

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

Atención de Conflictos Agrarios

Auditoría de Desempeño: 12-0-15100-07-0480

DE-103

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 el cumplimiento del objetivo de solucionar los conflictos sociales en el medio rural, a fin de preservar la paz social y contribuir a la seguridad jurídica.

Alcance

La revisión efectuada al Programa de Atención de Conflictos Agrarios comprendió el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), la eficacia en el cumplimiento de su objetivo, la eficiencia en la operación y la economía en la aplicación de los recursos.

En la revisión del SED, se observó el cumplimiento de las disposiciones establecidas en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal 2012, y los Criterios para la revisión y actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del PEF 2012.

La eficacia comprendió la evaluación de los objetivos en materia de la paz social y la seguridad jurídica por medio de la cobertura del programa, la superficie desactivada de conflicto y los beneficiarios atendidos.

En la vertiente eficiencia, se examinó el cumplimiento de los requisitos en la integración de los expedientes de los asuntos concluidos y no concluidos; los convenios finiquito ratificados y no ratificados; el monto de las contraprestaciones económicas; el número de conflictos solucionados con el otorgamiento de una superficie de tierra; el subejercicio del presupuesto y su impacto en el cumplimiento de las metas del programa, así como la rendición de cuentas por parte de la dependencia responsable del programa.

En la vertiente economía, se analizó el cumplimiento de los porcentajes de gasto sustantivo y operativo destinado a la solución de los conflictos del programa E002.

Antecedentes

La atención de conflictos agrarios se realiza por medio de las acciones de la Procuraduría Agraria (PA), los Tribunales Agrarios (TA) y la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), antes Secretaría de la Reforma Agraria (SRA). La PA otorga asesoría y representa a los sujetos agrarios ante las autoridades administrativas y jurisdiccionales, en las controversias relativas a los derechos agrarios individuales o colectivos; los TA emiten resoluciones en controversias relacionadas con los límites entre ejidos y comunidades, y de

éstos con los propietarios de la tierra, en conflictos relacionados con las tierras ejidales y comunales y en controversias en materia agraria de integrantes de los núcleos entre sí y entre éstos y los órganos de ejidos y comunidades; y la SEDATU atiende los conflictos sociales privilegiando la vía de la conciliación en las disputas por medio del Programa de Atención de Conflictos Agrarios.

El territorio mexicano se integra por 196.7 millones de hectáreas, de las cuales 73.1 millones (37.2%) son propiedad privada; 3.8 millones (1.9%) son colonias agrícolas y ganaderas; 7.3 millones (3.7%) son terrenos nacionales; 8.5 millones (4.3%) son zonas federales, urbanas, cuerpos de agua, entre otros, y 104.0 millones (52.9%) son propiedad social. En el país, 1.7 millones de hectáreas están afectadas por conflictos agrarios.

El reparto agrario fue un factor importante en el progreso económico y estabilidad social del campo mexicano, que también originó conflictos de diversa índole, debido a errores en los procedimientos de ejecución por la falta de tecnología para realizar mediciones y deslindes de predios de manera exacta, lo que originó conflictos por límites, sobreposición de planos, disputas al interior de los núcleos agrarios, invasiones y despojos, que propiciaron incertidumbre en la tenencia de la tierra.

En 1992, la reforma al artículo 27 constitucional dio fin al reparto agrario, por lo que la política agraria se focalizó en establecer las bases para garantizar un ambiente de certidumbre en la tenencia de la tierra. En ese año, se creó el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE), cuyo objetivo consistió en dar certidumbre jurídica en la tenencia de la tierra por medio de la entrega de certificados parcelarios o de derechos de uso común, así como de los títulos de solares en favor de los individuos. Los núcleos agrarios comprendían 103.8 millones de hectáreas, 52.8% de la superficie del país, en posesión de 4.4 millones de sujetos agrarios.

En 2002, el avance en la certificación de derechos ejidales y la titulación de solares fue de 80.6% de los 29.9 miles de núcleos por atender.

