

**Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación****Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales - Componente Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola (PROGAN)**

Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 12-0-08100-02-0287

DE-009

***Criterios de Selección***

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa Institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

***Objetivo***

Fiscalizar que la gestión financiera de las operaciones del citado programa y componente, se ejerció y registró conforme a los montos aprobados y las disposiciones legales y normativas aplicables.

***Alcance***

	<b>EGRESOS</b>
	Miles de Pesos
Universo Seleccionado	3,992,174.5
Muestra Auditada	3,992,174.5
Representatividad de la Muestra	100.0%

La Coordinación General de Ganadería reportó como presupuesto ejercido en la partida 43101 "Subsidios a la Producción" referente al Programa de Uso Sustentable de los Recursos Naturales para la Producción Primaria, Componente Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola (PROGAN) un total de 3,992,174.5 miles de pesos, los cuales se revisaron al 100.0%.

***Antecedentes***

El PROGAN originalmente se denominó "Programa de Estímulos a la Productividad Ganadera", con una función eminentemente productiva durante el periodo 2003-2006, en el que se aplicaron apoyos por 4,630,147.1 miles de pesos; debido a diversas reducciones presupuestales por los atrasos en el pago de apoyos y en la publicación de las reglas de operación, en el ejercicio 2007 se asumieron pasivos por 4,058,496.5 miles de pesos, por lo que se pagaron apoyos por un monto de 8,688,643.6 miles de pesos.

Posteriormente, se autorizó la continuidad del programa y comenzó un segundo periodo de apoyos, que abarcó del ejercicio 2008 al 2012, y con el cambio en las Reglas de Operación de la SAGARPA se determinó, que el PROGAN se ubicaría como un componente del Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales y su denominación cambió a "Componente de Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola".

Actualmente, el objetivo del PROGAN es "Incrementar la productividad pecuaria, a través de la inducción de prácticas tecnológicas de producción sustentable, de ordenamiento,

asistencia técnica, capacitación y fondo de aseguramiento ganadero”, con lo cual ha pasado a segundo término lo que debiera ser su objeto principal de recuperación de suelos; además, las especies animales apoyadas se diversificaron, ya que originalmente se atendía únicamente la ganadería bovina extensiva, y en la actualidad se apoyan bovinos para producción de carne y doble propósito, ovinos, caprinos, bovinos de lecherías familiares y colmenas, con lo cual se amplió sustancialmente el importe de los apoyos, lo que fortalece la producción nacional, pero no necesariamente el aspecto ambiental, específicamente la recuperación de suelos.

Por otra parte, en este segundo periodo de operación del PROGAN se constituyó el “Fondo de Aseguramiento Agropecuario”, con el que se pretendió proporcionar certeza a los productores ante contingencias que diezmaran su hato ganadero.

### **Resultados**

1. Con la revisión, se constató que la CGG cuenta con su Manual de Organización específico, el cual data de junio de 2005, que se encuentra desactualizado, ya que la estructura señalada en éste ha tenido diversas modificaciones y no corresponde con la utilizada en 2012.

Al respecto, la CGG informó que debido a que algunos puestos fueron cancelados por motivos presupuestales, se solicitó la modificación de la estructura que incluía los puestos plaza que operaban, y la entonces Dirección General de Desarrollo Humano y Profesionalización, ahora Dirección General de Administración y Desarrollo de Recursos Humanos de la SAGARPA, respondió que las modificaciones de la estructura organizacional habían sido aceptadas; no obstante, no se cuenta con el dictamen y autorización de las secretarías de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y de la Función Pública (SFP) sobre estos cambios.

#### **12-0-08100-02-0287-01-001 Recomendación**

Para que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación fortalezca sus mecanismos de control a efecto de que cuando se realicen modificaciones a las estructuras de sus unidades administrativas invariablemente se actualicen y se difundan los manuales de organización específicos.

2. De acuerdo con las cifras reportadas en la Cuenta Pública 2012, se comprobó que el PROGAN (43101 “Subsidios a la Producción”) tuvo una asignación original de 4,350,000.0 miles de pesos y reducciones netas por 357,821.7 miles de pesos, de lo que resultó un presupuesto modificado de 3,992,178.3 miles de pesos, del cual, se ejercieron 3,992,174.5 miles de pesos, por lo que se determinó un saldo disponible por 3.8 miles de pesos, mismos que fueron reintegrados a la TESOFE mediante documento número 116-2012-1140 del 29 de enero de 2013. Al comparar tales cifras contra las registradas por la DGPPF en el Estado del Ejercicio del Presupuesto, no se determinaron diferencias, en cumplimiento de los artículos 90 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 241, 242 y 258 de su Reglamento.

