que incorporaron el aumento en los costos de acceso (brazaletes) se hicieron justo al año siguiente de que las ANP se cerraran al turismo debido a la pandemia de covid-19 (ver apartado 2). Así, el 2021 fue un año de recuperación turística a nivel nacional que, junto con el incremento del costo de algunos brazaletes, se vio reflejada en el aumento de la recaudación anual, 31 por ciento mayor que antes de la modificación de la ley (en 2019). La **Gráfica 3** muestra que para 2022 hubo un aumento del 65 por ciento en relación con los años previos a la pandemia.

En el **Cuadro 4** se puede observar que algunas regiones administrativas recaudan mucho

Loreto, y Palenque y el Cañón del Sumidero, respectivamente.

En los últimos dos años, el Parque Nacional Revillagigedo se destacó entre las áreas con mayor recaudación. En 2018, cuando el precio del brazalete era de 68 pesos (por día, por persona), esta ANP ingresó por cobro de derechos la cantidad de 856 443 pesos. Después de aumentar su costo a 1500 pesos (por día, por persona) en 2021, la recaudación se incrementó a 26 742 000 pesos, cerrando el periodo del presente estudio con ingresos excedentes por 33 607 336 pesos, cifra que la convierte en el ANP que más ingresos recaudó en 2022.

La incorporación del cobro de derechos diferenciado según la vulnerabilidad de los ecosistemas y la capacidad de los mismos para recibir visitantes ha beneficiado la recaudación de la Conanp. Sin embargo, como se verá a continuación, esta mayor recaudación no necesariamente implica un beneficio directo para la operación de cada una de las áreas.

### 3.2 Criterios para la asignación de los ingresos por cobro de derechos al interior de la Conanp

A partir de un conjunto de criterios, la Conanp determina la asignación de los ingresos excedentes por cobro de derechos al interior de la institución, entre las oficinas centrales y las nueve direcciones regionales. Estos criterios guardan una estrecha relación con el cumplimiento del decreto por el que se establecen las medidas de austeridad que deben observar las dependencias y entidades de la administración pública federal (la Ley Federal de Austeridad Republicana, publicada en el DOF el 23 de abril de 2020), así como con lo establecido en el PEF cada año fiscal.

Tales criterios son los siguientes:<sup>17</sup>

1. Diagnóstico de las necesidades de la Conanp.
2. Cumplimiento de los compromisos contraídos.
3. Priorización de las acciones y metas, considerando el

**Cuadro 4. Ingresos recaudados por cobro de derechos según el artículo 198 de la LFD en las nueve direcciones regionales de la Conanp (pesos corrientes)**

Región Conanp	Año				
	2018	2019	2020	2021	2022
Península de Baja California y Pacífico Norte	\$11 100 792	\$14 665 784	\$8 007 491	\$54 227 855	\$52 371 676
Noroeste y Alto Golfo de California	\$657 394	\$392 969	\$192 738	\$343 893	\$291 012
Norte y Sierra Madre Occidental	\$537 781	\$692 383	\$557 362	\$1 016 813	\$1 144 554
Noreste y Sierra Madre Oriental	\$631 413	\$474 433	\$596 742	\$803 500	\$1 024 243
Planicie Costera y Golfo de México	\$4 731 544	\$4 349 392	\$824 579	\$1 978 639	\$2 639 227
Occidente y Pacífico Centro	\$6 910 709	\$6 810 223	\$3 175 351	\$7 389 482	\$8 931 980
Centro y Eje Neovolcánico	\$2 184 426	\$2 078 827	\$884 341	\$4 327 529	\$7 043 622
Frontera Sur, Istmo y Pacífico Sur	\$34 687 087	\$38 196 776	\$11 079 411	\$38 389 280	\$45 877 882
Península de Yucatán y Caribe Mexicano	\$58 900 041	\$66 328 386	\$19 869 891	\$66 517 756	\$101 902 843

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos a través de 85 solicitudes de información a la Conanp entre 2018 y 2023.

cumplimiento de las acciones de conservación y aprovechamiento sustentable de las ANP.

4. Presiones de gasto en las partidas, tales como servicios básicos (energía eléctrica, agua, arrendamientos de equipo informático, mantenimientos, servicios de traslado y viáticos); erogaciones por resoluciones emitidas por autoridades competentes,<sup>18</sup> e indemnizaciones por expropiación de predios.
5. Déficit que de origen se presenta en algunas asignaciones presupuestarias.
6. Apoyo a los programas de subsidios, que en algunas ocasiones resultan ser los más beneficiados, con el propósito de proteger la flora y fauna del territorio nacional, como el

<sup>17</sup> Información obtenida a través de una solicitud de información realizada a la Conanp, Folio: 330008322000807.

<sup>18</sup> Esta partida específica de gasto, con clave 39401, se refiere a los gastos que se realizan para cumplir con resoluciones emitidas por autoridades competentes, como lo son tribunales, juzgados, órganos administrativos, etc.

Programa de Conservación para el Desarrollo Sostenible (Procodes) y el Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies en Riesgo (Prorest).

En este sentido, la distribución de los recursos excedentes por cobro de derechos en las oficinas regionales y las direcciones de las ANP atiende a diversas necesidades operativas y presiones de gasto. En los siguientes apartados se examinan la asignación y el ejercicio de los ingresos excedentes por cobro de derechos a la luz de estos criterios, así como de lo establecido en la LFD.

### 3.2.1 Ingresos reintegrados a la Conanp de 2018 a 2022

En el apartado 2 se mencionó que la LFD establece el método de recaudación para el cobro de derechos y que en su artículo 198 define que estos ingresos deben ser destinados a la Conanp para el manejo sustentable de las ANP.

Ahora bien, en el periodo 2007-2012, la Conanp recaudó 382 100 415 pesos, de los cuales la SHCP le reintegró 304 821 054 pesos, es decir, 80 por ciento del total recaudado. Sin embargo, en el periodo 2013-2017, la SHCP dejó de reintegrar a la Conanp los recursos que ingresaron por cobro de derechos,<sup>19</sup> lo que

representó una pérdida de 425 802 818 pesos para las ANP (Conanp, 2019a).

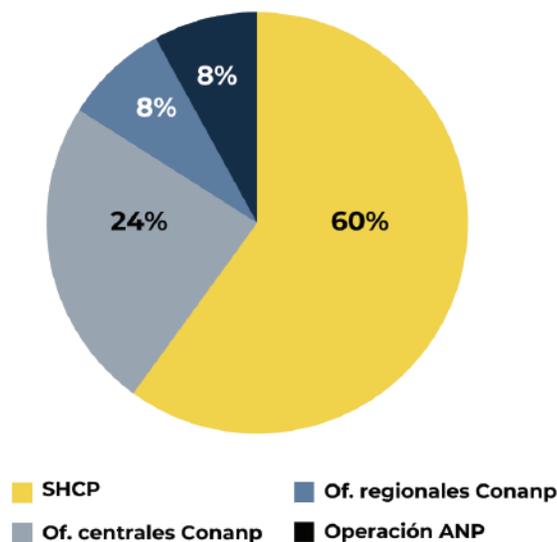
Durante los primeros meses de 2018, y debido a las gestiones hechas por el comisionado nacional de las áreas naturales protegidas, la SHCP reintegró la totalidad de los ingresos excedentes recaudados en los meses de enero y febrero, los cuales sumaron un total de 14 118 491 pesos. Sin embargo, en los siguientes meses, estos ingresos ya no se reintegraron a la Conanp. Fue hasta 2019, con las gestiones que la Conanp realizó ante la SHCP, que se reintegró a la Comisión un porcentaje de los ingresos excedentes por cobro de derechos para fortalecer las acciones de protección y conservación de las ANP.<sup>20</sup>

De esta manera, en el periodo 2019 a 2022 observamos (**Gráfica 4**) que, la SHCP reintegró a la

Conanp un promedio de 40 por ciento del total recaudado por cobro de derechos. De éste, la Comisión asignó el 24 por ciento a oficinas centrales, el ocho por ciento a oficinas regionales y únicamente ocho por ciento directamente a la operación de las áreas naturales protegidas. (En este cálculo no se considera el 2018 pues como se mencionó anteriormente solo se reintegraron recursos los dos primeros meses del año).

Por otra parte, al comparar los datos reportados por la Conanp para el periodo 2007-2018 con la información obtenida para esta investigación para el periodo 2019-2022, se observa que, con el paso de los años, en lugar de aumentar de manera progresiva, el porcentaje de reintegro del cobro de derechos que realizó la SHCP a la Conanp disminuyó de forma considerable.

**Gráfica 4. Distribución promedio de los recursos recaudados por cobro de derechos (2019-2022)**



Fuente: Elaboración propia con base en 22 solicitudes de información a Conanp.

<sup>19</sup> No existe información pública que dé cuenta de los motivos por los que se dejaron de transferir los ingresos por cobro de derechos.

<sup>20</sup> La falta de reintegración de ingresos excedentes por cobro de derechos a la Conanp ha sido abordada por el Poder Legislativo; por ejemplo, en el exhorto del senador Víctor Oswaldo Fuentes Solís, del Partido Acción Nacional (PAN), presentado a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión el 28 de junio del 2020; así como en la iniciativa de ley de la senadora María Guadalupe Saldaña Cisneros, del PAN, presentada el 27 de septiembre de 2022, la cual sigue pendiente de discusión.

Como se observa en el **Cuadro 5**, los mejores porcentajes de reintegro de los ingresos por cobro de derechos (por arriba del 70 por ciento) se reintegraron solo en el primer y último año del periodo sexenal; mientras que el año 2020 se aprecia un repunte del 65 por ciento.

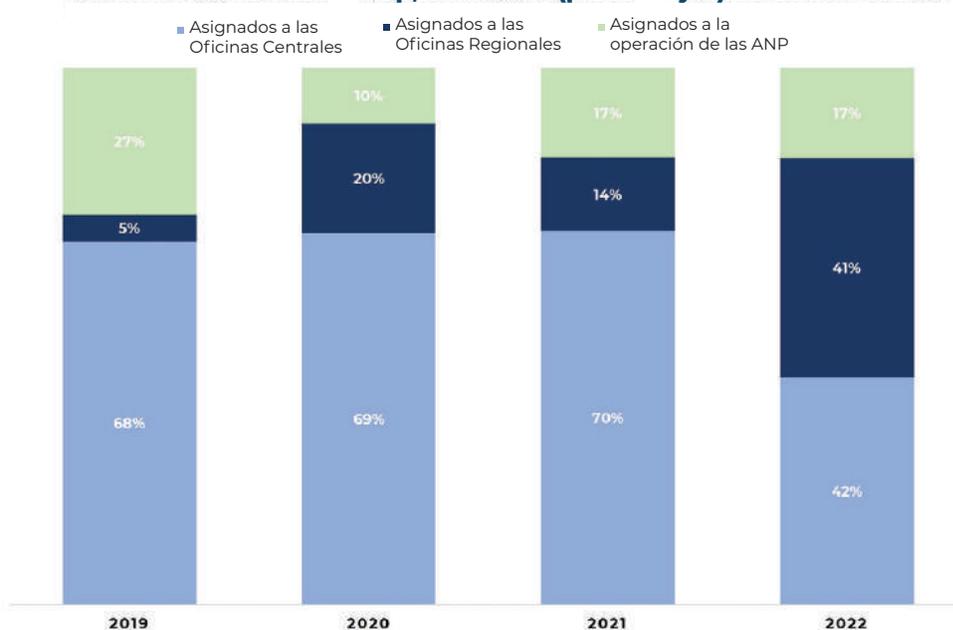
Cabe destacar que en 2022 la Conanp recaudó la mayor cantidad de ingresos excedentes por cobro de derechos con un total de 221 227 039 pesos. No obstante, solo se le reintegró el 29 por ciento de los mismos, cifra que representa el nivel más bajo registrado en los últimos años.

Para dimensionar la cantidad de ingresos recaudados por cobro de derechos en 2022, basta mencionar que equivalen al 25 por ciento del presupuesto que le fue asignado a la Conanp en el PEF del mismo año, que ascendió a 887 345 822 pesos (corrientes) (DOF, 29 de noviembre de 2021).

Por otro lado, al analizar el destino del reintegro del cobro de derechos se advierte que, a pesar de que la SHCP ha regresado los recursos a la Conanp, un gran porcentaje de estos se asigna a las oficinas centrales y a las oficinas regionales, lo que deja a las ANP con un porcentaje mucho menor para su operación.

Durante el periodo 2019-2022, el porcentaje promedio de los ingresos reintegrados que se quedaron en las oficinas centrales fue de 62 por ciento, mientras que en las oficinas regionales fue de 20 por ciento. Resulta interesante observar cómo, para 2022, se modificaron estos porcentajes, de manera que las oficinas regionales lograron concentrar el 41 por ciento de los derechos. Como se aprecia en la **Gráfica 5**, en este periodo, las ANP contaron con un porcentaje promedio de 18 por ciento de retorno respecto del total de los ingresos por el cobro de derechos que regresó la SHCP a la Conanp.

**Gráfica 5: Distribución de los ingresos por cobro de derechos al interior de la Conanp, 2019-2022 (porcentajes)**



Fuente: Elaboración propia con base en: \*Propuesta para el cobro de derechos presentada por la Conanp a la SHCP (2019a); y \*\*datos obtenidos a través de 55 solicitudes de información realizadas a la Conanp.

**Cuadro 5. Conanp: ingresos recaudados vs. ingresos reintegrados por cobro de derechos, 2007-2022 (pesos corrientes)**

Año	Ingresos por cobro de derechos	Cantidad reintegrada a la Conanp	% de recursos reintegrados a la Conanp
2007*	\$53 093 954.00	\$50 421 546.00	95 %
2008*	\$60 505 613.00	\$57 159 959.00	94 %
2009*	\$62 789 673.00	\$50 875 635.00	81 %
2010*	\$64 469 640.00	\$59 210 316.00	92 %
2011*	\$70 787 018.00	\$53 831 403.00	76 %
2012*	\$70 454 517.00	\$33 322 195.00	47 %
2013*	\$68 992 696.00	\$0.00	0 %
2014*	\$ 76,365,279.00	\$0.00	0 %
2015*	\$ 89,045,858.00	\$0.00	0 %
2016*	\$88,361,098.00	\$0.00	0 %
2017*	\$103,037,887.00	\$0.00	0 %
2018**	\$120 341 187.00	\$14 937 595.00	12 %
2019**	\$133 989 173.00	\$68 980 950.52	51 %
2020**	\$45 187 906.00	\$29 206 539.50	65 %
2021**	\$174 994 747.00	\$63 818 023.17	36 %
2022**	\$221 227 039.00	\$63 989 478.76	29 %

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos mediante 22 solicitudes de información realizadas a la Conanp entre 2019 y 2022.

De acuerdo con la información oficial, la distribución de los ingresos por cobro de derechos al interior de la Conanp considera las presiones y necesidades de gasto de todo el órgano federal, así como las obligaciones que se desprenden de la Ley Federal de Austeridad Republicana vigente y del documento Políticas, Bases y Lineamientos en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, de la Conanp (2019b). De este último se derivan los procedimientos de contratación consolidada, que se llevan a cabo “cuando en razón del monto, volumen y uso recurrente de bienes, arrendamientos y servicios, se obtengan mejores condiciones y se encarga de llevar a cabo los de procedimientos contratación para la adquisición de bienes y la contratación de arrendamientos y servicios de la Comisión, en las partidas de gasto que de manera enunciativa, mas no limitativa se indican a continuación:

#### Capítulo 2000. Materiales y suministros:

- Papelería y artículos de oficina
- Útiles de impresión y reproducción (consumibles, accesorios y herramienta de cómputo y refacciones)
- Uniformes
- Vales de gasolina

#### Capítulo 3000. Servicios:

- Brazaletes para cobro de derechos
- Señalización y servicios conexos
- Servicios de mensajería y paquetería
- Seguros de bienes patrimoniales
- Arrendamiento de equipo de fotocopiado
- Arrendamiento de bienes informáticos
- Servicios de cómputo central y seguridad informática
- Red nacional de telecomunicaciones

#### Capítulo 5000. Bienes inmuebles

- Mobiliario y equipo de oficina
- Vehículos y embarcaciones
- Equipo industrial y otros bienes

Si bien, desde 2019, la Conanp logró que se le reintegre un porcentaje de los recursos recaudados por cobro de derechos, la mayoría de estos se quedan en la parte administrativa de la Comisión, motivo por el cual cada año se asignan menos recursos excedentes directamente a la operación de las ANP. En el siguiente apartado se analiza el ejercicio de estos recursos, con especial énfasis en los gastos destinados a dicha operación.