En 2003, se firmó el Acuerdo Nacional para el Campo en el que se dispuso que el ejecutivo federal otorgara atención prioritaria a los conflictos agrarios derivados de la problemática de la tenencia de la tierra, privilegiando la vía de la conciliación en las disputas de naturaleza jurídica, administrativa y social.

En ese año, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Acuerdo por el que se establecieron las Reglas de Operación del Programa de Atención a Conflictos en el Medio Rural, que tuvo como objetivo preservar la paz social entre los habitantes del medio rural, que confronten algún tipo de controversia, otorgando seguridad jurídica y documental en la tenencia de la tierra.

En 2005, el universo de asuntos identificados fue de 363, localizados en 25 entidades federativas, de los cuales se concluyeron 117 (32.2%).

En 2007, se emitió el Acuerdo Modificatorio a los Lineamientos de Operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural, en el cual se estableció atender, con recursos del programa, los asuntos pendientes de resolver derivados de los conflictos agrarios por la tenencia de la tierra del Acuerdo Nacional para el Campo (ANC), suscrito en 2003, y de los 37 Acuerdos Agrarios (AA), suscritos entre agosto de 1996 y agosto de 1998.

La SEDATU, antes SRA, durante el periodo 2007-2011, con el Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural contribuyó en la solución de 860 conflictos, que permitieron liberar 294,822.4 hectáreas en beneficio de 73,903 personas.

En enero de 2012, se tenían identificados 41,944 conflictos sociales agrarios en el país, de los cuales 41,459 conflictos relacionados con las tierras ejidales y comunales (98.8%) se encontraban pendientes de resolver en los tribunales agrarios, y 485 conflictos sociales agrarios (1.2%) correspondieron al universo de trabajo de la SEDATU.

En los Lineamientos de Operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural, del 28 de enero de 2011, se estableció como objetivo privilegiar la conciliación de intereses y la concertación de acuerdos en amigable composición, como vía preferente para la solución de los conflictos sociales en el medio rural, por medio de un convenio finiquito, para preservar la paz social o coadyuvar a obtenerla.

En 2012, se dio continuidad al Programa de Atención de Conflictos Agrarios y los lineamientos de operación de 2011 continuaron vigentes, por lo que el objetivo del programa consistió en “privilegiar la conciliación de intereses y la concertación de acuerdos en amigable composición, como vía preferente para la solución de los conflictos sociales en el medio rural, por medio de un convenio finiquito, para preservar la paz social o coadyuvar a obtenerla”.

Resultados

1. *Lógica vertical y horizontal de la MIR*

Se determinó que el objetivo del Programa de Atención de Conflictos Agrarios se alineó con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, y con el del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario 2007-2012 y del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2007-2012.

En el nivel de propósito, el objetivo se alineó con la razón de ser del programa, y el resultado que se propuso alcanzar permitió cumplir con el objetivo de fin y fue congruente con el del programa. El diseño de los objetivos de componente guarda la relación causa-efecto con el propósito del programa, y los objetivos en el nivel de actividad permiten el cumplimiento de las finalidades del componente.

De los 11 indicadores de la MIR, se identificó que el denominado “Porcentaje de beneficiarios satisfechos con la recepción de la contraprestación”, se construyó correctamente; los 10 restantes carecieron del año de medición de las variables utilizadas en el método de cálculo, de los cuales en 1 no se especificó la relación aritmética por medir (porcentaje, promedio, tasa, índice, etc.), y en 3 se presentaron deficiencias en el método de cálculo.

En la revisión del indicador “Porcentaje de diagnósticos de los conflictos sociales agrarios que requieren una contraprestación económica”, se identificó que la meta se determinó con deficiencia al registrar un valor de 112.4%, porcentaje superior al 100.0%.

Con la revisión de los 11 indicadores de la MIR, se identificó que 10 se clasificaron correctamente y 1 fue registrado incorrectamente, debido a que la entrega del apoyo en superficie de tierra corresponde a un servicio que debe medirse con un indicador de gestión y no estratégico.