3. Con el análisis de las solicitudes de adecuaciones presupuestarias aplicadas al presupuesto original autorizado al PROGAN, se determinaron reducciones por un importe de 147,500.0 miles de pesos, que fueron utilizados en programas de LICONSA y SEDESOL,

cuya justificación señala que con ellas se atenderían compromisos para apoyar a otros programas.

Con estas reducciones, el programa careció de los recursos necesarios para cubrir sus obligaciones en 2012, ya que se identificaron productores a quienes no se les pagó el total de los apoyos a que tenían derecho por falta de suficiencia presupuestal.

Al respecto, la CGG señaló que al mes de diciembre de 2012 se pagó a todos los productores que cumplieron con los requisitos de elegibilidad, y cuyas solicitudes fueron dictaminadas y remitidas en acta para ser procesadas para pago antes del 19 de diciembre de 2012; sin embargo, lo informado no subsana el hecho de que las solicitudes se dictaminaron en el ejercicio 2012, y no se pagó el total de los apoyos a que tenían derecho los productores.

#### 12-0-08100-02-0287-01-002 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación fortalezca sus mecanismos de control con el fin de que antes de la transferencia de recursos a otros programas, se garantice que se cuenta con los recursos necesarios en los programas que son afectados para cubrir sus obligaciones en el ejercicio al que corresponden, y evitar generar pasivos para el ejercicio subsecuente.

4. Con la revisión, se constató que los recursos del programa de la partida 43101 “Subsidios a la Producción” se ejercieron como se muestra a continuación:

#### Integración del Presupuesto Ejercido PROGAN 2012

Concepto	Importe (miles de pesos)
Apoyos Directos a Productores Beneficiarios	3,573,139.0
Servicios Técnicos y de Asesoría; SINIIGA y Aseguramiento.	368,025.5
Gastos de Operación	51,010.0
<b>Total:</b>	<b>3,992,174.5</b>

Fuente: Bases y Convenios.

Respecto a los apoyos directos, en el análisis de la base de datos que soporta su pago, se identificó que en las actas de dictaminación de las solicitudes para recibir los apoyos del PROGAN del año 2012, en su Anexo 1, se encuentran especificados algunos ajustes relativos a pagos excedentes de años anteriores o disminuciones del apoyo autorizado; por lo que esos beneficiarios no recibieron íntegro el monto del apoyo autorizado.

Al respecto, se conoció que en el caso de las recuperaciones por pagos excedentes de ejercicios anteriores por 596.5 miles de pesos, se incorporaron al presupuesto del ejercicio en curso; no obstante, que debieron ser enterados a la TESOFE.

#### 12-0-08100-02-0287-01-003 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación fortalezca sus mecanismos de control para que las recuperaciones de recursos de ejercicios anteriores invariablemente se reintegren a la Tesorería de la Federación.

5. De una muestra de 59 productores entrevistados, se realizó una visita de inspección física a las unidades de producción de 24 de ellos, y se determinó, que en un caso, en el que se otorgaron apoyos por 58.4 miles de pesos, el ganado no se encuentra aretado, ya que el productor aún tenía los aretes empaquetados. Cabe señalar, que en este caso el productor ya había recibido la visita del Técnico de la Federación de Médicos Veterinarios Zootecnistas quien en la cédula de “Verificación de los compromisos adquiridos por los productores beneficiados en el PROGAN 2011”, nunca señaló en el apartado de observaciones esta situación; no obstante, que para ser sujeto del apoyo era un requisito indispensable haber cumplido con todos los compromisos del programa, siendo el aretado del ganado uno de ellos.

Aunado a lo anterior, se identificó que la cédula de verificación del padre del beneficiario, quien también recibe apoyos del PROGAN, fue elaborada por el mismo técnico y contiene los mismos datos, por lo que no se tiene la certeza de que éstos sean confiables. Además, los formatos no se requisitaron completamente, ya que no se señaló el nombre del verificador ni del productor, y la firma del “productor” que aparece en ambos documentos tiene características muy similares.

Con motivo de la reunión de presentación de los resultados finales y observaciones preliminares de la auditoría, la entidad fiscalizada informó que se realizaron visitas al productor y se constató que actualmente el ganado ya cuenta con el aretado; lo cual evidencia que en su momento no era elegible para recibir el apoyo.

#### 12-0-08100-02-0287-01-004 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural Pesca y Alimentación fortalezca los mecanismos de supervisión a efecto de garantizar que antes de recibir los apoyos, los beneficiarios del programa cumplan con las obligaciones que los hagan elegibles de los mismos.

#### 12-0-08100-02-0287-06-001 **Pliego de Observaciones**

Se presume un probable daño o perjuicio o ambos a la Hacienda Pública Federal por un monto de 58,410.00 (cincuenta y ocho mil cuatrocientos diez pesos 00/100 M.N.), por el apoyo otorgado a un beneficiario que incumplió el compromiso de aretar a su ganado en el ejercicio 2011, que era un requisito necesario para ser elegible del apoyo, en el año 2012.