### 3.2.2 Ejercicio de los ingresos por cobro de derechos en la Conanp de 2018 a 2021

En el periodo 2018-2021, el ejercicio de los ingresos excedentes por cobro de derechos revela datos interesantes, que confirman su importancia para financiar la operación de la Conanp y el manejo de las ANP. En este periodo, la Conanp ejerció un total de 282 829 205 pesos. Con excepción del 2020, el ejercicio de estos ingresos mostró un incremento constante hasta el 2021, año que registró el ejercicio más alto del periodo, al alcanzar poco más de 165 millones de pesos.

En el 2018, el ejercicio de estos recursos fue de casi 10 millones de pesos, los cuales, en su mayoría, se destinaron a cubrir partidas de gastos del capítulo 3000, tales como servicios de vigilancia (\$1 502 998) y mantenimiento y conservación de vehículos terrestres, aéreos, marítimos, lacustres y fluviales (\$3 665 895).

**Cuadro 6. Conanp: ingresos excedentes por cobro de derechos ejercidos entre 2018 y 2021 (pesos corrientes)**

2018	2019	2020	2021	Total, ejercido 2018 a 2021
\$14 937 594	\$63 157 606	\$39 473 622	\$165 260 282	\$ 282 829 205

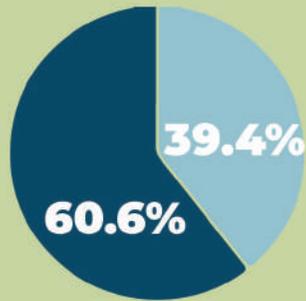
Fuente: Elaboración propia con base en información oficial obtenida a través de solicitud de información a la Conanp, Folio 330008322000808.



En este año también se ejercieron recursos en el capítulo 2000, siendo el gasto más importante el que se destinó a la compra de combustibles, lubricantes y aditivos (\$4 036 458).



### Ejercicio de los ingresos por cobro de derechos, 2018



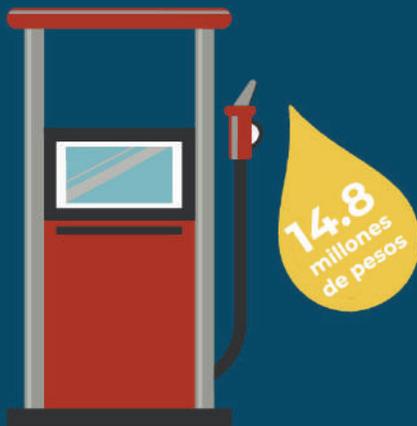
- Capítulo 2000. Materiales y suministros
- Capítulo 3000. Servicios generales

En el 2019 se aprecia un incremento de 323 por ciento en el ejercicio de los ingresos por cobro de derechos respecto al año anterior. De hecho, la administración actual pudo garantizar el retorno efectivo de poco más de 63 millones de pesos a la Conanp. Estos ingresos se utilizaron para cubrir gastos del capítulo 2000 y, una vez más, la mayor parte de ellos se concentró en la compra de combustibles, lubricantes y aditivos (\$14 836 676)

### En 2019,

**23% del gasto** fue para **combustibles**, lubricantes y aditivos para vehículos

terrestres, aéreos, marítimos, lacustres y fluviales



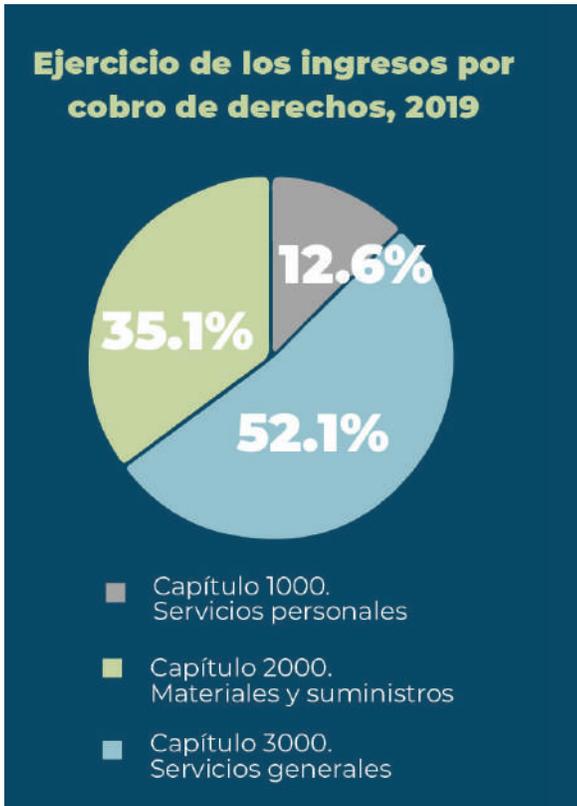
El incremento en relación con el año anterior permitió el ejercicio en partidas de gasto distintas, por ejemplo, en el capítulo 1000, para el pago de sueldos base al personal eventual (ocho millones). El capítulo 3000 fue el que registró la mayor cantidad de recursos ejercidos, en el que destacan los gastos en arrendamiento de equipo y bienes informáticos (por un total de \$6 618 667); erogaciones por resoluciones de la autoridad competente (cinco millones); e impuesto sobre nóminas (\$4 915 138).

### En 2019,

**10.5% del gasto** fue para **arrendamiento de equipo y bienes informáticos**



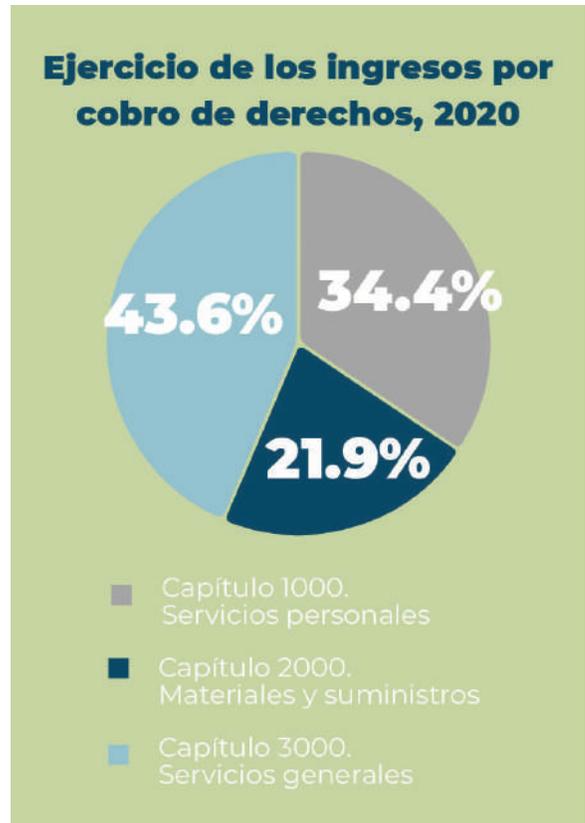
El arrendamiento de equipo y bienes informáticos es indispensable para la operación de las oficinas centrales, las direcciones regionales y de las ANP, que cuentan con oficinas y personal administrativo y de campo. Además, se ejercieron recursos para la indemnización por expropiación de predios por un total de 5 938 210 pesos, es decir, el 10 por ciento del total ejercido en este año.



En cuanto a las partidas correspondientes a los capítulos 1000, 2000 y 3000, sobresalen los sueldos base al personal eventual (capítulo 1000, por un total de \$13 574 769). Y combustibles, lubricantes y aditivos (capítulo 2000, por un total de \$6 290 053).

Además, dentro del capítulo 3000, destacan el arrendamiento de equipo y bienes informáticos y servicios de conducción de señales analógicas por un total de \$4 420 256 y \$2 421 362, respectivamente.

En 2020, tanto la recaudación de ingresos por cobro de derechos en las ANP como su ejercicio se vieron afectados por la pandemia de covid-19. Así, el gasto total ejercido tuvo una caída del 62 por ciento en términos nominales en relación con el año anterior. Algunos de los gastos registrados en este año guardan relación con las necesidades derivadas de la pandemia, como la compra de materiales, accesorios y suministros médicos, que no se registran en otros años.



En 2021, los ingresos recaudados por cobro de derechos reflejaron el aumento en los montos establecidos en la reforma de la LFD del 2020. Ello también se manifestó en el ejercicio de los ingresos por cobro de derechos, el cual incrementó 319 por ciento en relación con el 2020.

En línea con la tendencia de los años anteriores, el capítulo 3000 concentró buena parte del ejercicio, con un total de 137 847 709 pesos. El mayor gasto realizado por la Conanp fue para el pago de erogaciones por resoluciones emitidas por autoridad competente, por un total de 98 498 717 pesos. Estas resoluciones pueden implicar el pago de multas, indemnizaciones, la realización de obras o la prestación de servicios específicos por parte de la Conanp. Es decir, esta partida representa un gasto necesario para cumplir con sus obligaciones legales y evitar ser sancionada.

Por otra parte, dentro del capítulo 2000, destacan los gastos en refacciones y accesorios menores de equipo de transporte (\$5 212 774) y en combustibles, lubricantes y aditivos (\$3 397 833).

**En 2021,**

**3.2% del gasto** fue para **refacciones** y accesorios **menores de transporte**

terrestres, aéreos, marítimos,  
lacustres y fluviales



**En 2021,**

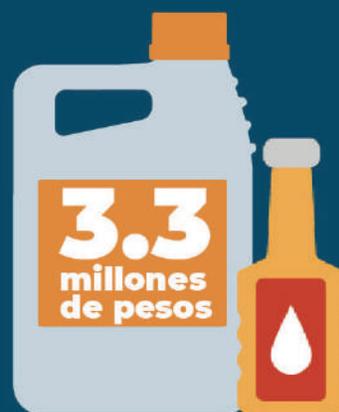
**59.6% del gasto** fue para **erogaciones por resoluciones** por autoridad competente



## En 2021,

**2% del gasto** fue para **combustibles**, lubricantes y aditivos para vehículos

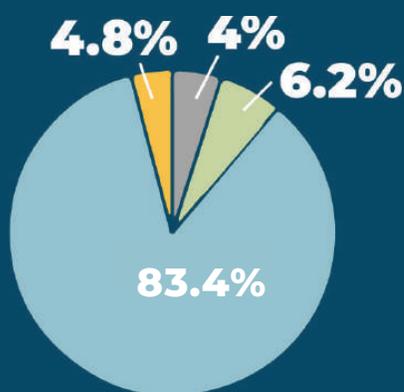
terrestres, aéreos, marítimos, lacustres y fluviales



En este año sobresalen los gastos en el capítulo 4000 Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas, en particular en las siguientes partidas: subsidios a la producción (\$3 433 000); subsidios para la inversión (\$1 819 398); y cuotas y aportaciones a organismos internacionales (\$1 408 414). Finalmente, los ingresos excedentes por cobro de derechos en 2021 también cubrieron gastos del capítulo 1000, en particular, para los aguinaldos o gratificaciones de fin de año, por un total de 7 867 071 pesos.

Se puede advertir que en el periodo 2018-2021 la mayor cantidad de ingresos ejercidos se concentraron en el capítulo 3000, con un promedio del 60 por ciento; mientras que la compra de materiales y suministros (capítulo 2000) registró el 25 por ciento. En relación con este segundo rubro, el ejercicio de los ingresos por cobro de derechos se dirigió sobre todo a la compra de materiales y suministros necesarios para la operación de las oficinas y, en menor medida, para el manejo de las ANP.

### Ejercicio de los ingresos por cobro de derechos, 2021



- Capítulo 1000. Servicios personales
- Capítulo 2000. Materiales y suministros
- Capítulo 3000. Servicios generales
- Capítulo 4000. Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas

El gasto más importante realizado durante ese periodo corresponde a las erogaciones por resoluciones emitidas por autoridad competente que, en 2019 y 2021, sumaron un total de 103 498 717 de pesos (ver cuadro 7). En segundo lugar, con un ejercicio constante durante el periodo, sobresale la compra de combustibles, lubricantes y aditivos para vehículos. En tercer lugar, destacan los sueldos base al personal eventual; seguidos de cerca por los montos ejercidos para el arrendamiento de equipo y bienes informáticos; mantenimiento y conservación de inmuebles; así como el mantenimiento y conservación de vehículos.

Esta lista permite corroborar que los gastos se destinan a cumplir con las obligaciones institucionales (pago de erogaciones), así como con la adquisición de algunos materiales y suministros necesarios para la operación de oficinas y de otros relacionados con el manejo de las ANP, como la adquisición de combustibles y el mantenimiento y la conservación de vehículos. Los datos también confirman que los ingresos excedentes por cobro de derechos se ejercen, en su mayoría, en conceptos relacionados con la operación de las oficinas centrales y/o regionales de la Conanp.