12-0-15100-07-0480-07-001 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano incorpore en todos los indicadores el año específico de cada una de las variables, en el indicador para determinar la población beneficiada consigne la relación aritmética por medir (porcentaje, promedio, tasa, índice, etc.), y en el método de cálculo de los indicadores relacionados con la integración de expedientes se presenten las variables correctas.

12-0-15100-07-0480-07-002 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano analice las variables del indicador de diagnósticos de los conflictos sociales agrarios que requieren una contraprestación económica a fin de que la programación de la meta se exprese de manera clara y precisa.

12-0-15100-07-0480-07-003 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano analice y reclasifique el indicador que evalúa los conflictos sociales agrarios que se resuelven con una superficie de tierra, de acuerdo con los tipos de indicadores estratégicos y de gestión.

2. Paz social

En 2012, la SEDATU determinó la contribución del Programa de Atención de Conflictos Agrarios con base en una encuesta de opinión entre los beneficiarios de 2011. Los resultados de la encuesta mostraron que el 91.5% de los beneficiarios encuestados consideró que posterior a la solución del conflicto social agrario se presentó un ambiente de paz en sus comunidades, y el 8.5% restante señaló que no se consolidó un ambiente de paz.

3. Población objetivo

La ASF constató que durante 2012 se incorporaron 24 conflictos al universo de trabajo inicial (464 conflictos) que dieron como resultado una población objetivo de 488 conflictos.

Se verificó que los 24 asuntos que la SEDATU incorporó durante el ejercicio al universo de trabajo contaron con la aprobación del Comité del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural (COMAC) y con la cédula de autorización firmada.

4. Cobertura

En 2012, la SEDATU no determinó los conflictos concluidos con base en las dos condiciones: que el Convenio Finiquito sea ratificado y que el recurso sea entregado a los beneficiarios.

La ASF determinó que la dependencia concluyó 20 conflictos que significaron el 4.1% de los 488 de la población objetivo de 2012, resultado inferior en 17.5 puntos porcentuales respecto de la meta (21.6%).

Asimismo, se determinó inconsistencia entre la información de conflictos solucionados que se presentó en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2012 (74 conflictos), en la base de datos de Asuntos Aprobados 2012 (44 conflictos), y en los expedientes de los conflictos de 2012 (20 conflictos concluidos).

Dada la falta de confiabilidad en las cifras que la dependencia consignó en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, no fue posible establecer una prospectiva con base en los datos de años anteriores de ese instrumento de rendición de cuentas, por lo que la ASF estimó

que, suponiendo que no se modifiquen las condiciones de operación del programa y que el ritmo de conclusión de conflictos sea de 20 asuntos en promedio anual, la dependencia, *ceteris paribus*, necesitaría operar el programa por 24.4 años más para que se concluyan los 488 conflictos sociales agrarios de la población objetivo 2012, sin considerar los conflictos que se incorporen durante ese periodo de tiempo, ni los que se encuentran pendientes en los tribunales agrarios.

12-0-15100-07-0480-07-004 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano identifique los conflictos que cuenten con Convenio Finiquito ratificado y el pago de recursos, para considerar un conflicto concluido conforme a lo establecido en los Lineamientos de Operación del programa que da atención a los conflictos sociales agrarios.

12-0-15100-07-0480-07-005 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano realice un diagnóstico de los conflictos sociales en el medio rural identificados en el país y, con los resultados, establezca el universo de atención y las metas anuales de conflictos concluidos que puedan ser cumplidas, considerando los recursos disponibles.

12-0-15100-07-0480-07-006 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano genere información consistente de los conflictos solucionados reportados en la Cuenta Pública con los registros internos, y reporte información clara, confiable, oportuna y suficiente de los conflictos concluidos que le permita la adecuada rendición de cuentas.

5. Beneficiarios

En 2012, la SEDATU benefició al 17.4% de la población que la dependencia determinó afectada por los conflictos sociales agrarios estimada en el país (51,580 personas), resultado inferior en 9.1 puntos porcentuales respecto de la meta establecida (26.5%).