6. En relación con los gastos de Servicios Técnicos y de Asesoría; SINIIGA y Aseguramiento y Gastos de Operación, en los cuales se ejercieron 419,035.5 miles de pesos, se constató que se celebraron Convenios de Concertación o de Colaboración como se muestra a continuación:

Convenios de Concertación y de Colaboración para la Operación del PROGAN 2012  
(miles de pesos)

Institución	Objeto	Importe
	Convenio de Concertación y Anexo Técnico.- Para conjuntar acciones y recursos para la operación del Sistema Nacional de Identificación Individual de Ganado (SINIIGA) del componente Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola "PROGAN".	178,000.0
Confederación Nacional de Organizaciones Ganaderas (CNOG)	Convenio de Concertación y Anexo Técnico.- Para conjuntar acciones y recursos para que la CNOG pueda dar continuidad al esquema de administración de riesgos contra enfermedades exóticas. (Fondo de Aseguramiento PROGAN).	144,500.0
	Convenio de Concertación y Anexo Técnico.- Para conjuntar acciones y recursos para que la CNOG cuente con los medios necesarios para coadyuvar con la SAGARPA en la operación del PROGAN. (Gastos de Operación).	46,180.0
Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (INIFAP)	Segundo Anexo Técnico de Ejecución de las bases de colaboración para realizar acciones de investigación, transferencia de tecnología y desarrollo de capacidades orientadas a la innovación de los sistemas-producto pecuarios.	7,000.0
Consejo para el Fomento de la Calidad de la Leche y su Derivados, A.C. (COFOCALEC)	Convenio de Concertación.- Para conjuntar acciones para evaluar la calidad de la leche cruda de los productores de bovinos, leche inscritos al PROGAN 2012.	11,355.5
Federación de Colegios y Asociaciones de Médicos Veterinarios Zootecnistas de México, A.C. (FedMVZ).	Quinto Anexo Técnico del Convenio de Concertación para instrumentar los gastos necesarios para realizar el análisis del grado de satisfacción de los beneficiarios del PROGAN.	30,000.0
Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM).	Octavo Convenio Específico de Colaboración y anexo técnico para llevar a cabo el Tercer Seguimiento Técnico de la situación reproductiva de los inventarios de bovinos carne y doble propósito de los beneficiarios del Componente Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola (PROGAN).	2,000.0
<b>Total:</b>		<b>419,035.5</b>

FUENTE: Convenios de Concertación y Colaboración celebrados por la CGG para la operación del PROGAN 2012.

Al respecto, se identificó que en los convenios celebrados con el INIFAP y con la CNOG (SINIIGA) existen recursos que no fueron ejercidos dentro de los plazos establecidos para respetar el principio de anualidad del PEF, ya que en el primer caso, a mayo de 2013, se tenían recursos sin ejercer por 520.8 miles de pesos, y en el segundo caso, a marzo de 2013, se tenía un saldo de 102,988.4 miles de pesos, el cual quedó en poder de los ejecutores del gasto, ya que en la vigencia de los convenios se señala que serán vigentes hasta que la CGG dé su entera satisfacción de las acciones realizadas.

Por otra parte, se constató que de los convenios realizados con la CNOG (SINIIGA y Operación PROGAN) y el COFOCALEC, por el manejo de los recursos, se realizó el reintegro de productos financieros por 4,548.8 miles de pesos, de los cuales 1,425.6 miles de pesos fueron por intervención de la ASF; sin embargo, de los convenios celebrados con el INIFAP y

la UNAM, los operadores de los convenios no reportaron la generación de productos financieros.

Al respecto, la CGG señaló que la UNAM ya solicitó la línea de captura para el entero correspondiente; sin embargo, no presentó evidencia de su realización, mientras que del convenio con el INIFAP, se informó que aún se están concluyendo actividades, por lo que en cuanto se terminen se procederá, en su caso, al entero correspondiente.

#### 12-0-08100-02-0287-01-005 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación fortalezca sus mecanismos de control a efecto de que en los convenios en los que se estipule que los productos financieros generados por los recursos públicos se deben enterar a la Tesorería de la Federación, se verifique su cumplimiento, y para que se establezcan fechas precisas de la terminación de los convenios y, en su caso, el reintegro de los recursos no ejercidos.

#### 12-9-08114-02-0287-08-001 **Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria**

Ante el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, para que realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente, por los actos u omisiones de los servidores públicos que en su gestión permitieron que la conclusión de los convenios celebrados con la CNOG y el INIFAP no tuvieron una fecha precisa y que los ejecutores del gasto conservaran los recursos no ejercidos; así como, por no exigir el entero de los productos financieros generados por el manejo de los recursos públicos.