**Cuadro 7. Los diez conceptos a los que más ingresos excedentes por cobro de derechos destinó la Conanp entre 2018 y 2021 (pesos corrientes)**

	Clave y partida presupuestaria	2018	2019	2020	2021	TOTAL ejercido del 2018 a 2021
1	3940. Erogaciones por resoluciones por autoridad competente	0	\$ 5 000 000	0	\$98 498 717.53	<b>\$ 103 498 717.53</b>
2	26102. Combustibles, lubricantes y aditivos para vehículos terrestres, aéreos, marítimos, lacustres y fluviales destinados a servicios públicos y la operación de programas públicos.	\$4 036 458.66	\$14 836 676.21	\$6 290 053.55	\$3 397 833.79	<b>\$ 28 561 022.21</b>
3	12201. Sueldos base al personal eventual	0	\$8 000 000	\$13 574 769.58	0	<b>\$ 21 574 769.58</b>
4	32301. Arrendamiento de equipo y bienes informáticos	0	\$6 618 667.05	\$4 420 256.91	\$3 074 902.81	<b>\$ 14 113 826.77</b>
5	35102. Mantenimiento y conservación de inmuebles para la prestación de servicios públicos	0	0	0	\$13 483 050.90	<b>\$ 13 483 050.90</b>
6	35501. Mantenimiento y conservación de vehículos terrestres, aéreos, marítimos, lacustres y fluviales	\$3 655 895.31	\$397 863.53	\$1 425 685.38	\$6 686 966.33	<b>\$ 12 166 410.55</b>
7	29601. Refacciones y accesorios menores de equipo de transporte.	\$142 600.00	\$1 384 075.00	\$ 98 338.47	\$5 215 774.84	<b>\$6 840 788.31</b>
8	4000. Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas.	0	0	0	\$6 660 812.00	<b>\$6 660 812.00</b>
9	31701. Servicios de conducción de señales analógicas y digitales.	0	\$1 552 240.52	\$2 421 362.23	\$2 559 833.11	<b>\$6 533 435.86</b>
10	33801. Servicios de vigilancia	\$1 502 998.15	\$2 183 550.41	\$592 698.00	\$903 209.69	<b>\$5 182 456.25</b>

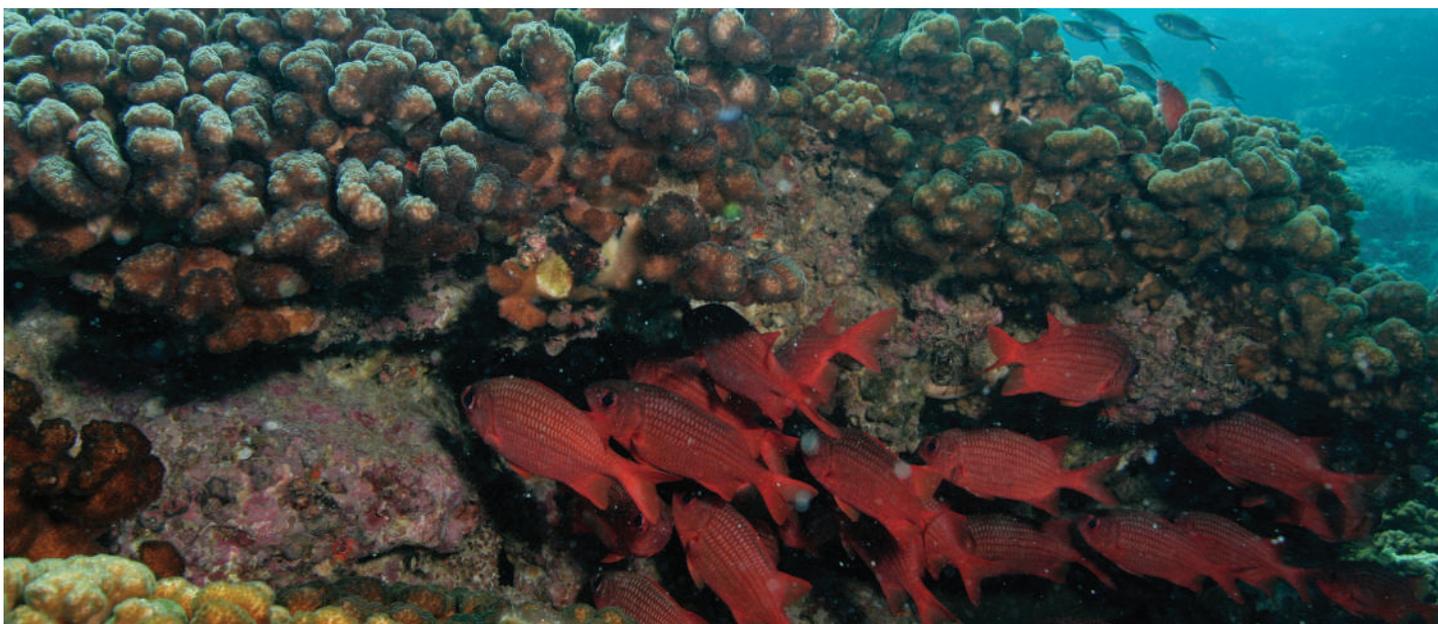
Fuente: Elaboración propia con base en información oficial obtenida a través de solicitud de información a la Conanp, Folio 330008322000808.

Prueba de ello son los gastos ejercidos en sueldos base para personal eventual, el arrendamiento de equipo y bienes informáticos, el mantenimiento y la conservación de inmuebles y los servicios de vigilancia. Llama la atención que en el 2021 se hayan gastado poco más de seis millones de pesos en el capítulo 4000; en particular, en subsidios para la producción y para la inversión, que son partidas presupuestarias que suelen considerarse en los recursos fiscales asignados en el PEF.<sup>21</sup>

A partir de esta evidencia es posible plantear un par de supuestos en relación con las asignaciones presupuestales a la Conanp. El primero es que las asignaciones fiscales del PEF están por debajo de

las necesidades operativas de la Comisión. Por ello, esta debe solicitar a la Semarnat los recursos necesarios para el cumplimiento de sus obligaciones y el funcionamiento de programas de subsidios; ello a través de adecuaciones presupuestales a lo largo del año fiscal (Castillo, et al., 2022) que consideren recursos del PEF. El segundo supuesto es que la Conanp solicita y utiliza los ingresos excedentes por cobro de derechos para hacer frente a presiones de gasto; en especial, para cubrir servicios básicos y servicios generales, como las erogaciones por resoluciones emitidas por autoridad competente, así como para financiar programas presupuestarios de subsidios, como ocurrió en el 2021.

<sup>21</sup> El ejercicio para subsidios a la producción fue por un total de 3 433 000 pesos. Este dato fue obtenido por una solicitud de información realizada a la Conanp y no tiene una descripción más detallada sobre esta partida específica de gasto, cuya clave presupuestaria es 43101.



▲ PN Zona Marina del Archipiélago de Espíritu Santo. Foto: Alejandro Rivas.

### **3.3 Criterios para la asignación de los ingresos por cobro de derechos en la Dirección Regional Península de Baja California y Pacífico Norte**

De acuerdo con la Dirección Regional,<sup>22</sup> en el periodo 2018-2019 se aplicaron los siguientes criterios para la asignación de los recursos excedentes por cobro de derechos:

- a) El techo presupuestal asignado a la Dirección Regional proveniente de ingresos excedentes por cobro de derechos.
- b) La captación de recursos a nivel nacional por parte de la Conanp.
- c) La eficiencia en la captación de recursos por el acceso a cada una de las áreas protegidas adscritas a esta Dirección Regional.
- d) El techo presupuestal autorizado para el gasto en la Dirección Regional correspondiente al programa G013 (2018, 2019)<sup>23</sup>
- e) Las bases o líneas de trabajo instruidas por parte de la Dirección Ejecutiva de Administración y Efectividad Institucional de la Conanp en las oficinas centrales, como la consolidación de las partidas presupuestales y la restricción de partidas.
- f) Necesidades apremiantes o particularidades de las ANP.
- g) Extensión territorial, flota vehicular, embarcaciones y número de personas colaboradoras en las ANP.

De acuerdo con información proporcionada por esta misma Dirección, en los años 2020 y 2021 no se recibió ningún documento u oficio que especificara un techo para distribuir el ejercicio del gasto en las ANP. No obstante, durante el ejercicio fiscal de esos dos años, en los reportes de pago del Sistema Integral de Administración Financiera Federal aparecen diversos requerimientos semanales enviados a la Dirección Ejecutiva de Administración y Efectividad Institucional como presión de gastos.

Dichos requerimientos fueron atendidos mediante la fuente de financiamiento 5, la cual se refiere a ingresos excedentes por cobro de derechos. En este sentido, los criterios de asignación en estos dos años fueron resultado de las presiones de gastos, que no pudieron ser atendidos mediante una ampliación líquida con recursos de los programas G013 y E016.<sup>24</sup>

<sup>22</sup> Información obtenida mediante solicitud de información, Folio 330008322000820.

<sup>23</sup> El programa presupuestario G013 corresponde al Sistema Nacional de Áreas Naturales Protegidas.

<sup>24</sup> Información obtenida mediante solicitud de información realizada a la Conanp, folio: 330008322000820.

### 3.3.1 Ingresos por cobro de derechos reintegrados a la región Península de Baja California y Pacífico Norte de 2018 a 2022

Los valores ambientales de las ANP de esta región son excepcionales y han sido reconocidos a nivel mundial bajo diferentes designaciones y certificaciones internacionales. Además de contar con diversos destinos turísticos cuyas actividades se basan en el goce de los ecosistemas, ahí se encuentran cuatro de las áreas protegidas más extensas del país— el Pacífico Mexicano Profundo, Revillagigedo, Vizcaíno y Valle de los Cirios—que en conjunto abarcan el 73 por ciento del territorio nacional catalogado como ANP. En los últimos años, esta región se ha convertido en una de las mayores recaudadoras de ingresos por cobro de derechos.

Del 2019 al 2022, las ANP de la región Península de Baja California y Pacífico Norte recaudaron un total

**Cuadro 8. Ingresos generados por cobro de derechos en las áreas protegidas de la región Península de Baja California y Pacífico Norte (pesos corrientes)**

	2019	2020	2021	2022
<b>Ingresos por cobro de derechos generados en las ANP de la región</b>	\$14 665 784.00	\$8 007 491.00	\$54 227 855.00	\$52 371 676.00
<b>Cantidad reintegrada a la operación de las ANP de la región</b>	\$1 742 785.34	\$22 318.74	\$639 706.33	\$459 263.80
<b>% de los recursos excedentes reintegrados a la operación de las ANP</b>	12 %	0.3 %	1 %	1 %
<b>Cantidad reintegrada a la operación de la Oficina Regional</b>	\$193 642.82	\$1 257 501.24	\$542 845.70	\$1 764 338.78
<b>% de recursos excedentes reintegrados a la operación de la Oficina Regional</b>	1 %	16 %	1 %	3 %

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos mediante doce solicitudes de información realizadas a la Conanp.

de 129 272 806 pesos. Así, al final de este periodo su recaudación, en términos nominales, fue 257 por ciento mayor. Esta situación se relaciona con el aumento del costo del brazalete en áreas como la Reserva de la Biosfera Isla Guadalupe y el Parque Nacional Revillagigedo.

Al comparar la recaudación anual de las ANP con el porcentaje de los ingresos que se reintegra a su operación, se observa que en los últimos años este porcentaje disminuyó, al pasar de 12 por ciento en 2019 a tan solo 1 por ciento en 2022. De esta manera, aunque la capacidad de recaudación haya aumentado, el bajo porcentaje que se reintegra a la Dirección Regional supone una pérdida de 126 millones de pesos (en cuatro años) para las áreas protegidas de la región.

### 3.3.2 Ejercicio de los ingresos por cobro de derechos en la región Península de Baja California y Pacífico Norte de 2018 a 2021

El análisis de los ingresos ejercidos por cobro de derechos que fueron asignados a esta Dirección Regional entre 2018 y 2021<sup>25</sup> permite observar tanto los montos utilizados, como las partidas específicas de gasto; es decir, los materiales, insumos o servicios adquiridos en este periodo.

<sup>25</sup> Se analizan los datos públicos disponibles entre 2019 y 2021, obtenidos mediante solicitudes de información realizadas a la Conanp en noviembre de 2022. La información detallada sobre las partidas específicas de gasto se encuentra en el Anexo 2.

Como se observa en el **Cuadro 9**, la Dirección Regional ejerció un monto de casi 215 000 pesos en 2018. Aunque para este año no se cuenta con información sobre el monto asignado a esta Dirección, los gastos realizados se concentraron en partidas correspondientes a los capítulos 2000 y 3000, materiales y suministros y servicios generales, respectivamente. En particular, llama la atención que el 50 por ciento del gasto se destinó al pago de servicios y materiales para oficinas, conceptos que distan mucho del objetivo planteado en el artículo 198 de la LFD.

A partir de 2019, el ejercicio del cobro de derechos en esta región presenta una tendencia al alza. Sin embargo, al comparar los recursos asignados por cobro de derechos con los ejercidos se observan algunos contrastes importantes.

En este año, destaca la asignación (o reintegración) de ingresos por cobro de derechos por un total de 1 936 428.16 pesos. Según los datos reportados por la Dirección Regional, se ejerció solo el 7 por ciento de los recursos que le fueron asignados, los cuales utilizó para el pago de productos alimenticios para el personal que realiza labores en campo o supervisión; gastos para operativos y trabajos de campo en áreas rurales; y materiales y artículos de construcción (en el Anexo 2 se pueden consultar las partidas de gasto).

En el 2020, año del confinamiento por la pandemia de covid-19, la Dirección Regional contó con 1 279 819.98 pesos por reintegro de cobro de derechos. De este monto, solo ejerció el 32 por ciento y lo destinó al pago de servicios generales para la operación de las oficinas y las ANP y a la adquisición de materiales y suministros para hacer frente a la pandemia, como materiales de limpieza y accesorios y suministros médicos.

Para el 2021, los ingresos reintegrados a la Dirección Regional sumaron un total de 1 182 552.03 pesos, de los cuales solo se ejerció el 28.7 por ciento. La mayoría de estos recursos se destinaron al mantenimiento y conservación de vehículos terrestres, aéreos, marítimos, lacustres y fluviales.

En suma, entre 2018 y 2021, la Dirección Regional ejerció un total de 1 440 868 pesos; una cifra mucho menor a la cantidad de ingresos que le fue reintegrada durante el periodo. Esto puede deberse a las compras consolidadas que se realizan en las oficinas centrales en favor de la Dirección Regional, y que no necesariamente se registran en esta última. De ahí la importancia de contar con información clara y transparente sobre la asignación y el ejercicio de los ingresos por cobro de derechos que realizan las instancias de gobierno.

**Cuadro 9. Ingresos por cobro de derechos en la Dirección Regional Península de Baja California y Pacífico Norte de 2018 a 2023. Ejercido vs. asignado (pesos corrientes)**

<b>Año</b>	<b>Total ejercido</b>	<b>Total asignado</b>
2018	\$214 909.93	No disponible
2019	\$177 007.53	\$1 936 428.16
2020	\$410 270.68	\$1 279 819.98
2021	\$638 680.55	\$1 182 552.03

\*Nota: El monto total asignado considera la suma de los recursos destinados para la operación de la Oficina Regional y para la operación de las anp de la región.

Fuente: Elaboración propia con base en datos obtenidos mediante solicitud de información a la Conanp, Folio 330008322000818.



▲ APFF Balandra. BCS. Foto: Carlos Aguilera, Niparajá.

## 4. Área de Protección de Flora y Fauna Balandra

### 4.1 APPF Balandra: su relevancia y su presupuesto operativo de 2018 a 2022

Balandra se encuentra a tan solo unos minutos de la ciudad de La Paz, en Baja California Sur. Se trata de una de las playas más representativas para las personas que habitan la ciudad y que ha sido reconocida como una de las mejores a nivel nacional e internacional.<sup>26</sup>

Balandra constituye un sitio único por su valor en términos biológicos, paisajísticos, sociales y económicos. Durante generaciones, las familias han encontrado en ella un espacio de recreación, esparcimiento y armonía; cuenta con hermosas playas arenosas y el más extenso bosque de manglar en la bahía de La Paz, el cual abarca una superficie de más de cincuenta hectáreas y es el más septentrional del continente. Estos manglares son fundamentales, pues constituyen el hábitat de diversas especies de algas, invertebrados marinos y peces que forman parte de una amplia red trófica, la cual representa la base de la pesca y economía locales. Escondido entre sus cerros, y como elemento central del paisaje, se encuentra una formación rocosa en forma de hongo, que es el ícono de la ciudad (Conanp, 2016b; Fenech y Palmeros, 2021).

En los últimos años, el acceso libre y público a todas

las playas del país y, en particular, a las que se encuentran en el estado de Baja California Sur se ha visto muy limitado. En 2004, Balandra, que se caracteriza por tener un paisaje prístino, fue blanco de los intereses de algunos empresarios que promovieron la construcción de un proyecto turístico en la zona.

Este proyecto no solo modificaría la calidad del ambiente y alteraría sus ecosistemas, sino que además tendría un fuerte impacto social y económico para la ciudad de La Paz. Ante esta situación, y para hacer frente a las inmobiliarias, miembros de la sociedad civil se organizaron y conformaron el Colectivo Balandra. Después de más de siete años de resistencia, su esfuerzo se vio reflejado en el Decreto de creación del Área de Protección de Flora y Fauna (APFF) Balandra, publicado en el DOF el 30 de noviembre de 2012 (Briseño et al., 2016).