La ASF observó inconsistencias en las cifras de beneficiarios, ya que en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2012 se reportaron 74 conflictos solucionados, con 13,713 beneficiarios; en la base de datos se identificaron 44 conflictos solucionados, con 12,571 beneficiarios; y con la revisión de expedientes, la ASF determinó 20 conflictos concluidos, con 8,973 beneficiarios.

12-0-15100-07-0480-07-007 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano realice un diagnóstico de la población que se ubica en la superficie afectada por los conflictos sociales agrarios y, con base en los resultados, establezca las metas de la población beneficiada.

12-0-15100-07-0480-07-008 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano fortalezca sus controles para asegurar la confiabilidad de los datos del número de beneficiarios del programa, con base en los asuntos concluidos, con el fin de asegurar la consistencia de cifras entre los diferentes documentos de rendición de cuentas.

6. *Superficie desactivada de conflicto*

En 2012, con la revisión de los expedientes de los conflictos sociales en el medio rural, la ASF constató que la dependencia concluyó 20 conflictos, de los cuales 19 correspondieron a una superficie desactivada de conflicto de 9,507.1 hectáreas, que representaron el 1.7% de las 554,798.0 hectáreas afectadas por los conflictos sociales agrarios. Este resultado fue inferior en 6.5 puntos porcentuales respecto de la meta establecida (8.2%).

La ASF observó inconsistencias en el número de asuntos solucionados, ya que en la Cuenta Pública se reportaron 74 conflictos solucionados, con una superficie liberada de 21,724.0 hectáreas; en la base de datos se identificaron 44 conflictos solucionados, con 18,872.9 hectáreas; y con la revisión de expedientes, la ASF determinó que de 20 conflictos concluidos, 19 correspondieron a una superficie desactivada de conflicto de 9,507.1 hectáreas y 1 conflicto no contó con el dato.

12-0-15100-07-0480-07-009 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano realice un diagnóstico de la superficie afectada por los conflictos sociales agrarios y con los resultados establezca las metas anuales de la superficie desactivada de conflictos sociales agrarios que puedan ser cumplidas considerando los recursos disponibles.

12-0-15100-07-0480-07-010 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano fortalezca sus controles para asegurar la confiabilidad de los datos de la superficie desactivada de conflictos, con base en los asuntos concluidos, con el fin de asegurar la consistencia de cifras entre los diferentes documentos de rendición de cuentas.

7. *Integración de expedientes de conflictos sociales en el medio rural*

Se constató que el 100.0% (76) de los expedientes integrados de los conflictos sociales en el medio rural de 2012 incluyó el "Diagnóstico"; el 78.9% (60 expedientes) contó con la cédula de "Grado de complejidad"; el 80.3% (61 expedientes) presentó el "Avalúo"; el 77.6% (59 expedientes) incluyó el "Convenio Finiquito"; el 93.4% (71 expedientes) dispuso del "Acta del acuerdo del COMAC"; el 36.8% (28 expedientes) incluyó el convenio finiquito ratificado, y ninguno de los expedientes contó con "Copia de póliza de cheque e identificación de las personas que recibieron recursos"; por lo que ningún expediente cumplió con los 7 requisitos establecidos en los lineamientos de operación del programa.

12-0-15100-07-0480-07-011 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano estudie las causas por las cuales los expedientes no se integraron con los requisitos mínimos establecidos en los lineamientos de operación del programa y, con base en las conclusiones del estudio, tome las medidas necesarias para garantizar que invariablemente en la integración de expedientes de conflictos sociales agrarios se incluya la documentación que demuestre el cumplimiento de los requisitos establecidos en los lineamientos de operación del programa.

8. *Grado de complejidad de los conflictos*

De los 76 (100.0%) expedientes de los conflictos sociales en el medio rural de 2012, la ASF concluyó que 60 (79.0%) expedientes contaron con la cédula de grado de complejidad, y 16

(21.0%) no contaron con la cédula respectiva. De estos últimos, 14 (18.4%) correspondieron a conflictos aprobados, y 2 (2.6%), a conflictos dados de baja.