**7.** En cuanto al Convenio de Concertación con la Federación de Colegios y Asociaciones de Médicos Veterinarios Zootecnistas, A.C., se determinó que con fecha 13 de julio de 2012 se celebró el Quinto Anexo Técnico, en el cual se convino realizar el análisis del grado de satisfacción de los beneficiarios del PROGAN y de directivos de organizaciones ganaderas; así como, la valoración del personal operativo del programa y el de las Instituciones y Organizaciones cooperantes.

Al respecto, se conoció que la fecha límite establecida para su operación fue el 31 de octubre de 2012, y en reunión de trabajo de la Comisión de Evaluación y Seguimiento (CRyS) de esa fecha, se acordó ampliar el plazo para la entrega de los trabajos al 24 de noviembre de 2012, y se estableció que el mismo era improrrogable; sin embargo, en reunión del 26 de noviembre de 2012 celebrada por la misma CRyS, se otorgó un nuevo plazo, el cual tampoco se cumplió, ya que no fue sino hasta el 23 de enero de 2013 que se concluyó el objetivo del citado anexo, es decir, 2 meses después del acuerdo de prórroga y 3 meses después de la fecha límite originalmente pactada. Lo anterior, sin que se formalizaran las modificaciones al citado Convenio.

Al respecto, la CGG informó que existieron situaciones que motivaron modificaciones y ajustes, como las limitantes en las vías de comunicación terrestres, condiciones climatológicas, sociopolíticas y de seguridad en diferentes regiones del país, que implicaron el retraso en la aplicación de encuestas en el periodo establecido; sin embargo, señalaron que se cumplieron las metas físicas y financieras establecidas en el Anexo Técnico.

**12-0-08100-02-0287-01-006 Recomendación**

Para que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación fortalezca sus mecanismos de control a efecto de que se exija el cumplimiento de las acciones en los plazos que se estipulen en los Convenios de Concertación y/o sus Anexos Técnicos que se celebren con los diferentes ejecutores del gasto; y, en caso de que existan circunstancias excepcionales que hagan necesaria la ampliación de los mismos, se formalicen los instrumentos jurídicos correspondientes.

**8.** Con el análisis del Quinto Anexo Técnico de fecha 13 de julio de 2012 del Convenio de Concertación suscrito entre la Coordinación General de Ganadería y la Federación de Colegios y Asociaciones de Médicos Veterinarios Zootecnistas de México, A.C.; se constató, que aun cuando el monto total de los recursos que fueron autorizados conforme al calendario de actividades señalado en la Tabla 1 del Anexo Técnico coincide con el reportado como ejercido en el “Informe Final de Avance Financiero” de fecha 15 de marzo de 2013; existen diferencias en los conceptos de gasto que en ellos se reportan; toda vez que siete de los ocho conceptos sufrieron una reducción de 3,248.7 miles de pesos, los cuales fueron ampliados al concepto denominado “Apoyo por evaluaciones realizadas”, que consistía en otorgar un apoyo de 20 pesos por cada una de las aproximadamente 100,000 encuestas que se pretendían realizar, y para el cual se había autorizado un importe de 2,000.0 miles de pesos.

Con dicha ampliación, el monto destinado para ese concepto fue de 5,248.7 miles de pesos, y de acuerdo con el informe de avances al 10 de enero de 2013, sólo se realizaron 85,451 encuestas, lo que significa que el apoyo por encuesta fue de 61.42 pesos, es decir, un incremento del 307.0% respecto al monto que se había autorizado para tal fin. Lo anterior, sin que exista una autorización y causa justificada. A pesar de ello, con fecha 23 de enero de 2013, la CGG suscribió su finiquito.

Al respecto, la entidad fiscalizada señaló que el costo de cada encuesta resulta bastante razonable comparado con los costos de mercado de otras encuestas que inclusive no conllevan trabajo en espacios geográficos rurales; e indicó que obedeció a que se redefinió descentralizar más el proceso de operación y supervisión del proyecto, canalizando las economías logradas en otros rubros hacia dicho concepto.

**12-0-08100-02-0287-01-007 Recomendación**

Para que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación fortalezca sus mecanismos de control, supervisión y seguimiento sobre el cumplimiento de las acciones que se establecen en los Convenios de Concertación que celebra con los ejecutores del gasto, a efecto de garantizar que se efectúen en los términos y condiciones pactadas, y que en caso de que exista la necesidad de incrementar el costo de alguno de los conceptos contemplados en los mismos, se evalúe su conveniencia y de ser procedente se autorice la modificación respectiva en el instrumento legal correspondiente.

**12-9-08114-02-0287-08-002 Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria**

Ante el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, para que realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente, por los actos u omisiones de los servidores públicos que en su gestión finiquitaron el Quinto Anexo Técnico del Convenio de

Concertación celebrado con la Federación de Colegios y Asociaciones de Médicos Veterinarios Zootecnistas de México, A.C., aun cuando existieron modificaciones en los montos de los conceptos de gasto convenidos sin que existiera la justificación y autorización respectiva.