A partir de ese momento, Balandra se convirtió en un APFF federal y, como lo estipula el decreto de su creación, la Conanp es la instancia responsable de administrar las 2512 hectáreas que forman su polígono. La Comisión tiene la responsabilidad de

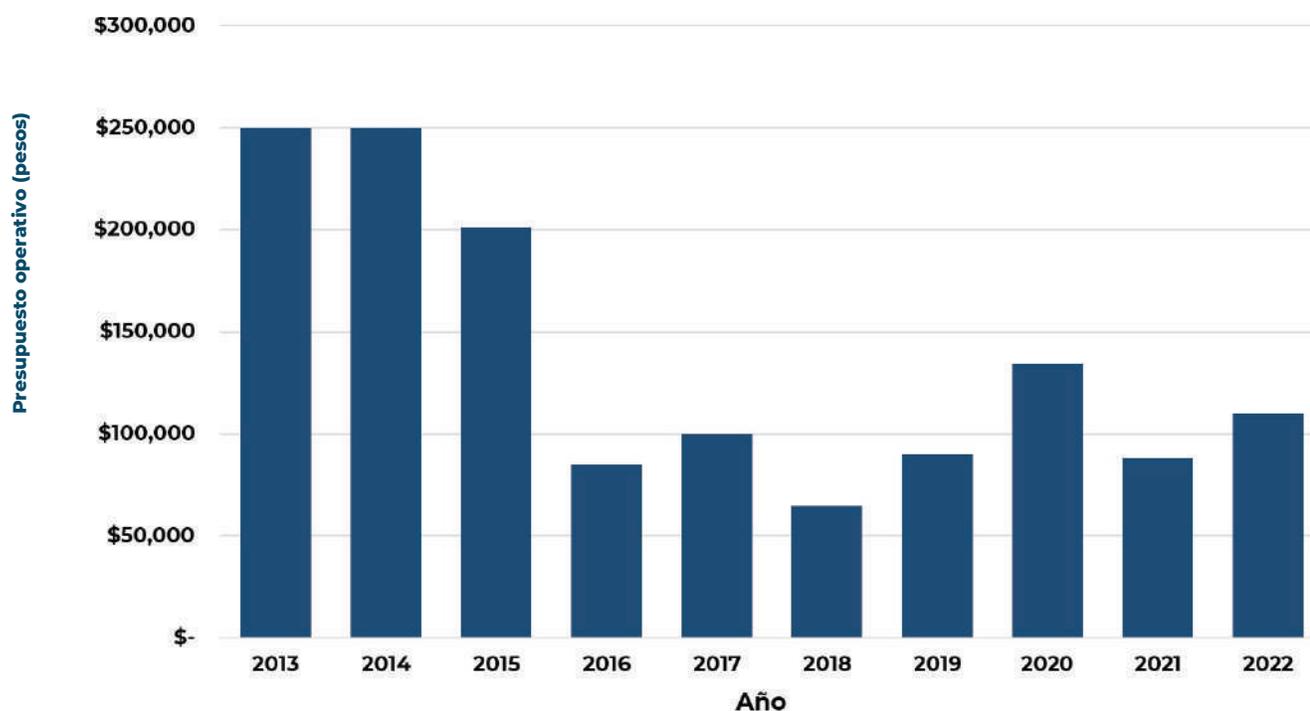
<sup>26</sup> En el 2021, la plataforma digital México Desconocido le otorgó el reconocimiento como "la mejor playa de México".  
Ver: [www.mexicodesconocido.com.mx/balandra-fue-seleccionada-con-la-mejor-playa-de-la-mexico-impresionante.html](http://www.mexicodesconocido.com.mx/balandra-fue-seleccionada-con-la-mejor-playa-de-la-mexico-impresionante.html)

mantener la salud de sus ecosistemas, su biodiversidad y los servicios ambientales que proveen, así como asegurar la sostenibilidad de las actividades productivas que ahí se desarrollan (Fenech y Palmeros, 2021). Para esto, el Gobierno federal debería de asignar presupuesto y personal suficiente para la gestión del área protegida.

Desde 2013, el personal asignado por el Gobierno federal para administrar el área protegida de Balandra ha sido escaso (tres o cuatro personas),

por lo que las acciones de vigilancia y permanencia en el área son insuficientes. En el ámbito administrativo, el principal problema es la falta de presupuesto operativo. Como ya se vio, desde 2017, el presupuesto federal asignado para el cuidado del ambiente ha sufrido una constante disminución, y el APFF Balandra no es la excepción. En la siguiente gráfica, al comparar el primer presupuesto que le fue asignado en 2013 (\$250 000) con los recursos que se le asignaron en el 2022 (\$110 000), se advierte una reducción, en términos nominales, del 55 por ciento.

**Gráfica 6: Presupuesto asignado a la operación del APFF Balandra, 2013-2022 (pesos corrientes).**



Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos mediante siete solicitudes de información realizadas a la Conanp.



▲ APFF Balandra. BCS. Foto: Patricio Robles Gil/RAVE/ILCP 2007.

Debido a esta precaria situación desde el punto de vista presupuestal, la Conanp se ha visto en la necesidad de solicitar apoyo externo en la zona. La Dirección del ANP ha contado, sobre todo, con el respaldo financiero y técnico de diversas organizaciones de la sociedad civil.<sup>27</sup>

Gracias a este apoyo se ha adquirido equipo de campo (como cámaras fotográficas, toldos y sillas de campo, GPS y binoculares, entre otros); se han realizado recorridos de vigilancia marina y terrestre y monitoreos ambientales; se han elaborado diversos folletos para las personas usuarias y, más recientemente, se instalaron una serie de señales informativas, una oficina de campo y un arco con pluma en el acceso principal del área. Sin este apoyo, el APFF Balandra no contaría con señalización adecuada ni materiales de comunicación pues, desde su decreto, el Gobierno federal no ha destinado recursos para este propósito.

Otro problema importante en esta ANP es el ordenamiento y control del turismo, el cual ha aumentado en los últimos años. En este sentido, se pueden identificar tres momentos que han potenciado el turismo en Balandra. Por un lado, la campaña del colectivo a favor de la protección de Balandra no solo visibilizó la problemática de la zona, sino que también generó una gran publicidad de la playa. Por otro lado, tanto la administración estatal anterior como la actual han colocado al turismo como el principal generador de desarrollo económico y social en la entidad. Por último, desde 2020, los destinos turísticos de naturaleza, como Balandra, registraron un crecimiento considerable, luego de las restricciones al turismo debido a la pandemia de covid-19.

A finales del 2021, la Dirección del ANP instaló un filtro en la entrada principal del área para supervisar el acceso del turismo e intentar mantener el número de visitantes controlado.

Para ello, el personal hace un registro del número de personas que entran, el cual se estima en un promedio de 311 400 visitantes al año (La Mano del Mono, 2022).

Lo anterior conlleva una serie de peligros. Por un lado, tenemos un área natural protegida cuyo presupuesto y personal son insuficientes y, por otro, existe un rápido aumento en el número de visitantes debido a la promoción turística y a la búsqueda de destinos más “prístinos” por parte de este sector. La combinación de ambos factores propicia el aumento de la vulnerabilidad de los ecosistemas de Balandra.

A ello se suma la necesidad de un proceso de revisión y actualización del programa de manejo del ANP Balandra, publicado por primera vez en 2015, pues por ley debe realizarse cada cinco años. Esta actualización deberá considerar el aumento del turismo y el riesgo que representa para los ecosistemas y la conservación efectiva del área.

#### **4.1.1 Brecha financiera del APFF Balandra**

Desde el 2015, la Conanp implementó el proyecto GAP: Gestión Administrativa y Planeación Estratégica para el Manejo Efectivo de las ANP. En 2018, como parte del proyecto, las direcciones regionales de la Conanp, junto con personal de las áreas protegidas, realizaron una serie de talleres bajo el nombre de “Sostenibilidad financiera en ANP”.

El análisis de las brechas financieras consiste en cuantificar las necesidades de financiamiento de un ANP individual o de un sistema de áreas protegidas (FAO, 2010). Para ello, es necesario comparar tanto los recursos con los que se dispone (considerados la línea base), como las necesidades de financiamiento, desde dos posibles escenarios:

- Escenario básico: nivel mínimo de financiamiento requerido para operar los programas de conservación enfocados en prevenir el deterioro de la biodiversidad.
- Escenario óptimo: nivel ideal de financiamiento requerido para operar los programas orientados a mejorar las iniciativas de conservación y sostener un funcionamiento óptimo del ecosistema en las áreas protegidas.

Para calcular la brecha financiera operativa en el caso del APFF Balandra, se tomaron en cuenta como recursos disponibles (línea base) los recursos fiscales asignados a los capítulos 1000 Servicios personales, 2000 Materiales y suministros y 3000 Servicios generales, y se excluyeron los gastos del capítulo 4000 Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas, puesto que su asignación y distribución entre las ANP depende de otros factores presupuestarios y sociales.

**Cuadro 10. Brecha financiera del APFF Balandra**

Línea base (2018)	Escenarios		Brecha financiera	
	Básico	Óptimo	Básico	Óptimo
\$1 065 369	\$4 343 793.75	\$5 986 149.25	\$3 278 424.75	\$4 920 780.25

Fuente: Conanp y Endesu, 2019.

Como se observa en el cuadro anterior, en 2018, el nivel mínimo de financiamiento requerido en Balandra para operar los programas de conservación era de poco más de cuatro millones de pesos. Este cálculo es importante a la luz del análisis que se presenta a continuación (apartado 4.2) sobre la recaudación de ingresos por cobro de derechos en esta ANP, el cual permite identificar cuán cerca o lejos se encuentra Balandra de generar ingresos que permitan llegar al monto calculado por el personal de la Conanp.

#### 4.2. Recaudación por cobro de derechos en el APFF Balandra

Al tratarse de un área protegida con gran atractivo turístico, las actividades productivas que se llevan a cabo en Balandra tienen una relevancia económica importante para la ciudad de La Paz, en el estado de Baja California Sur. Según el artículo 198 de la LFD (fracción I Ter), el APFF Balandra se considera como un ANP con “capacidad de carga media, por la mediana vulnerabilidad y fragilidad de sus ecosistemas”. Así, a partir de la Resolución Miscelánea Fiscal para 2023 de la SHCP, el costo por persona por día para visitar el área es de 58 pesos. El procedimiento para el pago de derechos por el uso del APFF Balandra es similar al de otras ANP del país. Para que las personas usuarias, prestadoras de servicios turísticos o visitantes puedan adquirir un brazalete o pasaporte de la conservación, deberán:

1. Ingresar al portal de internet para el Pago de Derechos, Productos y Aprovechamientos (DPA) bajo el esquema e5cinco.
2. Llenar el formato de pago e imprimirlo.
3. Asistir a una institución bancaria o pagar los derechos mediante una transferencia electrónica.

4. Acudir al domicilio de la dirección del APFF Balandra (ubicada en las instalaciones de la delegación de Semarnat en B. C. S.), únicamente de lunes a viernes y en horas hábiles.
5. Entregar el comprobante de pago y el formato e5cinco.
6. Recibir los brazaletes o pasaportes de la conservación.

Al principio, cuando Balandra fue declarada ANP, no se realizaron grandes acciones para impulsar el cobro de derechos. Sin embargo, entre 2018 y 2022, la Dirección del ANP centró sus esfuerzos en regularizar a las personas prestadoras de servicios turísticos, así como en que se cumpliera con el pago de derechos. Por ello, mientras que en 2018 la dirección de Balandra tenía registradas solo 33 empresas prestadoras de servicios turísticos,<sup>28</sup> para finales del 2022 el número de empresas físicas y morales registradas había ascendido a 158.<sup>29</sup>

Antes de 2021, solamente las empresas prestadoras de servicios turísticos con autorización de la Conanp pagaban derechos. Sin embargo, con la reapertura al turismo, en diciembre de ese año se implementó un filtro en la entrada de Balandra para controlar el número de visitantes que ingresaban -con el fin de que no se rebasara la capacidad de carga de las playas- y se puso en práctica el cobro de derechos a todas las personas que ingresaran al área por vía terrestre.<sup>30</sup> Así, a

<sup>28</sup> F. Álvarez, Subdirector encargado del APFF Balandra (2013-2019), comunicación personal para la elaboración del Programa de Uso Público en proceso de construcción en 2018, Niparáj y Conanp.

<sup>29</sup> D. Meza, Encargada de la dirección el APFF Balandra (2021 a la fecha), comunicación personal durante el proceso de reestructuración del Consejo Asesor de Balandra, el 26 de noviembre de 2022.

<sup>30</sup> Dado que este procedimiento no se informó con anticipación a la comunidad de La Paz ni a las personas visitantes, diferentes medios de comunicación locales publicaron críticas diversas y manifestaciones de descontento.

finales de 2021, la Conanp informó que el cobro de derechos era una regulación legal y que, por tratarse de un área natural protegida, las personas que la visitaran tendrían que pagarlos (Romero, 2021).

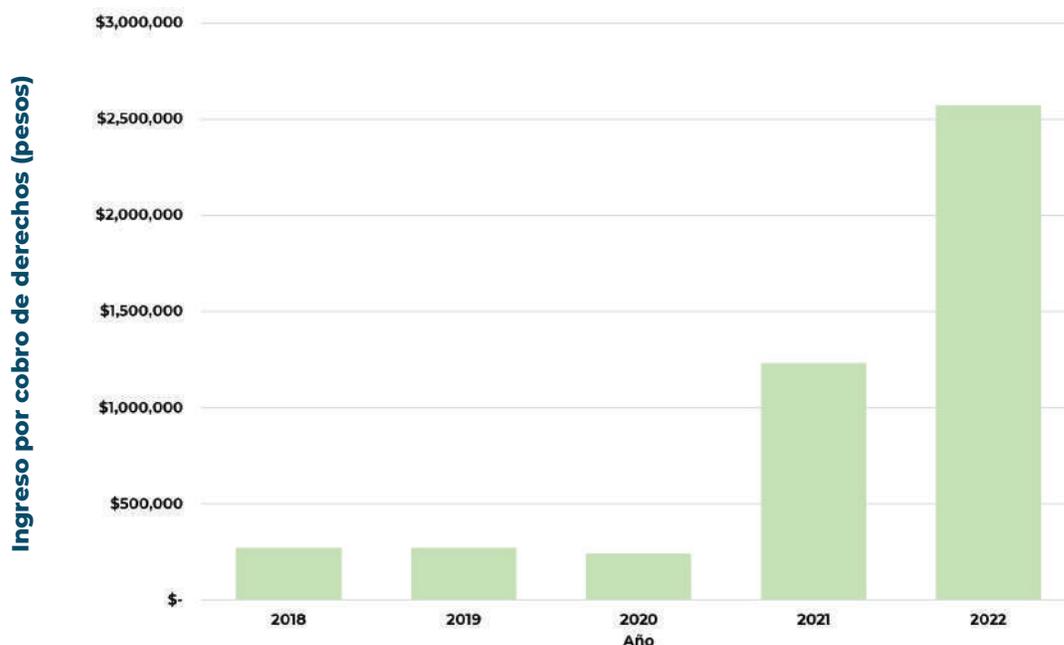
En la actualidad, algunas personas prestadoras de servicios turísticos locales en Balandra han optado por adquirir más brazaletes, para luego venderlos a turistas o a sus pares. Si bien esta práctica diversifica las opciones que tienen las personas usuarias para pagar los derechos, también puede implicar un problema para las personas operadoras de servicios turísticos, ya que al adquirir más brazaletes que los que realmente utilizan, el número de personas usuarias movilizadas al final del año no corresponderá con el número de personas registradas en su informe final. Esto podría ocasionar que no se les autorice la prórroga

para realizar actividades turísticas dentro del ANP.<sup>31</sup>

En 2022, acciones como la instalación del filtro, la contratación de otro guardaparque, la presencia de vigilantes comunitarios y el apoyo de las autoridades municipales contribuyeron al incremento de los ingresos por cobro de derechos, que pasaron de 274 432 pesos en 2018 a 2 569 260 pesos en el 2022 (48 por ciento más que lo recaudado en 2021), lo cual representa un aumento total de 836 por ciento.

Aunque, como se observa en la **Gráfica 7**, en los últimos años, la recaudación de ingresos por cobro de derechos en Balandra ha aumentado de forma considerable, no se puede decir lo mismo respecto al reintegro directo de esos recursos al área protegida. A continuación se aborda este tema con más detalle.