12-0-15100-07-0480-07-012 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano estudie las causas por las cuales los expedientes de dos conflictos aprobados no se integraron con la cédula de grado de complejidad establecida en los lineamientos de operación del programa y, con base en las conclusiones del estudio, tome las medidas necesarias para garantizar que invariablemente en la integración de expedientes de conflictos sociales agrarios se incluya la documentación correspondiente.

9. *Contraprestación económica*

De los 76 expedientes revisados para verificar el monto de las contraprestaciones económicas otorgadas, se concluyó que 28 incluyen el convenio finiquito ratificado, de los cuales, la ASF constató que en 19 se determinó la contraprestación con base en el avalúo; en 7 asuntos se dispuso del avalúo, pero no se determinó contraprestación; 1 asunto no contó con avalúo y se determinó la contraprestación, y otro asunto no contó con el avalúo, ni tampoco con la contraprestación.

Con la revisión de expedientes, la ASF identificó inconsistencia en la información de conflictos resueltos con una contraprestación económica que se presentó en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2012 (55 conflictos), en la base de datos de contraprestaciones económicas 2012 (54 conflictos) y en los expedientes de los conflictos de 2012 (20 conflictos).

12-0-15100-07-0480-07-013 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano se asegure de que en los registros y expedientes de los asuntos concluidos con una contraprestación económica cuenten con el avalúo correspondiente, y con base en éste, se determinen las contraprestaciones.

12-0-15100-07-0480-07-014 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano fortalezca sus controles para asegurar la confiabilidad de los datos de los conflictos concluidos con una contraprestación económica, con el fin de asegurar la consistencia de cifras entre los diferentes documentos de rendición de cuentas.

10. *Contraprestación con una superficie de tierra*

Se identificaron 14 expedientes de conflictos resueltos con una superficie de tierra, de los cuales 13 correspondieron al Acuerdo Nacional para el Campo y 1 al Acuerdo Agrario. La dependencia destinó 66,024.0 miles de pesos para la compra de la superficie de tierra otorgada como contraprestación; sin embargo, con la revisión de los expedientes no fue posible identificar el número de hectáreas entregadas, ni la ratificación del convenio finiquito, por lo que no se comprobó la conclusión de los asuntos.

Con la revisión de expedientes que practicó la ASF, se observaron inconsistencias en los datos, ya que en la Memoria de cálculo de los indicadores de la MIR se reportaron 26 conflictos resueltos; en la base de datos se identificaron 19 conflictos resueltos con una

superficie de tierra, y con la revisión de expedientes, la ASF determinó 14 conflictos resueltos con la entrega de una superficie de tierra.

12-0-15100-07-0480-07-015 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano establezca los procedimientos para verificar y garantizar que en los registros y expedientes de los asuntos que fueron solucionados, mediante la entrega de una superficie de tierra, se especifiquen y determinen las hectáreas que se otorguen para solucionar los conflictos, con el fin de sustentar y documentar la conclusión de los conflictos sociales agrarios.

12-0-15100-07-0480-07-016 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano fortalezca sus controles para asegurar la confiabilidad de los datos de los conflictos resueltos con una superficie de tierra, con el fin de asegurar la consistencia de cifras entre los diferentes documentos de rendición de cuentas.

11. Ejercicio de recursos

En 2012, la SEDATU presentó como presupuesto modificado y ejercido un monto de 376,597.1 miles de pesos, 23.3% menos que el presupuesto original (491,261.7 miles de pesos).

Con la auditoría, se constató que la SEDATU realizó adecuaciones presupuestarias de la Unidad Responsable del programa 211 Dirección General de Concertación Agraria, para apoyar las acciones del Programa de Fomento al Desarrollo Agrario (FORMAR), por 20,000.0 miles de pesos; el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE), por 20,000.0 miles de pesos; el Registro Agrario Nacional (RAN), por 12,410.0 miles de pesos; la Procuraduría Agraria (PA), por 7,565.0 miles de pesos, y del Ramo 23, por 54,679.5 miles de pesos, especificando que no se afectó el cumplimiento de los objetivos y metas de la unidad a la cual se redujeron los recursos, acción que resultó contradictoria con el argumento de la dependencia de que por la falta de recursos presupuestarios no cumplió las metas de: conflictos sociales agrarios solucionados, superficie desactivada de conflictos, expedientes de conflictos y contraprestaciones económicas y con una superficie de tierra.