9. En cuanto a los recursos aportados a la CNOG para el Fondo de Aseguramiento Ganadero se determinó lo siguiente:

a) Se constató que en el artículo 44, fracción I, inciso e, de las Reglas de Operación de los Programas de la SAGARPA, se estableció un servicio de protección del patrimonio para beneficiarios del PROGAN; para su cumplimiento, el 24 de mayo de 2012, la CGG celebró con la CNOG un Convenio de Concertación para la compra de tres seguros: Alta mortalidad y ataque de depredadores a los hatos y rebaños beneficiarios del “PROGAN” y para accidentes a las colmenas beneficiarias del “PROGAN”.

En el citado convenio se estipuló, como objeto, conjuntar acciones y recursos para dar continuidad al esquema de administración de riesgos contra enfermedades exóticas de los inventarios de las especies particularmente incorporadas al PROGAN, ya que desde 2008 se han suscrito convenios con la CNOG para la constitución de seguros y se creó el “Fondo de Aseguramiento Ganadero de Cobertura Nacional (FONDO)”, con la colaboración de AGROASEMEX.

Para cumplir con el citado convenio, la SAGARPA, en el ejercicio 2012, aportó 144,500.0 miles de pesos; los cuales fueron transferidos a la CNOG en dos ministraciones, la primera el 8 de junio de 2012 por 101,014.0 miles de pesos y la segunda el 12 junio de 2012 por 43,486.0 miles de pesos, mismos que fueron transferidos al FONDO para el cumplimiento del Convenio; sin embargo, se observó que la vigencia de los seguros iniciaba hasta el 13 de octubre de 2012, ya que los seguros del año anterior cubrían hasta el 12 de octubre de ese año, lo que significa que se pagaron recursos de forma anticipada sin una causa justificada. Al respecto, se señaló que los recursos entregados al FONDO de forma anticipada son primas en depósito, el cual es un concepto utilizado en el mercado asegurador; sin embargo, no se informó sobre los beneficios que esto trajo a la SAGARPA.

b) El FONDO emitió constancias de aseguramiento en las cuales se señala la “Cuota Asegurado” y la “Prima Gobierno Federal” con las que se integra el costo total de la prima del seguro. De lo anterior, se conoció que lo señalado como “Prima Gobierno Federal” por 136,332.0 miles de pesos, corresponde a los subsidios otorgados por la SHCP por medio de AGROASEMEX mediante el Programa del Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario, y que la “Cuota Asegurado” se integra por los recursos del PROGAN por 144,500.0 miles de pesos y recursos de subsidios de aportaciones al Fondo en años anteriores por 4,804.4 miles de pesos.

Al respecto, se observó que tanto la normativa que regula los subsidios que se otorgan a través del PROGAN, como la de los subsidios otorgados a través de AGROASEMEX, prohíben otorgar apoyos que impliquen la duplicidad de subsidios; por lo que se identificó que la SAGARPA carece de mecanismos de control para verificar que los apoyos que otorga se dupliquen con otros programas de la Administración Pública Federal.

c) En las constancias emitidas por el Fondo de Aseguramiento Ganadero, se señala como socio asegurado al Organismo Nacional de Certificación y Servicios Ganaderos A.C.

(ONCESEGA), quien también aparece como Beneficiario Preferente y Contratante, y no a los productores beneficiarios del apoyo del PROGAN.

Dicho organismo fue creado por la CNOG para que se encargara de suplir a los Organismos Coordinadores de la Movilización Animal y cubrir esta actividad de manera independiente como una nueva estructura legal constituida el 16 de julio de 2008.

Lo anterior, sin que se hubiese proporcionado evidencia de que los productores beneficiarios hayan cedido sus derechos para que el ONCESEGA sea quien los represente y se constituya como el beneficiario preferente.

d) En la cláusula quinta, inciso o, del Convenio de Concertación celebrado con la CNOG se estableció como una obligación de ésta recabar la información por escrito de cada uno de los beneficiarios o su representante legal, en donde se señale claramente su anuencia para que el pago de este seguro sea parte del apoyo directo que recibiría de la SAGARPA; sin embargo, los documentos proporcionados para evidenciar el cumplimiento de esta obligación corresponden a una notificación de aceptación de recursos PROGAN para la contratación de seguros ganaderos y apícolas, en la que se señala que el beneficiario del PROGAN está de acuerdo en que la CGG realice el pago de las primas correspondientes para contratar un seguro operado por el FONDO, que proteja sus semovientes contra eventos de alta mortalidad y las colmenas contra pérdidas causadas por fenómenos meteorológicos, como parte de los apoyos recibidos del PROGAN en 2008 y durante los siguientes cuatro años, hasta 2012; razón por la cual, no podría considerarse este documento que fue firmado en el año 2008, como el que da cumplimiento a una obligación pactada en el Convenio de Concertación celebrado en mayo de 2012.