**Gráfica 7: Recaudación por cobro de derechos en el APFF Balandra, 2018-2022 (pesos corrientes)**



Fuente: Elaboración propia con datos de cinco solicitudes de información a la Conanp.

<sup>31</sup> Para que una persona física o moral realice actividades turísticas recreativas dentro de las ANP, requiere de una autorización emitida por la Conanp (Homoclave CNANP-00-014-B para actividades sin vehículo; Homoclave CNANP-00-014-A para actividades con vehículo). La vigencia de estas autorizaciones es de dos años y pueden prorrogarse por el mismo periodo (DOF, 2000). Para ello, deben presentar una solicitud de prórroga, con 30 días naturales de anticipación y un informe final de actividades (Homoclave CNANP-00-015). El informe debe incluir sus datos, una lista de las actividades que realiza, los sitios dentro del ANP donde las realiza, su duración y una relación del número de personas usuarias (DOF, 2011).

### 4.3. Ingresos excedentes reintegrados al APFF Balandra y su ejercicio en el periodo 2018-2022

La comparación entre el presupuesto fiscal asignado al APFF Balandra con los ingresos obtenidos por el cobro de derechos y el presupuesto reintegrado por este rubro muestra un fuerte contraste, como se puede apreciar en el siguiente cuadro.

**Cuadro 11. Presupuesto fiscal, ingresos por cobro de derechos y asignación al APFF Balandra 2018-2022 (pesos corrientes)**

Año	Presupuesto fiscal asignado	Ingresos recaudados por cobro de derechos	Presupuesto reintegrado por cobro de derechos	Recaudación vs reintegro (%)
2018	\$65 000	\$274 432	\$0	0 %
2019	\$90 000	\$274 636	\$77 579.81	28.2 %
2020	\$134 540	\$243 712	\$0	0 %
2021	\$88 000	\$1 234 685	\$21 200.00	1.7 %
2022	\$110 200	\$2 569 260	\$17 499.99	0.7 %

Fuente: Elaboración propia con datos obtenidos mediante quince solicitudes de información a la Conanp.

En 2019, Balandra recibió la mayor cantidad de ingresos por cobro de derechos (\$77 579.81), equivalentes al 28 por ciento del monto total recaudado; sin embargo, en 2018 y 2020, el área protegida no recibió un peso por los ingresos excedentes obtenidos por ese concepto. Por último, aunque en 2022 el APFF Balandra recaudó la mayor cantidad de recursos por cobro de derechos del periodo, solo recibió 17 500 pesos, es decir, menos del 1 por ciento de lo recaudado durante ese año.<sup>32</sup>

A pesar de tratarse de un área que recauda en promedio 829 veces más que lo que se le asigna vía fiscal, los datos oficiales dan cuenta del bajo presupuesto que se reintegra al APFF Balandra por ingresos excedentes por cobro de derechos. Según el cálculo de las necesidades financieras en un escenario básico, realizado por personal de la

Conanp (ver apartado 4.1.1), con los 2 569 260 pesos que generó Balandra en 2022 se podría cubrir la mitad de los recursos necesarios para operar programas de conservación enfocados a la prevención del deterioro de la biodiversidad.

Durante el periodo 2018-2022, el APPF Balandra recibió únicamente ingresos excedentes por cobro de derechos en los años 2019, 2021 y 2022 (Cuadro 11). De acuerdo con datos oficiales, en los años 2021 y 2022 el ejercicio de estos recursos sumó un total de 50 123.69 pesos, los cuales se destinaron en su totalidad a cubrir gastos del capítulo 3000. De éstos, el 75 por ciento fueron utilizados para la reparación y mantenimiento del equipo de transporte, el 13 por ciento a otros servicios de traslado y hospedaje y el 12 por ciento a viáticos nacionales para servidores públicos.<sup>33</sup>

<sup>32</sup> Lo contradictorio del porcentaje reintegrado en 2022 es que, el 24 de octubre de ese mismo año, el titular de la Conanp, había afirmado (en conferencia de prensa) que el presupuesto del ANP se vería reforzado por el reintegro de los ingresos excedentes por cobro de derechos. Esto lo manifestó después de que Balandra permaneciera cerrada por dos meses debido a las afectaciones provocadas en agosto por el incendio de una embarcación (Conanp, 2022; IERTBCS, 2022).

<sup>33</sup> La información fue obtenida mediante solicitud de información a la Conanp, Folio 330008323000348. En la respuesta a la solicitud se menciona que no se cuenta con recursos erogados para el ejercicio fiscal 2020 por Fuente de Financiamiento FF5 "Recursos fiscales derivados de ingresos excedentes".

## Reflexiones finales

Del análisis general sobre los ingresos excedentes por cobro de derechos en el periodo 2018-2022 se desprenden algunos hallazgos importantes. En primer lugar, durante este periodo, los ingresos que la Conanp recaudó por cobro de derechos sumaron un total de 695 740 052 pesos.

En 2022, esta Comisión generó la mayor cantidad registrada de ingresos por este concepto, la cual ascendió a 221 227 039 pesos. Este monto equivale al 25 por ciento de los recursos fiscales que le fueron asignados en el pef 2022. Sin embargo, a pesar de haber recaudado un monto considerable, la shcp solo le reintegró el 29 por ciento del mismo.

Esta situación se replicó al interior de las direcciones regionales de la Conanp. Entre 2019 y 2022, la región Península de Baja California y Pacífico Norte recaudó poco más de 129 millones de pesos. Aunque esta región ocupa el segundo lugar nacional con mayor recaudación por cobro de derechos (después de la Península de Yucatán y el Caribe Mexicano), en este periodo registró un bajo porcentaje en el reintegro de los recursos por este concepto, el cual pasó del 12 por ciento en 2019 al 1 por ciento en 2022. Esta situación representó una pérdida de 126 millones de pesos para las áreas protegidas de la región.

Al respecto, interesa exponer los hallazgos relacionados con el destino que tienen los ingresos por cobro de derechos con base en: 1) lo establecido en el artículo 198 de la LFD, y 2) los criterios que utiliza la Conanp para asignar y utilizar dichos ingresos al interior de la institución, en las oficinas centrales, las oficinas regionales y las ANP.

En principio, la modificación del artículo 198 de la LFD, publicada en el DOF el 8 de diciembre de 2020, estableció que estos ingresos “se destinarán a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, para el manejo sustentable de las Áreas Naturales Protegidas”. La fracción A de ese artículo, que fue derogada, señalaba con mayor precisión el destino de estos recursos: “se destinarán a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, para acciones y proyectos de protección, manejo, restauración y gestión para la conservación de las Áreas Naturales Protegidas. La Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas destinará los recursos generados, prioritariamente a aquellos programas y proyectos sustentables realizados por o para los propietarios o legítimos poseedores de los terrenos en las Áreas Naturales

Protegidas mencionadas” (DOF, 7 de diciembre de 2016).

Esta modificación al artículo 198 permitió que, desde el 2021, los ingresos excedentes por cobro de derechos que se reintegraron a la Conanp se utilizaran de una manera más amplia y flexible, como se describió en el apartado 3.2. Entre los criterios para asignar esos ingresos destacan: las presiones de gasto en partidas relativas a servicios básicos (energía eléctrica, agua, arrendamientos de equipo informático, mantenimiento, servicios de traslado y viáticos); las erogaciones por resoluciones emitidas por autoridades competentes e indemnizaciones por expropiación de predios; y el apoyo a los programas de subsidios, como el Programa de Conservación para el



▲ PN Zona Marina del Archipiélago de Espíritu Santo. BCS. Foto: Carlos Aguilera.

Desarrollo Sostenible (Procodes) y el Programa para la Protección y Restauración de Ecosistemas y Especies en Riesgo (Prorest), entre otros.

Así, los criterios para la asignación y el uso de los ingresos excedentes por cobro de derechos se determinan en función de las necesidades y presiones de gasto, o bien, para complementar recursos fiscales procedentes del PEF (mismos que, en teoría, deberían ser suficientes para garantizar partidas específicas de gasto, como el capítulo 1000 Servicios personales). A partir de estas condiciones, la Conanp y las direcciones regionales determinan la distribución de los ingresos excedentes por cobro de derechos entre las áreas protegidas a su cargo. Ambas instancias deben obedecer las disposiciones establecidas desde 2019 en la Ley Federal de Austeridad Republicana.

Los datos oficiales para el periodo 2019-2021 muestran que, del total de los ingresos excedentes por cobro de derechos que se reintegraron a la Conanp, la mayor parte (entre 42 y 68 por ciento) se asignó a las oficinas centrales, mientras que una menor proporción se distribuyó entre las oficinas regionales y las ANP (estas últimas recibieron, en promedio, 18 por ciento del total de los recursos reintegrados a la Comisión).



▲ PN Cabo Pulmo. BCS. Foto: Carlos Aguilera, Niparajá.

Ahora bien, al analizar el ejercicio de esos ingresos para el periodo 2018-2022, se observa que se concentraron, sobre todo, en la adquisición de partidas específicas correspondientes al capítulo

3000 Servicios generales, tales como servicios básicos, servicios de arrendamiento, servicios de instalación, reparación, mantenimiento y conservación. En segundo lugar, se destinaron a la compra de materiales y suministros, contenidos en el capítulo 2000. En este caso, destacan partidas específicas de gasto como: combustibles, lubricantes y aditivos para vehículos terrestres, aéreos, marítimos, lacustres y fluviales destinados a servicios públicos y la operación de programas públicos; refacciones y accesorios menores de equipo de transporte, y material de limpieza.

El ejercicio de los ingresos por cobro de derechos en 2020 merece una mención especial, pues los gastos registrados se vinculan con las necesidades derivadas del contexto de la pandemia de covid-19, como, por ejemplo, la compra de materiales, accesorios y suministros médicos, que no se registran en otros años.

Los datos oficiales arrojan que entre 2020 y 2021 incrementaron los ingresos excedentes por cobro de derechos, los cuales pasaron de poco más de 45 millones de pesos a casi 175 millones de pesos. Esto fue resultado tanto de la entrada en vigor de la reforma a la LFD (8 de diciembre de 2020) como de la franca recuperación de la actividad turística, luego del confinamiento por la pandemia de covid-19.

Este incremento en los ingresos por cobro de derechos favoreció su ejercicio en otros capítulos de gasto, como el capítulo 1000 Servicios personales, en relación con los sueldos base para el personal eventual; y el capítulo 4000 Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas. De hecho, en 2021, destaca el ejercicio del gasto por más de 6 600 000 pesos en este último capítulo, que fueron asignados para subsidios a la inversión (clave 43301) y subsidios a la producción (clave 43101), así como al pago de cuotas y aportaciones a organismos internacionales (clave 49201). En particular, en 2021 sobresale el ejercicio de más de 98 millones de pesos en erogaciones por resoluciones emitidas por autoridad competente (capítulo 3000, clave 39401).

Como se puede observar, el ejercicio de los recursos excedentes por cobro de derechos en el periodo de estudio se destinó a partidas específicas dirigidas a sostener la operación institucional y las obligaciones administrativas de la Conanp, como en el caso de las erogaciones por resoluciones emitidas por autoridad competente. En cambio, los recursos destinados a la operación

de las ANP y la implementación de acciones de conservación y manejo sustentable fueron menores. Entre las partidas específicas de gasto relacionadas con estos últimos se encuentran el mantenimiento y la conservación de vehículos; combustibles, lubricantes y aditivos; y las refacciones y accesorios menores; todos ellos necesarios para operar tareas en campo dentro de las ANP.

El estudio también hizo un mapeo del circuito de cobro de derechos, en el que intervienen varias dependencias y autoridades de la administración pública federal, responsables de recaudar, resguardar y administrar los ingresos excedentes por este concepto. A partir del análisis de la información y las entrevistas realizadas, se identificaron algunos retos y obstáculos para el cobro efectivo de derechos en las ANP. Entre los más relevantes se encuentran:

#### **Falta de conocimiento y de cultura de pago.**

En muchas ocasiones, las personas que visitan las áreas protegidas no tienen conocimiento de este cobro, por lo que no están dispuestas a pagar los derechos de uso y/o no los consideran una prioridad.

#### **Ausencia de mecanismos de control y vigilancia.**

En muchas ANP no existe un sistema de control eficiente para realizar el cobro de la entrada, lo cual da pie a que las personas visitantes y/o prestadoras de servicios evadan el pago. En el caso de las ANP que tienen múltiples puntos de acceso, la situación se complica.

#### **Infraestructura inadecuada y personal insuficiente.**

En algunas ANP no existe el personal suficiente ni la infraestructura adecuada para el cobro efectivo de derechos. La falta de herramientas de comunicación (como acceso a internet y señal de telefonía celular) también dificulta implementar medios de cobro con tarjetas bancarias.

#### **Falta de incentivos para personas prestadoras de servicios turísticos.**

En diversas ANP, sobre todo en algunas en el noroeste del país, las personas prestadoras de servicios turísticos no tienen incentivos para promover el cobro de derechos, pues no ven en él ningún beneficio e incluso afecta sus ingresos. Como ejemplo se puede mencionar el caso del ANP Cabo San Lucas, en Baja California Sur, en donde los operadores se resisten a realizar el pago de derechos.<sup>34</sup>

#### **Falta de incentivos al interior de los equipos operativos de las ANP.**

Al no contar con las capacidades y la infraestructura necesarias, algunas ANP no pueden implementar el cobro de derechos. Esta situación desmotiva la promoción e implementación de este cobro por parte del personal del ANP.

#### **Información deficiente sobre el cobro de derechos en las ANP.**

La falta de información clara y sucinta sobre el cobro de derechos en las propias ANP, así como sobre su importancia y los beneficios para la conservación de los ecosistemas, generan dudas entre las personas visitantes y prestadoras de servicios, lo cual da como resultado ideas erróneas en torno al cobro de derechos y sus objetivos.

#### **Falta de transparencia y rendición de cuentas.**

La falta de transparencia y rendición de cuentas en relación con el cobro de derechos y su recaudación y reintegro a la Conanp y a las ANP para su conservación desincentiva la promoción del cobro de derechos y, la implementación de nuevos mecanismos para su pago efectivo en las ANP por parte del personal de la Conanp.

En 2019, la Conanp presentó una serie de propuestas ante la SHCP para fortalecer el cobro de derechos en las ANP (Conanp, 2019a):

<sup>34</sup> Noticias sobre los prestadores de servicios en Cabo San Lucas, ver: "Están sangrando al turista: Prestadores de Servicios en Los Cabos sobre brazaletes Conanp". BCS Noticias, 7 de febrero de 2023. [www.bcsnoticias.mx/estan-sangrando-al-turista-prestadores-de-servicios-en-los-cabos-sobre-brazaletes-conanp-1/](http://www.bcsnoticias.mx/estan-sangrando-al-turista-prestadores-de-servicios-en-los-cabos-sobre-brazaletes-conanp-1/) Y "Turistas deben portar brazaletes para visitar ANP en Los Cabos" El Sudcaliforniano, 12 de febrero de 2023. [www.elsudcaliforniano.com.mx/local/municipios/turistas-deben-portar-brazaletes-para-visitar-anp-en-los-cabos-9609300.html](http://www.elsudcaliforniano.com.mx/local/municipios/turistas-deben-portar-brazaletes-para-visitar-anp-en-los-cabos-9609300.html)

- Implementar un programa de fortalecimiento de las capacidades de las ANP para reforzar la recaudación por cobro de derechos, con el objetivo de incrementar de manera gradual la recaudación anual.
- Aumentar las acciones de monitoreo y vigilancia en las ANP con el fin de cubrir una superficie mayor.
- Desarrollar más acciones de conservación directa orientadas a las ANP.

Para esta investigación se consideran vigentes estas recomendaciones.