12-0-15100-07-0480-07-017 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano se asegure de contar con los mecanismos de control y supervisión, a fin de que se asegure de que las adecuaciones presupuestarias que realice no afecten el cumplimiento de los objetivos y metas del programa que da atención a los conflictos sociales agrarios.

12. Rendición de cuentas

En la revisión de la Cuenta Pública 2012, el Sexto Informe de Gobierno, el Sexto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y el Sexto Informe de Labores de la SRA respecto del objetivo del PND y del PSDA 2007-2012, se identificó que no se reportaron resultados relacionados con la paz social, la cual se incluye como uno de los fines del objetivo del Programa de Atención de Conflictos Agrarios.

En el análisis de la Base de datos de los Asuntos Aprobados en 2012 y los Expedientes de los Conflictos Agrarios de 2012, no fue posible corroborar los resultados relacionados con el

estatus de los conflictos agrarios que fueron reportados en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, el Sexto Informe de Gobierno, el Sexto Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y el Sexto Informe de Labores de la SRA, debido a que en los documentos de rendición de cuentas, se identificó que no se reportaron resultados relacionados con la paz social, la cual se incluye como uno de los fines del objetivo del Programa de Atención de Conflictos Agrarios, y tampoco fue posible comprobar los resultados relacionados con el estatus de los conflictos agrarios.

12-0-15100-07-0480-07-018 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano integre los resultados correspondientes en los diferentes documentos de rendición de cuentas una vez que cuente con la información relacionada con la medición de la paz social.

12-0-15100-07-0480-07-019 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano incluya los resultados relacionados con el estatus de los conflictos sociales agrarios en los diferentes documentos de rendición de cuentas que permitan conocer el cumplimiento de los objetivos del programa.

13. Gasto sustantivo

En 2012, la dependencia ejerció 93.6% (352,331.7 miles de pesos) de gasto sustantivo respecto del total ejercido por 376,597.1 miles de pesos, por lo que no cumplió con el porcentaje (95.0%) que se estableció en los Lineamientos de Operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural.

En ese año, la dependencia determinó contraprestaciones por 347,537.5 miles de pesos, cifra inferior en 4,794.2 miles de pesos, el 1.4% respecto del gasto sustantivo (352,331.7 miles de pesos) que la dependencia ejerció, esta situación se debió a que en el gasto sustantivo también se registran los gastos notariales y los pagos al INDAABIN para la emisión de avalúos.

12-0-15100-07-0480-07-020 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano se asegure de aplicar el 95.0% de los recursos en gasto sustantivo (contraprestaciones).

12-0-15100-07-0480-07-021 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano supervise la adecuada integración de los registros de las contraprestaciones económicas y los reportes del presupuesto.

Consecuencias Sociales

En 2012, por medio del Programa de Atención de Conflictos Agrarios, la SEDATU gestionó la conclusión de 20 conflictos sociales agrarios en beneficio de 8,973 personas, con lo que se liberó una superficie de 9,507.1 hectáreas; quedaron pendientes de atención 42,607 personas respecto de los 51,580 identificadas por la dependencia.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 12 observación(es), de la(s) cual(es) 1 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 11 restante(s) generó(aron): 21 Recomendación(es) al Desempeño.

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 y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) cumplió con el objetivo de privilegiar la conciliación de intereses y la concertación de acuerdos en amigable composición, como vía preferente para la solución de los conflictos sociales en el medio rural, por medio de un convenio finiquito, para preservar la paz social o coadyuvar a obtenerla.

En 2012, la SEDATU concluyó 20 conflictos (4.1%), solucionó 26 (5.3%), aprobó 14 (2.9%) y atendió 16 (3.3%), respecto de los 488 conflictos sociales agrarios identificados.