Por lo anterior, no se presentó la evidencia que acredite que los beneficiarios otorgaron su consentimiento, para que el pago de este seguro fuera parte del apoyo directo que recibieron de la SAGARPA; lo que además, permitiría comprobar que los beneficiarios tuvieron conocimiento de que sus semovientes se encontraban asegurados en el año 2012.

e) Lo anterior, se robustece si se considera que de acuerdo con los informes mensuales del periodo octubre 2012 a mayo de 2013, presentados por el FONDO, únicamente se realizaron pagos por indemnizaciones por un monto de 1,652.2 miles de pesos; aunado a que en la encuesta de satisfacción de beneficiarios del PROGAN realizada por la Federación de Colegios y Asociaciones de Médicos Veterinarios Zootecnistas de México, A.C., el 43.1% de los entrevistados señaló no conocer el seguro o lo apreció como malo.

f) Adicionalmente, para constatar la existencia de las “cartas de aceptación” que como se dijo fueron firmadas en 2008, se seleccionó una muestra de 2,400 beneficiarios; de los cuales únicamente se proporcionaron las correspondientes a 1,257.

g) Respecto a la utilización de los recursos por 144,500.0 miles de pesos aportados por el PROGAN, el Director General del FONDO informó que 24,044.8 miles de pesos fueron destinados para el pago del reaseguro, 18,068.3 miles de pesos se reservaron para gastos de administración y 102,386.9 miles de pesos para el concepto de riesgo en curso, de los cuales al finalizar su vigencia se les dará el tratamiento que señala la Ley de Fondos de Aseguramiento Agropecuario y Rural (25.0 % a la reserva especial de contingencias, 70.0% para el fondo social y el 5.0% restante para pasivos laborales).

Cabe señalar, que los recursos del fondo social de acuerdo con la citada ley, se podrán destinar para el incremento de las reservas técnicas; para disminuir las cuotas de aseguramiento; al fortalecimiento técnico, operativo y administrativo; al equipamiento y adquisición de bienes muebles e inmuebles; para crear reservas para pasivos laborales diversos; para otorgar prestaciones de previsión social; así como, para la integración de organizaciones económicas y de servicios que apoyen las actividades agropecuarias, agroindustriales, comerciales, de financiamiento, de administración de riesgos, y en general de todas aquéllas que contribuyan al desarrollo rural en beneficio de los socios del FONDO y de sus comunidades; por lo que no existen mecanismos para garantizar que los recursos aportados por el PROGAN al FONDO sean utilizados para cubrir las cuotas de aseguramiento de los siguientes años, como se señaló en la Cláusula Quinta, inciso q, del multicitado Convenio.

Es preciso mencionar, que se han aportado recursos desde 2008 para fortalecer el FONDO y que éste pueda contar con suficiencia para atender cualquier eventualidad con las reservas de los seguros que acepte; sin embargo, no se proporcionó información sobre el monto de recursos con los que actualmente cuenta el FONDO, los cuales provinieron en su totalidad de recursos fiscales.

#### **12-0-08100-02-0287-01-008 Recomendación**

Para que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación fortalezca sus mecanismos de control a efecto de que se abstenga de otorgar apoyos a los beneficiarios que hayan recibido o estén recibiendo apoyos para el mismo concepto del programa o componente de los diversos programas de la Administración Pública Federal; así como, para que evite entregar recursos de forma anticipada sin una justificación, y para que se transparente y difunda la operación del seguro por alta mortalidad, ataque de depredadores y accidentes a las colmenas, a efecto de que los beneficiarios conozcan su mecánica de operación.

#### **12-9-08114-02-0287-08-003 Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria**

Ante el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, para que realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente, por los actos u omisiones de los servidores públicos que en su gestión omitieron verificar que los apoyos se duplicaran con los que otorga otra dependencia del Gobierno Federal para los mismos fines; así como, por haber otorgado recursos de forma anticipada sin una justificación.

**10.** Referente al Anexo Técnico del Octavo Convenio Específico de Colaboración celebrado entre la SAGARPA y la UNAM, para la realización del tercer seguimiento técnico de la situación reproductiva de los inventarios de bovinos carne y doble propósito de los beneficiarios del PROGAN, específicamente en el levantamiento de una encuesta de caracterización del sistema productivo de bovinos carne y doble propósito, se observó que el cierre finiquito se realizó el 28 de junio de 2013, no obstante, que debió ser entregado en el mes de febrero de ese año.