En relación con el APFF Balandra (decretada en 2012), entre 2013 y 2022, su presupuesto operativo se redujo un 55 por ciento en términos nominales. El turismo representa una de sus principales actividades productivas. Sin embargo, como se mencionó en el apartado 4, fue solo a partir de 2018 que la Dirección centró sus esfuerzos en el cobro de derechos a las personas prestadoras de servicios turísticos, y fue hasta 2021 que se implementó un filtro terrestre para controlar el número de visitantes y verificar el cobro de derechos correspondiente. En la actualidad, la Dirección de Balandra implementa diversas acciones que promueven e impulsan el pago de derechos por parte de todas las personas y empresas que prestan servicios turísticos en el área, ya sea que entren por tierra o por mar. En este sentido, se acordaron nuevas reglas para el desembarco de visitantes—cerca del icónico hongo—, una de las cuales es que todas las personas que visiten esta ANP deben portar su brazalete.



▲ Cabo Pulmo. BCS. Foto: Carlos Aguilera, Niparájá.

Las acciones puestas en marcha por la Conanp para promover el cobro de derechos en Balandra lograron que los ingresos excedentes pasaran de 274 000 pesos en 2018 a más de dos millones de pesos en el 2022, lo que significó un incremento en la recaudación de 836 por ciento. Sin embargo, este aumento no se ha visto reflejado en el reintegro directo de recursos para la operación del ANP, como lo evidencia el retorno de 0.7 por ciento del total recaudado al cierre de esta investigación (2022).

En este sentido, es fundamental poner énfasis en la necesidad de reintegrar a las ANP de vocación turística, como Balandra, un mayor porcentaje de los recursos recaudados, con el fin de impulsar acciones de ordenamiento de las actividades turísticas en el sitio. Dicho porcentaje debería ser mayor al porcentaje que reciben las oficinas de las direcciones regionales para desempeñar actividades meramente administrativas.

La investigación identificó problemas presupuestarios en el APFF Balandra, que son cada vez más evidentes debido al rápido incremento en el número de visitantes. Por este motivo, los requerimientos de personal en campo y las acciones de vigilancia cobran mayor relevancia. Si bien el reintegro de los recursos generados por el cobro de derechos no es la solución a todos sus desafíos, estos podrían ayudar a disminuir la brecha financiera y reflejarse en mejores acciones para su conservación.

Por otro lado, el cobro de derechos en Balandra presenta diversos retos y obstáculos, que pueden desmotivar a las personas visitantes o prestadoras de servicios turísticos a la hora de cumplir con lo que dispone la ley. A continuación, se presentan los principales retos identificados:<sup>35</sup>

#### Diferentes puntos de acceso al ANP.

A Balandra se puede acceder por tierra y por mar. El acceso por tierra se realiza por la carretera La Paz-Pichilingue. Desde diciembre del 2021, este punto se controla mediante un filtro de acceso. Por mar, el ANP es una zona abierta por la que ingresan embarcaciones desde La Paz o desde la playa del Tecolote y el personal responsable de llevar este control es muy escaso. Antes de 2022, al

<sup>35</sup> Se identificaron a partir de una entrevista con el director regional de Península de Baja California y Pacífico Norte, realizada en marzo de 2023, y de consultas a personas prestadoras de servicios turísticos.

no contar con una embarcación, la dirección del ANP dependía de otras instancias gubernamentales u organizaciones de la sociedad civil para realizar recorridos marinos de vigilancia.

#### Bajo porcentaje de personas usuarias que cubren el pago de derechos.

Una investigación estimó que solamente el 11.9 por ciento de las personas visitantes pagan los derechos correspondientes y que la mayoría lo hace a través de personas o empresas prestadoras de servicios turísticos que realizan el pago a nombre de sus clientes (La Mano del Mono, 2022). Además, de acuerdo con la información proporcionada por la Dirección del ANP, el 20 por ciento de las personas que visitan el sitio están exentas del pago de derechos por ser menores de 12 años, personas adultas mayores, pensionadas, jubiladas o con alguna discapacidad, o por ser habitantes de localidades contiguas al área protegida. De esta manera, se calcula que el 68 por ciento de las personas visitantes no cubren el pago de derechos que les corresponde debido a la falta de personal del ANP para cobrarlos a las personas que llegan directamente a Balandra, sin la intermediación de una empresa de servicios turísticos.

#### Venta ocasional de brazaletes *in situ*.

Aunque en algunas ANP del país es común que el personal de la Conanp venda directamente los brazaletes a las personas visitantes, en otras zonas, el hecho de que un guardaparque maneje dinero en efectivo y formas impresas valoradas implica un riesgo mayor para el personal. Por ello, cobrar en efectivo directamente en el filtro de acceso no es una práctica recomendable, pues requiere invertir también en personal de instituciones de seguridad.

#### Falta de tecnología y conectividad para la venta de brazaletes.

Las principales playas de Baladra no cuentan con señal de telefonía celular, por lo que se dificulta cualquier uso de tecnología digital para el cobro de derechos con terminales bancarias. Actualmente, esta opción para el pago de derechos no se encuentra activa.

#### La plataforma de la Semarnat no es amigable con las personas usuarias.

Este es un reto identificado por las personas prestadoras de servicios turísticos que fueron entrevistadas. La plataforma solicita una cuenta para ingresar; además, es necesario identificar la clave del artículo del cobro de derechos y el nombre del trámite (artículo 198 I Ter, para el caso de Balandra). Para ello, se requiere conocimiento del sistema y precisión al ingresar los datos para realizar el pago. Si por error se selecciona otra clave, la Dirección del ANP no hace válido el formato ni el pago.

#### Dificultades para obtener brazaletes por parte de las personas usuarias o prestadoras de servicios turísticos.

Después de realizar el pago, es necesario ir a las oficinas de la dirección del ANP para entregar el comprobante de pago y obtener los brazaletes. Esto solo se puede hacer de lunes a viernes, en horario laboral, lo cual restringe y entorpece el proceso.

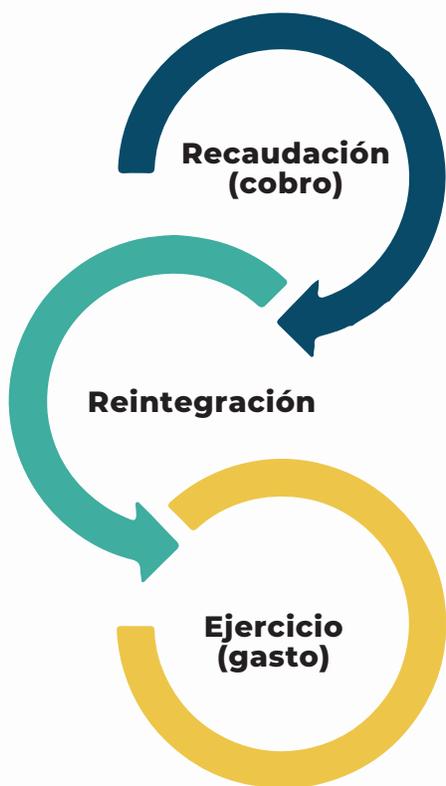
#### Falta de motivación por parte de las personas usuarias.

Las personas prestadoras de servicios turísticos entrevistadas consideran que el hecho de que la Conanp no compruebe que las personas cuentan con brazaletes mientras visitan las ANP desincentiva el pago de los derechos. Además, la falta de información sobre el destino de los recursos generados desmotiva su compra.

Finalmente, tanto en el caso del APFF Balandra como en el resto de las ANP del país, es fundamental contar con recursos básicos suficientes para financiar y operar los programas de conservación enfocados en prevenir el deterioro de la biodiversidad. Mientras se consiguen esos recursos, es necesario redirigir la totalidad de los ingresos excedentes por cobro de derechos para que sea posible su manejo sustentable y el desarrollo de proyectos para su conservación, de tal manera que estos recursos se destinen a **cuidar lo que importa.**

## Recomendaciones

En la presente investigación se identificaron tres grandes eslabones del circuito de cobro de derechos por el uso y goce de los recursos naturales en las áreas protegidas:



Cada uno de ellos presenta distintos problemas y retos que pueden atenderse, para con ello impulsar mejoras en las acciones de conservación directa en las ANP. A continuación, se mencionan algunas recomendaciones para fortalecer todo el proceso de cobro de derechos y hacerlo más efectivo.

### Recaudación del cobro de derechos:

- Implementar estrategias efectivas de comunicación y sensibilización dirigidas a los principales usuarios (personas y empresas prestadoras de servicios turísticos, y visitantes de las ANP). Por ejemplo, campañas de comunicación con mensajes breves que enfatizan la importancia y los beneficios que traen consigo los ingresos por el cobro de

derechos en las áreas protegidas.

- Transparentar los montos recaudados por cobro de derechos (art. 198, LFD) y publicarlos de manera oportuna, en formatos accesibles para su consulta, en los medios de los que disponen las dependencias públicas.
- Promover que las direcciones de las ANP presenten la información sobre el cobro de derechos a sus Consejos Asesores.
- Implementar mecanismos más adecuados para hacer efectivo el cobro de derechos en las ANP que tomen en cuenta la región geográfica. Para ello se debe considerar la disponibilidad de medios de comunicación y la conexión a internet.
- Fortalecer la infraestructura para el cobro de derechos en las ANP para garantizar y facilitar su cobro efectivo. Esto se puede desarrollar por etapas, comenzando por las ANP que tienen una importante afluencia de visitantes y continuar con las áreas que son parte de corredores turísticos y pueden atraer más visitantes.
- Gestionar ante la SHCP el desarrollo de un procedimiento para que los brazaletes o pasaportes de la conservación se vendan de forma directa a las personas usuarias, en el territorio de las ANP, mediante puntos de venta con tarjetas bancarias.
- Volver a implementar la venta del pasaporte de la conservación digital por medio de aplicaciones para teléfonos celulares.
- Actualizar de manera periódica el cálculo del cobro en el ANP, para que tome en cuenta tanto su fragilidad y vulnerabilidad, como los problemas ambientales, las necesidades para su manejo efectivo, la provisión de servicios ecosistémicos y la demanda turística.
- Revisar y actualizar la Guía en Materia de Cobro de Derechos de la Conanp 2018 para homologar los procedimientos y evitar la discrecionalidad en la implementación del cobro en las diferentes ANP. La actualización podría considerar algunos retos que enfrentan las ANP en esta materia, como por ejemplo, el cobro *in situ* en aquellas con un alto número de visitantes.

## Reintegración del cobro de derechos a la Conanp:

- Optimizar el retorno del cobro de derechos como ingresos adicionales, mediante el establecimiento de acuerdos entre la Conanp y la SHCP.<sup>36</sup>
- Dar cabal cumplimiento a la LFD para el reintegro directo de los ingresos excedentes por cobro de derechos a la Conanp.
- Que la Semarnat, la Conanp y la SHCP establezcan un acuerdo para definir el procedimiento para reintegrar el 100 por ciento de las cantidades recaudadas a la Conanp.
- Instaurar criterios institucionales para asignar los ingresos excedentes y distribuirlos en las oficinas centrales y regionales, así como en las ANP recaudadoras y en las que no generan ingresos excedentes.
- Reintegrar, al menos, el 50 por ciento de los ingresos que generaron las ANP (por cobro de derechos) para cubrir sus gastos de operación.
- Distribuir el porcentaje restante entre las áreas administrativas de la Conanp (oficinas regionales y centrales), así como a las ANP que no generan ingresos excedentes.
- Promover que las direcciones de las ANP presenten información anual sobre las cantidades reintegradas al área en los Consejos Asesores de las ANP.

## Ejercicio de los ingresos excedentes por cobro de derechos dentro de la Conanp (gasto):

- Establecer los porcentajes de asignación de los ingresos excedentes a partir de un análisis en las ANP que recauden más ingresos. Para ello, debe considerarse la riqueza biológica, la vulnerabilidad del sitio, la fragilidad, los problemas ambientales, las necesidades de manejo efectivo, los índices de legalidad, la superficie del ANP, la diversidad de ecosistemas, la provisión de servicios ecosistémicos y la demanda turística.
- Destinar los recursos excedentes a acciones directas de conservación, con base en:
  - la priorización de la fragilidad y vulnerabilidad

- de las ANP, sus problemas ambientales y sus necesidades de manejo;
- las actividades prioritarias de los programas de manejo y;
- las necesidades detectadas en los planes operativos anuales (POA).

- Transparentar los montos ejercidos de los ingresos excedentes y publicarlos de manera oportuna y en formatos accesibles para su consulta en los medios de los que disponen las dependencias públicas.
- Promover que las direcciones de las ANP presenten la información sobre el gasto ejercido de los ingresos excedentes a los Consejos Asesores de las ANP.

El APFF Balandra es un ANP con buena recaudación por cobro de derechos, pero con muy bajo reintegro de los mismos. Con base en la identificación de retos y obstáculos y en los hallazgos de la investigación, a continuación, se mencionan algunas recomendaciones que pueden fortalecer el circuito de cobro de derechos en esta área protegida.

## Recaudación del cobro de derechos en Balandra:

- Desarrollar campañas de comunicación dirigidas específicamente a las personas visitantes en puntos estratégicos —como hoteles, marinas privadas, arrendadoras de autos— en las que se les invite a realizar el pago de derechos y a exigir su brazalete en caso de contratar un servicio turístico autorizado.
- Promover acuerdos de colaboración con plataformas digitales de hospedaje (como Airbnb o de reservación de hoteles) para posicionar el mensaje del cobro de derechos y su importancia para Balandra.
- Incidir para que se incluyan la importancia y las necesidades de las ANP en los documentos de planeación y operación del municipio de La Paz y del estado de Baja California Sur.
- Coordinar acciones conjuntas con las autoridades municipales para aumentar el número de puntos de venta de brazaletes en los sitios turísticos más

concurridos, como el malecón de la ciudad de La Paz.

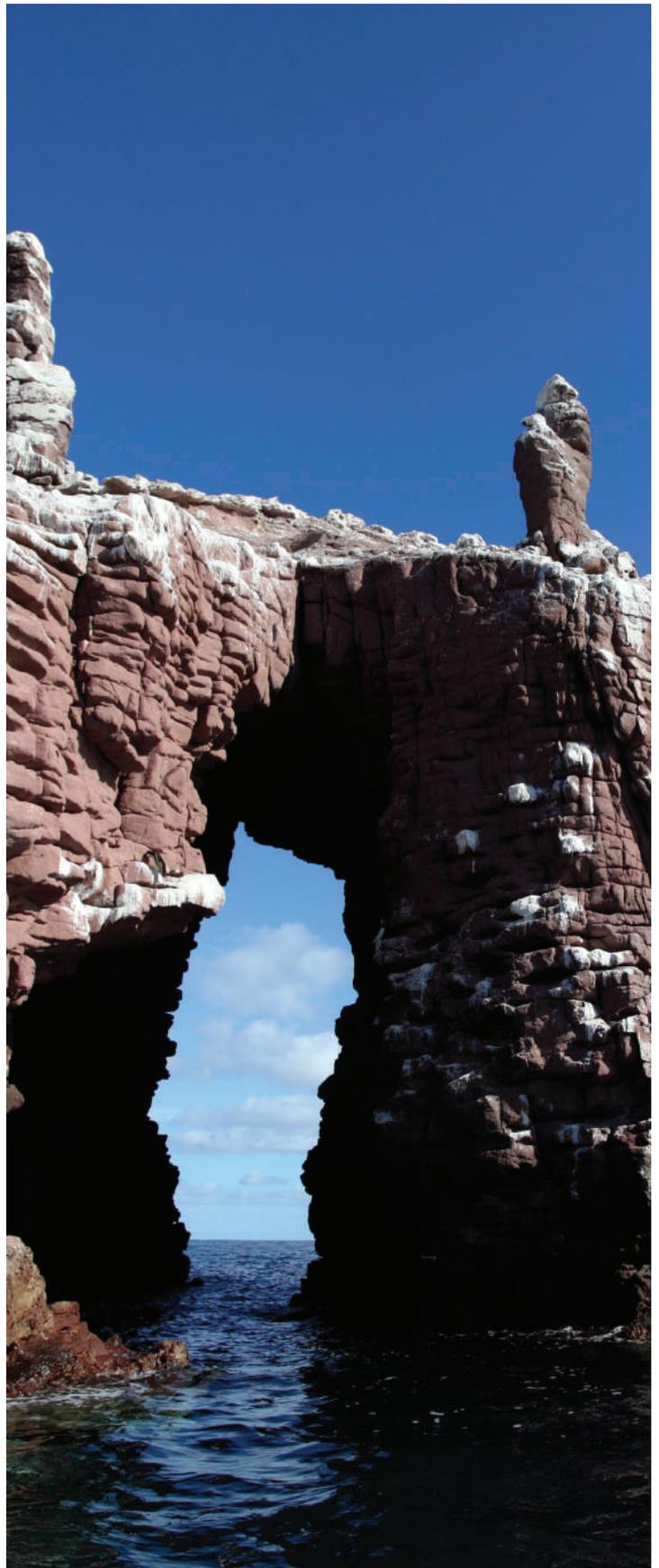
- Continuar con el proceso de regularización de personas prestadoras de servicios turísticos en el ANP.
- Aumentar la vigilancia en el sitio e identificar los puntos más relevantes para el acceso de visitantes, para poder verificar el cumplimiento de la LFD.
- Presentar un informe sobre el cobro de derechos a su Consejo Asesor y difundirlo en medios para el conocimiento de la comunidad local.