La ASF estimó que si se mantiene el ritmo de conclusión de conflictos en 20 asuntos en promedio anual, la dependencia, *ceteris paribus*, necesitaría operar el programa por 24.4 años más para que se concluyan los 488 conflictos sociales agrarios de la población objetivo que se determinó en 2012, sin considerar los conflictos que se incorporen durante ese periodo de tiempo, ni los que se encuentran pendientes en los tribunales agrarios.

En 2012, los 20 conflictos concluidos beneficiaron a 8,973 personas (17.4%) respecto de las 51,580 de la población que la SEDATU estimó afectada por conflictos sociales agrarios en el país, y se desactivaron conflictos en una superficie de 9,507.1 hectáreas (1.7%) de las 554,798.0 que identificó con conflictos sociales agrarios en el país.

Los resultados con observación que se presentan en el apartado correspondiente se refieren principalmente a lo siguiente:

En 2012, la dependencia no cumplió con la meta de solucionar el 21.6% de los conflictos sociales agrarios, porque concluyó el 4.1% de los 488 conflictos sociales agrarios de la población objetivo.

Tampoco logró la meta de beneficiar al 26.5% de la población afectada por los conflictos sociales agrarios, ya que benefició al 17.4% (8,973 personas); ni se liberaron de conflicto el 8.2% de la superficie de 554,798 hectáreas que se encuentra afectada, ya que desactivó de conflictos sociales agrarios el 1.7% (9,507.1 hectáreas) de la superficie prevista.

Con base en la revisión de los 76 expedientes, se determinaron inconsistencias en los asuntos concluidos, situación que impactó en la cifra de beneficiarios y la superficie desactivada de conflictos que se consignó en la Cuenta Pública y en los registros internos; y se identificó que el COMAC determinó las contraprestaciones de 54 conflictos por 347,537.5 miles de pesos, cifra que difiere respecto de los 352,331.7 miles de pesos reportados en los registros presupuestarios como gasto sustantivo, lo cual denota deficiencias en su sistema de control interno para garantizar la confiabilidad de los datos.

Con la revisión de los 76 expedientes, se verificó que en ninguno de ellos se documentaron los 7 requisitos mínimos establecidos en los Lineamientos de Operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar la alineación vertical y horizontal del programa con la revisión de la MIR y la normativa aplicable.
2. Revisar los mecanismos para evaluar la paz social.
3. Constatar la determinación de la población objetivo de los COSOMER en el Programa de Atención de Conflictos Agrarios.
4. Evaluar la cobertura de atención del Programa de Atención de Conflictos Agrarios.
5. Determinar la población beneficiada con la solución de los conflictos sociales agrarios.
6. Revisar la determinación de la superficie desactivada de conflicto.
7. Examinar el cumplimiento de la integración de expedientes de los COSOMER.
8. Verificar los criterios para determinar el grado de complejidad de los COSOMER.
9. Analizar el cumplimiento del monto establecido de las contraprestaciones respecto del determinado en los avalúos.
10. Verificar el número de hectáreas de superficie de tierra otorgadas para la solución de los conflictos.
11. Revisar el estado del ejercicio del presupuesto, la relación de adecuaciones presupuestarias y los reintegros a la TESOFE, para corroborar el ejercicio de los recursos asignados.
12. Analizar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF) 2012, el Sexto Informe de Ejecución del PND, el Sexto Informe de Gobierno y el Sexto Informe de Labores de la secretaría, para verificar que la dependencia llevó a cabo la rendición de cuentas del programa.
13. Revisar el reporte del gasto sustantivo y de operación para constatar que se aplicaron conforme a las disposiciones establecidas.

Áreas Revisadas

La Dirección General de Desarrollo Agrario de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), y las demás áreas involucradas con la operación del programa.