Asimismo, se observó que ni el Convenio ni el Anexo Técnico están debidamente requisitados, ya que el Convenio no contiene su fecha de suscripción, por lo que cuando en el Anexo se requiere hacer mención de esa fecha, los espacios se encuentran en blanco.

**12-0-08100-02-0287-01-009 Recomendación**

Para que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación fortalezca sus mecanismos de control a fin de que los Convenios y Anexos Técnicos que celebre con motivo del programa, se requirieran adecuadamente, y para que los finiquitos respectivos se realicen en los plazos que se establezcan para tal fin.

**11.** Con el análisis del Segundo Anexo Técnico de Ejecución de las bases de colaboración al Convenio de Concertación celebrado el 11 de abril de 2012 entre la SAGARPA y el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales Agrícolas y Pecuarias (INIFAP), que tuvo por objeto establecer y desarrollar una estrategia de utilización sustentable de los recursos genéticos forrajeros, estableciendo jardines de evaluación de especies forrajeras para identificar, monitorear, caracterizar y socializar los recursos genéticos para la conservación de los ecosistemas de pastoreo en México, a fin de preservar la diversidad fisiográfica del país; se determinó, que la fecha de los entregables sería a más tardar en el mes de octubre de 2012; sin embargo, en la primera sesión de seguimiento de la CRYSA, realizada el 22 de noviembre de 2012, el INIFAP solicitó prórroga para la entrega hasta los meses de abril y mayo de 2013; posteriormente, con el oficio JAG.500.-001216 del 22 de mayo de 2013, la Coordinación de Investigación, Innovación y Vinculación del INIFAP, solicitó modificar la calendarización de actividades y concluir hasta el 31 de agosto de 2013.

Por otra parte, con el análisis de los informes financieros, se determinó que al 31 de mayo de 2013 se tenían ejercidos 6,479.2 miles de pesos, de los 7,000.0 miles de pesos aportados, lo que implica un monto de 520.8 miles de pesos sin ejercer.

Asimismo, como ya se señaló, tampoco se remitió evidencia de los productos financieros que se generaron por el manejo de los recursos aportados para la ejecución del Convenio y de que éstos se hayan enterado a la TESOFE.

Al respecto, la CGG informó que le solicitó al INIFAP la constancia bancaria donde se identifiquen los productos financieros y el entero a la TESOFE, a lo que el INIFAP le comunicó que el entero de productos financieros aún no ha sido realizado, debido a que se están concluyendo las actividades, y que una vez que esto suceda se procederá, en su caso, al entero correspondiente.

**12-0-08100-02-0287-06-002 Pliego de Observaciones**

Se presume un probable daño o perjuicio o ambos a la Hacienda Pública Federal por un monto de 520,818.00 (Quinientos veinte mil ochocientos dieciocho pesos 00/100 M.N.), por la falta de reintegro de recursos no aplicados a los fines establecidos en el Convenio celebrado con el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias; así como, por los productos financieros que se generaron por el manejo de los recursos.

***Recuperaciones Operadas y Probables***

Se determinaron recuperaciones por 2,004.8 miles de pesos, de los cuales 1,425.6 miles de pesos fueron operados, y 579.2 miles de pesos corresponden a recuperaciones probables.

***Resumen de Observaciones y Acciones***

Se determinó(aron) 10 observación(es) la(s) cual(es) generó(aron): 9 Recomendación(es), 3 Promoción(es) de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria y 2 Pliego(s) de Observaciones.

### ***Dictamen: con salvedad***

La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos, y se aplicaron los procedimientos de auditoría, que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen, que se refiere sólo a las operaciones revisadas.

La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación cumplió con las disposiciones normativas aplicables, excepto por los resultados que se precisan en el apartado correspondiente de este informe, los cuales se refieren principalmente a las reducciones al presupuesto por 147,500.0 miles de pesos que se transfirieron para cumplir obligaciones de otros programas; pagos improcedentes por 58.4 miles de pesos a un productor que no fue elegible para recibir apoyos; la falta de reintegro de recursos por recuperaciones de ejercicios anteriores por 596.5 miles de pesos; modificaciones en los montos de los conceptos de gasto convenidos sin justificación y autorización correspondiente; la falta de reintegros a la TESOFE por recursos no aplicados de un convenio por 520.8 miles de pesos; así como, el presunto apoyo duplicado con otros programas del Gobierno Federal para el aseguramiento agropecuario.