#### Reintegración del cobro de derechos a Balandra:

- Contar con una planeación estratégica y financiera actualizada que permita calcular la brecha financiera y conocer los requerimientos específicos de financiamiento con base en sus acciones de conservación.
- Presentar un informe sobre el reintegro del cobro de derechos a su Consejo Asesor y difundirlo en los medios para el conocimiento de la comunidad local.

#### Ejercicio de los ingresos excedentes por cobro de derechos dentro de Balandra (gasto):

- Promover en la Dirección del ANP y en la Dirección Regional Península de Baja California y Pacífico Norte que el destino de los recursos reintegrados se asigne a las acciones prioritarias para su gestión, con el fin de:
  - aumentar la presencia de guardaparques en tierra y mar;
  - contar con un fondo de emergencia para atender contingencias ambientales;
  - implementar acciones de monitoreo de especies, en especial en las zonas prioritarias de uso turístico;
  - desarrollar acciones de restauración de manglares;
  - instalar infraestructura para el manejo de visitantes (boyas, sanitarios); y
  - desarrollar campañas de educación ambiental para las personas visitantes y usuarias.
- Presentar un informe sobre el ejercicio del reintegro del cobro de derechos a su Consejo Asesor y difundirlo en los medios para el conocimiento de la comunidad local.



▲ PN Zona Marina Archipiélago de Espíritu Santo. BCS. Foto: Carlos Aguilera.

## Referencias

Boege, E. (2008). El patrimonio biocultural de los pueblos indígenas de México. Hacia la conservación in situ de la biodiversidad y agrobiodiversidad en los territorios indígenas. Instituto Nacional de Antropología e Historia: Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.

[www.gob.mx/inpi/documentos/el-patrimonio-biocultural-de-los-pueblos-indigenas-de-mexico](http://www.gob.mx/inpi/documentos/el-patrimonio-biocultural-de-los-pueblos-indigenas-de-mexico)

Briseño, L. H., López, A. E. y Sánchez, M. (2016). Memorias de Balandra. Instituto Sudcaliforniano de Cultura.

Castillo, C., Chacón, G. I., Llano, M., Palmeros, M. A., Sánchez, M. y Velasco A. P. (2022). Cuidar lo que importa: Presupuesto para el ambiente 2023. Análisis del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) 2023 para el cuidado de las áreas naturales protegidas. Noroeste Sociedad Civil para Sustentabilidad Ambiental.

[nossamexico.com/wp-content/uploads/2023/09/CuidarLoQueImporta-PPEF-2023-Informe-Final-2.pdf](http://nossamexico.com/wp-content/uploads/2023/09/CuidarLoQueImporta-PPEF-2023-Informe-Final-2.pdf)

Causa Natura, A. C., Wildlands Network Programa México, Sociedad de Historia Natural Niparajá, A. C., Noroeste Sociedad Civil para la Sustentabilidad Ambiental (NOSSA) (9 de agosto de 2022). La violación del derecho a la consulta previa, libre e informada: el caso de las poblaciones indígenas que habitan en las anp. CausaNatura.org.

[causanatura.org/investigaciones-especiales/la-violacion-del-derecho-a-la-consulta-previa-libre-e-informada-el-caso-de-las-poblaciones-indigenas-que-habitan-en-las-anp](http://causanatura.org/investigaciones-especiales/la-violacion-del-derecho-a-la-consulta-previa-libre-e-informada-el-caso-de-las-poblaciones-indigenas-que-habitan-en-las-anp)

Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp). (s.f.a). Ficha Regional SIMEC. Península de Baja California y Pacífico Norte. Gobierno de México.

[simec.conanp.gob.mx/ficha\\_region.php?id\\_reg=1](http://simec.conanp.gob.mx/ficha_region.php?id_reg=1)

\_\_\_\_\_ (s.f.b). Mapas de las Regiones Conanp. Áreas Naturales Protegidas y Áreas Destinadas Voluntariamente a la Conservación. Gobierno de México.

[sig.conanp.gob.mx/website/pagsig/mapas\\_regiones.htm](http://sig.conanp.gob.mx/website/pagsig/mapas_regiones.htm)

\_\_\_\_\_ (2016a). Plan de Acción para el Financiamiento Estratégico 2016-2018. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

[www.gob.mx/conanp/documentos/plan-de-accion-para-el-financiamiento-estrategico-2016-2018](http://www.gob.mx/conanp/documentos/plan-de-accion-para-el-financiamiento-estrategico-2016-2018)

\_\_\_\_\_ (2016b). Programa de manejo. Área de Protección de Flora y Fauna Balandra. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

[simec.conanp.gob.mx/pdf\\_libro\\_pm/131\\_libro\\_pm.pdf](http://simec.conanp.gob.mx/pdf_libro_pm/131_libro_pm.pdf)

\_\_\_\_\_ (9 de mayo de 2016c). Ingresos excedentes por cobro de derechos. Gobierno de México.

[www.gob.mx/conanp/acciones-y-programas/ingresos-excedentes-por-cobro-de-derechos](http://www.gob.mx/conanp/acciones-y-programas/ingresos-excedentes-por-cobro-de-derechos)

\_\_\_\_\_ (2018) Guía en Materia de Cobro de Derechos de la Conanp 2018. Dirección Ejecutiva de Administración y Efectividad Institucional. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

[www.conanp.gob.mx/cobrodederechos/GUIADECORODEDERECHOS2018.pdf](http://www.conanp.gob.mx/cobrodederechos/GUIADECORODEDERECHOS2018.pdf)

\_\_\_\_\_ (febrero de 2019a) Cobro de derechos. Propuesta. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

[procurement-notices.undp.org/view\\_file.cfm?doc\\_id=171626](http://procurement-notices.undp.org/view_file.cfm?doc_id=171626)

\_\_\_\_\_ (2019b). Políticas, Bases y Lineamientos en Materia de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios. Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.

[www.conanp.gob.mx/recursosmateriales/politicas-bases-y-lineamientos-en-materia-de-adquisiciones-arrendamientos-y-servicios-2019.pdf](http://www.conanp.gob.mx/recursosmateriales/politicas-bases-y-lineamientos-en-materia-de-adquisiciones-arrendamientos-y-servicios-2019.pdf)

\_\_\_\_\_ (24 de agosto de 2022) Se informan primeras acciones ante el incendio de la embarcación Fortius en el APFF Balandra, en BCS. Gobierno de México.

[www.gob.mx/conanp/prensa/se-informan-primeras-acciones-ante-el-incendio-de-la-embarcacion-fortius-en-el-apff-balandra-en-bcs?idiom=es](http://www.gob.mx/conanp/prensa/se-informan-primeras-acciones-ante-el-incendio-de-la-embarcacion-fortius-en-el-apff-balandra-en-bcs?idiom=es)

\_\_\_\_\_ (agosto, 2023). Numeralia sobre la Áreas Naturales Protegidas de México. Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación para la Conservación (SIMEC) [simec.conanp.gob.mx/numeralia.php](http://simec.conanp.gob.mx/numeralia.php)

## Referencias

Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp) y Espacios Naturales y Desarrollo Sustentable, A. C. (Endesu) (2019). Gestión Administrativa y Planeación Estratégica para el Manejo Efectivo de las Áreas Naturales Protegidas (GAP). Fondo Mexicano para la Conservación de la Naturaleza, A. C.

Fenech, A. y Palmeros, M. A. (2021). Colectivo Balandra: Un ejemplo de acción social. En D. Ramírez, M. Cariño y J. M. García (Eds.). Nuestro Mar: Historia ambiental del golfo de California (siglos XVI-XXI). Volumen IV (pp. 243-261). Editorial Comares.

Fuentes Solís, V. O. (28 de junio de 2020). Exhorto a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a reintegrar los recursos recaudados por concepto de cobro de derechos en áreas naturales protegidas a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas para que sean utilizados en sus propias áreas para acciones y proyectos de protección, aprovechamiento, manejo, restauración y gestión para la conservación. Presentado en la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

[www.senado.gob.mx/65/gaceta\\_comision\\_permanente/documento/1094](http://www.senado.gob.mx/65/gaceta_comision_permanente/documento/1094)

García, A., Brown, C., Palmeros, M. A. y Castillo, A. (2020). Cuidar lo que importa: Presupuesto para el patrimonio natural. Una mirada al presupuesto para las áreas naturales protegidas. Fundar, Centro de Análisis e Investigación, Sociedad de Historia Natural Niparajá y Pronatura Noroeste.

[nossamexico.com/wp-content/uploads/2023/09/Cuidar-lo-que-importa\\_2020.pdf](http://nossamexico.com/wp-content/uploads/2023/09/Cuidar-lo-que-importa_2020.pdf)

Instituto Estatal de Radio y Televisión del Gobierno del Estado de Baja California Sur (IERTBCS) (24 de octubre de 2022). Rueda de Prensa del gobernador Víctor Manuel Castro Cosío con Humberto Adán Peña Fuentes, comisionado nacional de Áreas Naturales Protegidas. [Video].

[www.facebook.com/IERTBCS/videos/2156994281354866/](https://www.facebook.com/IERTBCS/videos/2156994281354866/)

La Mano del Mono (2022). Co-diseño de escenarios de inversión para la sostenibilidad financiera del APFF Balandra. Reporte realizado para la Fundación Innovaciones Alumbra.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) (2010). Sostenibilidad financiera para áreas protegidas en América Latina. Programa

FAO/OAPN. [wwfar.awsassets.panda.org/downloads/dotecsoste.pdf](http://wwfar.awsassets.panda.org/downloads/dotecsoste.pdf)

Romero, H. (28 de diciembre de 2021). Explica Conanp que el cobro en Balandra es por ser ANP. Tribuna de México.

[tribunademexico.com/explica-conanp-cobro-en-balandra/](http://tribunademexico.com/explica-conanp-cobro-en-balandra/)

Saldaña Cisneros, M. G. (27 de septiembre de 2022). Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adicionan y reforman diversas disposiciones a la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente y a la Ley Federal de Derechos, para fortalecer las áreas naturales protegidas de competencia federal, mediante los ingresos que éstas captan para el cumplimiento de sus funciones de conservación y protección de los recursos naturales.

[infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/2/2022-12-14-1/assets/documentos/Inic\\_PAN\\_SEN\\_Gpe\\_SaldanaLGEyLFD.pdf](http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/65/2/2022-12-14-1/assets/documentos/Inic_PAN_SEN_Gpe_SaldanaLGEyLFD.pdf)

Sarukhán, J., Koleff, P., Carabias, J., Soberón, J., Dirzo, R., Llorente-Bousquets, J., Halffter, G., González, R., March, I., Mohar, A., Anta, S. y de la Maza, J. (2009). Capital natural de México. Síntesis: conocimiento actual, evaluación y perspectivas de sustentabilidad. Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio).

[bioteca.biodiversidad.gob.mx/janium/Documentos/6362.pdf](http://bioteca.biodiversidad.gob.mx/janium/Documentos/6362.pdf)

Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). (2012). Decreto por el que se declara área natural protegida, con el carácter de Área de Protección de Flora y Fauna, la región conocida como Balandra, localizada en el municipio de La Paz, en el Estado de Baja California Sur. Diario Oficial de la Federación, 30 de noviembre del 2012.

[simec.conanp.gob.mx/pdf\\_decretos/131\\_decreto.pdf](http://simec.conanp.gob.mx/pdf_decretos/131_decreto.pdf)

Acuerdo por el que se da a conocer el resumen del programa de manejo de la Reserva de la Biosfera Isla Guadalupe. Diario Oficial de la Federación, 9 de enero de 2023.

[simec.conanp.gob.mx/pdf\\_psym/124\\_DOF.pdf](http://simec.conanp.gob.mx/pdf_psym/124_DOF.pdf)

## Legislación

Acuerdo por el que se establecen nueve direcciones regionales de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas. Diario Oficial de la Federación, 20 de julio de 2007.

[dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4994153&fecha=20/07/2007#gsc.tab=0](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4994153&fecha=20/07/2007#gsc.tab=0)

Acuerdo por el que se expiden los formatos para la presentación de los informes finales de las actividades que se indican para facilitar el cumplimiento de los requisitos de los trámites que se señalan. Diario Oficial de la Federación, 9 de marzo de 2011.

[dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5181150&fecha=09/03/2011#gsc.tab=0](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5181150&fecha=09/03/2011#gsc.tab=0)

Acuerdo por el que se modifican los Artículos Segundo, Tercero y se adiciona el Artículo Segundo Bis, del Acuerdo por el que se establecen nueve direcciones regionales de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, publicado el 20 de julio de 2007. Diario Oficial de la Federación, 22 de mayo de 2017.

[www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5483739&fecha=22/05/2017#gsc.tab=0](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5483739&fecha=22/05/2017#gsc.tab=0)

Clasificador por Objeto del Gasto para la Administración Pública Federal. Última modificación Diario Oficial de la Federación, 26 de junio de 2018.

[www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/344041/  
Clasificador\\_por\\_Objeto\\_del\\_Gasto\\_para\\_la\\_Administracion\\_Publica\\_Federal.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/344041/Clasificador_por_Objeto_del_Gasto_para_la_Administracion_Publica_Federal.pdf)

Código Fiscal de la Federación. Última reforma Diario Oficial de la Federación, 12 de noviembre de 2021.

[www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CFF.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/CFF.pdf)

Decreto por el que se reforma, adiciona y deroga a la Ley Federal de Derechos. Diario Oficial de la Federación, 31 de diciembre de 1999.

[www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=4958956&fecha=31/12/1999#gsc.tab=0](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=4958956&fecha=31/12/1999#gsc.tab=0)

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley del Impuesto al Valor Agregado; de la Ley del Impuesto Especial sobre Producción y Servicios; de la Ley Federal de Derechos, se expide la Ley del Impuesto sobre la Renta, y se abrogan la Ley del Impuesto Empresarial a Tasa Única, y la Ley del Impuesto a los Depósitos en Efectivo. Diario Oficial de la Federación, 11 de diciembre de 2013.

[www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfd/LFD\\_ref46\\_11dic13.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfd/LFD_ref46_11dic13.pdf)

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos. Diario Oficial de la Federación, 1 de enero de 2002.