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 Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Artículos 2, fracción II; 45; 57
2. Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Art. 25
3. Ley de Planeación: Art. 6
4. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Criterios para la Revisión y Actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, numerales 12, 20 y 20.4; Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, Artículo Tercero, Título Segundo, Capítulo II, Cuarta Norma General de Control Interno; Lineamientos de Operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural, numerales 3.3; 4.1.1; 4.1.7; 4.1.8, fracción I; 4.1.9, inciso b, fracción I; 4.3.3, fracción I; 4.3.7; 4.3.7, párrafo 1, fracción I, inciso e

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.

Resultado No. 2 Paz social

Justificación y/o aclaración Observación:

“La evaluación externa al programa correspondiente ejercicio 2011, consideró este aspecto para conocer la situación de tranquilidad social en las zonas donde se presentaban las controversias después de ser resueltos los conflictos, última evaluación externa realizada al programa, ya que la correspondiente a 2012 está en proceso de aprobación por el Comité del Programa. En el cuestionario aparece el capítulo VI. Satisfacción de los beneficiarios con el apoyo recibido, preguntas relacionados con la percepción que los beneficiarios sobre

aspectos de tranquilidad social después de la solución de los conflictos. Asimismo se hará una revisión conceptual de los Lineamientos de Operación en cuanto al objetivo del programa en relación su contribución a la paz social”.

“Dentro del estudio de evaluación externa del ejercicio fiscal 2011, elaborado por la Universidad Autónoma de Chapingo, en el numeral 6.2.8. Indicadores calculados para COSOMER, página 105 se identifica el método de cálculo con el cual se identificaron los resultados sobre Asuntos con Armonía Social”.

Resultado No. 7 Confiabilidad de los expedientes

Justificación y/o aclaración Observación:

“Se ratifican las manifestaciones vertidas en la cédula anterior, en el sentido de que la integración de los expedientes se realiza para someterse a aprobación por parte del COMAC, para la autorización de la ratificación del convenio y la entrega de la contraprestación con recursos del Programa, situación que no resulta aplicable para los 14 casos de desincorporación, por no reunir alguno de los requisitos de selección y/o criterios de elegibilidad, en los que únicamente se incluyó el diagnóstico y el acta de la sesión en la que se autorizó la desincorporación, por lo que a consideración de esta Unidad Administrativa no es factible evaluar su integración de la misma manera que los asuntos que sí se consideran viables y que implican la erogación de recursos y que efectivamente reunieron todos los requisitos establecidos por los Lineamientos del Programa”.

“En cuanto a la inclusión de pólizas de cheque e identificación, si bien es cierto que los Lineamientos de Operación del Programa, en su numeral 4.3.7, inciso 2, subinciso j) hacen alusión a que deberá glosarse al expediente copia de la póliza, cheque e identificación de las personas que reciban los recursos, también lo es que dicho cuerpo normativo permite diversas formas de pago de los recursos, como el depósito en el FIFONAFE (4.1.8); cheque nominativo, no negociable y para abono en cuenta o mediante instrumento financiero nominativo no negociable (7) como el Contrato de Comisión Mercantil y Depósito de Títulos de Custodia y Administración (CODE), instrumento que ha sido utilizado por esta Dependencia para la entrega de recursos, por lo que en los expedientes obran copias de los mismos y de las identificaciones de las personas que los recibieron, lo que permite apreciar que con dichas documentales esta Unidad Administrativa efectivamente cumplió con la integración de los expedientes con las constancias documentales de los supuestos considerados en los Lineamientos de Operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural”.

“Cabe señalar que en la relación de la Auditoría Superior de la Federación se indica un número de folio distinto al folio proporcionado en el Programa COSOMER, por lo que en la relación comparativa se agregó el número de folio COSOMER para una rápida identificación de los asuntos”.

“Finalmente es necesario precisar que la relación sobre la cual se hicieron los cálculos de la presente Auditoría señalan la existencia de 76 asuntos, por lo que se llevó a cabo la revisión de cada uno de ellos, encontrando que la misma incluye un asunto aprobado en 2013 y tres que corresponden a 2011, situación que se debió a la escasez de espacio en el archivo del Programa, toda vez que se comparten gavetas de los archiveros para distintos ejercicios fiscales, llevando la secuencia cronológica de la fecha de aprobación”.