### ***Apéndices***

#### *Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Comprobar que la entidad fiscalizada contó con manuales de Organización y de Procedimientos actualizados y vigentes.
2. Comprobar que las cifras reportadas en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondieron con las registradas por la entidad fiscalizada en su Estado del Ejercicio del Presupuesto y Auxiliares Presupuestales.
3. Comprobar que las modificaciones del presupuesto se respaldaron con los oficios de adecuaciones presupuestarias correspondientes, autorizados por la instancia facultada para tal efecto.
4. Verificar que los beneficiarios cumplieron con los requisitos de elegibilidad para ser sujetos de apoyo y que se cumplió con lo dispuesto en las Reglas de Operación que regulan el Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales Componente Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola.
5. Analizar la Base de Datos de Beneficiarios apoyados, a fin de verificar que los apoyos se otorgaron de conformidad con las disposiciones establecidas en las Reglas de Operación.
6. Comprobar la existencia de cumplimiento de los compromisos contraídos según la Carta Compromiso establecida en el Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales Componente Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola.

7. Verificar que los Convenios de Concertación celebrados por la CGG con varias Instituciones coadyuven en la operación del Programa de Sustentabilidad de los Recursos Naturales Componente Producción Pecuaria Sustentable y Ordenamiento Ganadero y Apícola.

#### *Áreas Revisadas*

La revisión se efectuó en la Coordinación General de Ganadería (CGG), las direcciones generales de la Comisión Técnico Consultiva de Coeficientes de Agostadero (DGCOTECOCA), y de Programación, Presupuesto y Finanzas (DGPPF), y en la Delegación Estatal de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación en Chihuahua, (DECh), dependientes de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

#### *Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas*

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: Artículo 19.
2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Artículos 1°, párrafo segundo; 54, fracción II; 74; 75, fracción IV y 76.
3. Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Artículos 175, 176, y 214, fracción III, párrafo sexto.
4. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Artículos 44, fracción II, incisos a y b, y 56 del Acuerdo por el que se dan a Conocer las Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación del 30 de diciembre de 2011 y sus modificaciones del 23 de julio de 2012.

Cláusulas quinta, inciso g, del Convenio de Concertación celebrado con la CNOG para dar continuidad al esquema de administración de riesgos contra enfermedades exóticas. (Fondo de Aseguramiento PROGAN); quinta, inciso g, del Convenio que contiene las bases de colaboración celebrado con el INIFAP, y cláusula sexta, inciso h, del octavo Convenio Específico de Colaboración y Anexo Técnico celebrado entre la Coordinación General de Ganadería y la Universidad Nacional Autónoma de México.

Acuerdos del Acta de Reunión de Trabajo de la Comisión de Evaluación y Seguimiento del Quinto Anexo Técnico de fecha 26 de noviembre de 2012, y de la cláusula trigésima octava del Convenio celebrado entre la SAGARPA (CGG) y la Federación de Colegios y Asociaciones de Médicos Veterinarios Zootecnistas de México, A.C. el 9 de julio de 2008, y décima tercera del Quinto Anexo Técnico del citado Convenio.

Cláusulas Trigésimo Primera, incisos a y h, del Convenio de Concertación suscrito entre la Coordinación General de Ganadería y la Federación de Colegios y Asociaciones de Médicos Veterinarios Zootecnistas de México, A.C., de fecha 9 de julio de 2008; y segunda; quinta, incisos a y e, y Tabla 1 del Quinto Anexo Técnico de fecha 13 de julio de 2012 del Convenio de Concertación suscrito entre la Coordinación General de Ganadería y la Federación de Colegios y Asociaciones de Médicos Veterinarios Zootecnistas de México, A.C.

Cláusula quinta, incisos d, f, g, y o, del Convenio de Concertación firmado por la SAGARPA con la CNOG el 24 de mayo de 2012, y tercera y séptima de su Anexo Técnico; 44, inciso e, del Acuerdo por el que se dan a Conocer las Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación del 30 de diciembre de 2011 y sus modificaciones del 23 de julio de 2012; numeral 3.2.2.1.1, inciso d, de las Reglas de Operación de los Programas del Subsidio a la Prima del Seguro Agropecuario y de Apoyo a los Fondos de Aseguramiento Agropecuario.

Cláusula sexta del octavo Convenio Específico de Colaboración celebrado por la SAGARPA y la UNAM; y séptima del Anexo Técnico del octavo Convenio Específico de Colaboración celebrado por la SAGARPA y la UNAM el 31 de julio de 2012.

Cláusula quinta, inciso g; y décimo tercera, del Convenio de Concertación celebrado con la CNOG el 24 de enero de 2012; y de las cláusulas quinta y sexta del Segundo Anexo Técnico de Ejecución de las bases de colaboración al Convenio de Concertación, de fecha 11 de abril de 2012.

#### *Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones*

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

Artículo 79, fracción II, párrafos tercero y quinto y fracción IV, párrafos primero y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 6, 12, fracción IV; 13, fracciones I y II; 15, fracciones XIV, XV y XVI; 29, fracción X; 32; 39; 49, fracciones I, II, III y IV; 55; 56, y 88, fracciones VIII y XII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

#### *Comentarios de la Entidad Fiscalizada*

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.