[www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfd/LFD\\_ref24\\_01ene02.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfd/LFD_ref24_01ene02.pdf)

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos. Diario Oficial de la Federación, 21 de diciembre de 2005.

[www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfd/LFD\\_ref31\\_21dic05.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfd/LFD_ref31_21dic05.pdf)

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos y de la Ley Federal de Cinematografía. Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 2002.

[www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfd/LFD\\_ref26\\_30dic02.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfd/LFD_ref26_30dic02.pdf)

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. (LAASSP). Diario Oficial de la Federación. Última reforma publicada, 20 de mayo de 2021.

[www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/14\\_200521.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/14_200521.pdf)

Ley Federal de Austeridad Republicana. Diario Oficial de la Federación, 19 de noviembre de 2019.

[www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFAR.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFAR.pdf)

Ley Federal de Derechos (LFD). Diario Oficial de la Federación, 7 de diciembre de 2016.

[dsiappsdev.semarnat.gob.mx/datos/juridico/leyes/LEY\\_FEDERAL\\_DE\\_DERECHOS.pdf](http://dsiappsdev.semarnat.gob.mx/datos/juridico/leyes/LEY_FEDERAL_DE_DERECHOS.pdf)

\_\_\_\_\_. Diario Oficial de la Federación. Reforma del 8 de diciembre de 2020.

[www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfd/LFD\\_ref54\\_08dic20.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lfd/LFD_ref54_08dic20.pdf)

\_\_\_\_\_. Diario Oficial de la Federación. Última reforma publicada, 14 de noviembre de 2022.

[www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFD.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFD.pdf)

Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente (LGEEPA) Diario Oficial de la Federación. Última reforma publicada, 8 de mayo de 2023.

[www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgeepa.htm](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgeepa.htm)

Norma Oficial Mexicana NOM-059-SEMARNAT-2010, Protección ambiental-Especies nativas de México de flora y fauna silvestres-Categorías de riesgo y especificaciones para su inclusión, exclusión o cambio-Lista de especies en riesgo. Diario Oficial de la Federación, 30 de diciembre de 2010.

[www.profepa.gob.mx/innovaportal/file/435/1/NOM\\_059\\_SEMARNAT\\_2010.pdf](http://www.profepa.gob.mx/innovaportal/file/435/1/NOM_059_SEMARNAT_2010.pdf)

Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el Ejercicio Fiscal 2022. Diario Oficial de la Federación, 29 de noviembre de 2021.

[www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/691406/SHCP\\_291121\\_EV.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/691406/SHCP_291121_EV.pdf)

Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el Ejercicio Fiscal 2023. Diario Oficial de la Federación, 28 de noviembre de 2022.

[www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF\\_2023.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2023.pdf)

Reglamento de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente en Materia de Áreas Naturales Protegidas. Diario Oficial de la Federación. Última reforma publicada, 21 de mayo de 2014.

[www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg\\_LGEEPA\\_ANP.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LGEEPA_ANP.pdf)

Resolución Miscelánea Fiscal para 2023 y sus Anexos 1, 5, 8, 15, 19, 26 y 27. Diario Oficial de la Federación, 27 de diciembre de 2022.

[dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5675764&fecha=27/12/2022#gsc.tab=0](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5675764&fecha=27/12/2022#gsc.tab=0)

## Listado de folios de las solicitudes de información

### Las solicitudes se realizaron a la Conanp, Semarnat\* y SHCP\*\*

- Información sobre ingresos excedentes recaudados anualmente por la Conanp de 2018 a 2022. Folios: 1615100008921, 1615100009021, 1615100009221, 1615100009321, 1615100009421, 1615100009521, 1615100009621, 1615100009821, 1615100009921, 1615100010021, 1615100010121, 1615100010221, 1615100010321, 1615100010421, 1615100010521, 1615100010621, 1615100010721, 1615100010821, 1615100010921, 1615100016019, 1615100016119, 1615100016219, 1615100016319, 1615100016419, 1615100016519, 1615100016619, 1615100016719, 1615100016819, 1615100016919, 1615100045320, 1615100045420, 1615100045520, 1615100045620, 1615100045720, 1615100045820, 1615100045920, 1615100046020, 1615100046120, 1615100046220, 1615100046320, 1615100046420, 1615100046520, 1615100046620, 1615100046720, 1615100046820, 1615100046920, 1615100047020, 1615100047120, 1615100047220, 330008322000084, 330008322000085, 330008322000086, 330008322000087, 330008322000088, 33000832200000, 330008322000090, 330008322000091, 330008322000092, 330008322000093, 330008322000094, 330008322000095, 330008322000096, 330008322000097, 330008322000098, 330008322000099, 330008322000100, 330008322000101, 330008322000102, 330008322000103, 330008323000038, 330008323000039, 330008323000040, 330008323000041, 330008323000042, 330008323000044, 330008323000045, 330008323000046, 330008323000047 y 330008323000048.
- Información sobre ingresos excedentes reintegrados anualmente a la Conanp de 2018 a 2022. Folios: 1615100039118, 1615100039218, 1615100039318, 1615100060120, 1615100060220, 1615100060320, 1615100060420, 1615100060520, 1615100060620, 1615100060720, 1615100060820, 1615100060920, 1615100061020, 1615100061120, 1615100063819, 1615100063919, 1615100064019, 1615100064119, 1615100064219, 1615100064319, 1615100064419, 1615100064519, 1615100064619, 1615100064719, 1615100064819, 330008322000163, 330008322000164, 330008322000165, 330008322000166, 330008322000167, 330008322000168, 330008322000169, 330008322000170, 330008322000171, 330008322000172, 330008322000173, 330008323000050, 330008323000051, 330008323000052, 330008323000053, 330008323000054, 330008323000055, 330008323000056, 330008323000057, 330008323000058, 330008323000059 y 330008323000060.
- Información sobre el presupuesto público asignado para la Región Península de Baja California y Pacífico Norte, 2018 a 2022. (presupuesto asignado a la oficina de la Dirección Regional, y presupuesto asignado a cada una de las áreas protegidas pertenecientes a esta Dirección Regional. Folios: 1615100006121, 1615100006721, 1615100007221, 1615100010218, 1615100012719, 1615100013419, 1615100024120, 1615100024820, 1615100025220, 330008322000860, 330008322000867, 330008322000871 y 330008322000878.
- Descripción del procedimiento que se debe llevar a cabo para recuperar los ingresos excedentes resultantes del cobro de derechos en las áreas naturales protegidas federales. Solicitudes realizadas a Semarnat. Folios: 330026723000550\*, 330026723000548.\*
- Descripción del procedimiento que se debe llevar a cabo para recuperar los ingresos excedentes resultantes del cobro de derechos en las áreas naturales protegidas federales. Solicitudes realizadas a SCHCP. Folios: 330026322004268,\*\*330026322004269\*\*.

## Listado de folios de las solicitudes de información

- Descripción del procedimiento que se debe llevar a cabo para recuperar los ingresos excedentes resultantes del cobro de derechos en las áreas naturales protegidas federales. Folios: 330008323000122, 330008323000123.
- Información sobre el ejercicio de los recursos excedentes por cobro de derechos que realizó la Conanp, en qué gasto estos recursos en el periodo 2018 a 2021. Folio 330008322000808.
- Información sobre criterios para la asignación de los recursos excedentes por cobro de derechos al interior de la Conanp, entre las oficinas centrales, las nueve direcciones regionales y en las áreas naturales protegidas. Folio: 330008322000807
- Dirección Regional Península de Baja California y Pacífico Norte. Información sobre recursos excedentes por cobro de derechos, asignados y ejercidos en 2018 -2021. Folios: 330008322000817, 330008322000818, 30008322000819.
- Información sobre el número de personas asignadas para realizar tareas de cobro de derechos, según el Artículo 198 de la Ley Federal de Derechos. Folios: 330008322000793, 330008322000795.
- Criterios para asignación de recursos por cobro de derechos Dirección Regional Península de Baja California y Pacífico Norte. Folio: 330008322000820.

## Bibliografía

Arellano-Guillermo, A. (2004). Site Management and Partnerships: The Sian Ka'an Biosphere Reserve Experience. En E. de M., R. Smeets y C. Westrik (Eds.), *Linking Universal and Local Values: Managing a Sustainable Future for World Heritage* (pp. 136-141). World Heritage Papers 13, UNESCO.

Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA). (2007). Cobro de derechos en áreas naturales protegidas [Documento inédito].

De la Maza, J. y de la Maza, R. (2010). Las áreas naturales protegidas. En J. Carabias, J. Sarukhán, J. de la Maza y C. Galindo (Coords.), *Patrimonio natural de México. Cien casos de éxito* (pp. 12-14). Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad, (Conabio).

Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp) (17 de octubre de 2019). Avances en el cumplimiento de la Meta 11 de Aichi. Gobierno de México

[www.gob.mx/conanp/articulos/avances-en-el-cumplimiento-de-la-meta-11-de-aichi](http://www.gob.mx/conanp/articulos/avances-en-el-cumplimiento-de-la-meta-11-de-aichi)

### **Cronología de las principales modificaciones en la Ley Federal de Derechos sobre el cobro de derechos en las áreas naturales protegidas por el uso, goce o aprovechamiento no extractivo de los recursos naturales**

El cobro de derechos por el uso, goce o aprovechamiento de los elementos naturales se gestó a mediados de los años noventa y se concretó el 31 de diciembre de 1999 (DOF, 31 de diciembre de 1999), cuando este concepto se incorporó por primera vez en la Ley Federal de Derechos (CEMDA, 2007). En ese entonces solamente se consideraron las actividades recreativas marinas dentro de las ANP y el pago era por persona y por día.

En 2001 se consideró necesario fortalecer la gestión y operación de las áreas protegidas, incorporando el destino de los derechos recaudados conforme al artículo 198 de la LFD (García et al., 2020).

El 1 de enero de 2002 (DOF, 1 de enero de 2002) se incluyó la pernocta en áreas protegidas terrestres (art. 198-A) y se definió claramente el destino de los recursos y el procedimiento para su reintegro:

Los ingresos que se obtengan por la recaudación de los derechos a que se refiere este artículo, se destinarán a la vigilancia, conservación y aprovechamiento sustentable de las áreas naturales protegidas. La Tesorería de la Federación reintegrará los recursos por este derecho obtenido, dentro del mes inmediato posterior a su recaudación, destinándose a los mismos parques marinos que los generaron para que le den el uso que se establece en el presente artículo.

A finales de ese mismo año (DOF, 30 de diciembre de 2002), otra modificación en la LFD incorporó el cobro diferenciado por actividades en áreas marinas, insulares y terrestres. Además, incluyó el concepto del pago de derechos por la realización de filmaciones con fines comerciales. La modificación más relevante fue la mención específica de la Conanp como destino final de los recursos recaudados por todos los conceptos incluidos en el artículo 198 y sus diversas fracciones.

Los ingresos que se obtengan por la recaudación de los derechos a que se refiere este artículo, **se destinarán a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, para la conservación y aprovechamiento sustentable de las Áreas Naturales Protegidas.** La Tesorería de la Federación reintegrará los recursos por este derecho obtenido, dentro del mes inmediato posterior a su recaudación, destinándose a las Áreas Naturales Protegidas para que le den el uso que se establece en el presente artículo (artículo 198).

## Anexo 1

El 21 de diciembre de 2005 (DOF, 21 de diciembre de 2005), la LFD tuvo modificaciones muy importantes. Se incorporó el concepto de capacidad de carga para diferenciar a las ANP que recibían mayor cantidad de turismo. Además, se incluyó la figura del pasaporte de la conservación, que permitía pagar el derecho por persona y daba la posibilidad de visitar todas las ANP durante un año. Asimismo, se eliminó el procedimiento para que la Tesorería de la Federación reintegrará los ingresos recaudados directamente a la Conanp.

El 18 de noviembre de 2010 (DOF, 18 de noviembre de 2021) el artículo 198 sufre otra de sus modificaciones, se derogó la fracción B, y se eliminó así el cobro por actividades de filmación, videograbación y toma de fotografías con fines comerciales dentro de las Áreas Naturales Protegidas federales.

El 11 de diciembre de 2013, una modificación en la LFD (DOF, 11 de diciembre de 2013) especificó que cuando se tratara de dos ANP contiguas, solamente debían pagarse los derechos de aquella en la que se utilicen y aprovechen los recursos naturales.

La modificación que se hizo a la LFD en 2020 (DOF, 8 de diciembre de 2020) derogó la fracción A del artículo 198, en la que se mencionaba que los ingresos que se obtuvieran por la recaudación de los derechos a que se refiere este artículo, se destinarían a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, para acciones y proyectos de protección, manejo, restauración y gestión para la conservación de las Áreas Naturales Protegidas.

## Anexo 2

<b>Ejercicio de ingresos por cobro de derechos en la Dirección Regional Península de Baja California y Pacífico Norte, 2018 a 2021 (pesos corrientes)</b>					
Año	Partida específica de gasto	Descripción/ concepto	Importe	Total ejercido	*Total asignado
2018	21101	Materiales y útiles de oficina	\$79 750.00	\$214 909.93	ND
	29601	Refacciones y accesorios de equipo de transporte	\$22 532.77		
	35501	Mantenimiento y conservación de vehículos	\$84 027.16		
	35801	Servicios de lavandería limpieza e higiene	\$28 600.00		
2019	22103	Productos alimenticios para el personal que realiza labores en campo o supervisión	\$131 957.53	\$ 177 007.53	\$1 936 428.16
	24901	Otros materiales y artículos de construcción y reparación	\$ 3 200.00		
	37901	Gastos para operativos y trabajos de campo en áreas rurales	\$41 850.00		

## Anexo 2

2020	21601	Material de limpieza	\$ 17 148.66	\$410 270.68	\$1 279 819.98
	25401	Materiales accesorios y suministros médicos	\$129 310.34		
	31101	Servicio de energía eléctrica	\$54 794.36		
	31301	Servicio de agua	\$ 3 139.59		
	31401	Servicio telefónico convencional	\$ 27 582.72		
	31701	Servicios de conducción de señales analógicas y digitales	\$ 2 343.29		
	31801	Servicio postal	\$ 5 000.00		
	32201	Arrendamiento de edificios y locales	\$ 19 891.29		
	33801	Servicios de vigilancia	\$ 4 611.69		
	33903	Servicios integrales	\$84 680.00		
	35801	Servicios de lavandería limpieza e higiene	\$ 6000.00		
	37901	Gastos para operativos y trabajos de campo en áreas rurales	\$ 55 768.74		

## Anexo 2

2021	24601	Material eléctrico y electrónico	\$ 4 310.34	\$638 680.55	\$ 1 182 552.03
	31701	Servicios de conducción de señales analógicas y digitales	\$ 1 976.40		
	31801	Servicio postal	\$ 887.00		
	32201	Arrendamiento de edificios y locales	\$ 39 782.58		
	32505	Arrendamiento de vehículos terrestres, aéreos, marítimos, lacustres y fluviales para servidores públicos	\$ 18 518.00		
	34701	Fletes y maniobras	\$ 5 680.00		
	35301	Mantenimiento y conservación de bienes informáticos	\$ 2 586.00		
	35501	Mantenimiento y conservación de vehículos terrestres, aéreos, marítimos, lacustres y fluviales	\$ 468 314.47		
	35801	Servicios de lavandería limpieza e higiene	\$ 2 820.00		
	35901	Servicios de jardinería y fumigación	\$ 1 632.76		
37901	Gastos para operativos y trabajos de campo en áreas rurales	\$ 92 173.00			

\*Nota: El monto total asignado considera la suma de los recursos destinados para la operación de la Oficina Regional y para la operación de las ANP de la región. Para el 2018 no contamos con esta información. Fuente: Elaboración propia con base en información obtenida mediante solicitud de información a la Conanp, Folio 330008322000818.

Wildlands  
NETWORK



SOCIEDAD DE HISTORIA NATURAL

Niparajá