

Registro Agrario Nacional**Programa de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar**

Auditoría de Desempeño: 14-0-15B00-07-0253

DE-130

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 2014, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar el cumplimiento del objetivo de otorgar certeza jurídica y seguridad documental a los núcleos agrarios sin regularizar mediante la certificación de la propiedad rural.

Alcance

El alcance comprendió el ejercicio fiscal 2014 en el que se revisó el cumplimiento del objetivo del Programa de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR) relativo a regularizar y certificar la propiedad social rural mediante la determinación y cobertura de la población objetivo, para la expedición de certificados y títulos, las calificaciones registrales para la certificación, los trabajos de medición de los núcleos, los mecanismos para evaluar las asesorías otorgadas por el Registro Agrario Nacional (RAN) y la Procuraduría Agraria (PA), los recursos ejercidos por el programa con la finalidad de verificar el monto económico invertido en el FANAR, el análisis del Sistema de Evaluación del Desempeño, la rendición de cuentas y la evaluación del control interno de las entidades fiscalizadas.

Antecedentes

El territorio mexicano se integra por 196.7 millones de hectáreas, de las cuales 104.0 millones (52.9%) son propiedad social, donde se ubican 31,992 núcleos agrarios, que se componen de 29,618 (92.6%) ejidos y 2,374 (7.4%) comunidades.^{1/} En los núcleos agrarios habitan cerca de 8.1 millones de personas, de las cuales 4.2 millones son ejidatarios y comuneros, y 3.9 millones son poseionarios y avecindados.^{2/}

En 1992 se concluyó el reparto agrario y se planteó como estrategia de desarrollo rural otorgar a los productores rurales autonomía y control sobre los procesos de producción, a fin de contribuir a la certeza jurídica y seguridad documental en la tenencia de la tierra.

En ese año se envió un proyecto de reformas al artículo 27 constitucional para disminuir la pobreza y la explotación que subsistía en el campo. En la exposición de motivos se señaló que los derechos de propiedad sobre la tierra y sus recursos se consideran como la condición de mayor importancia para dar a los productores seguridad.

^{1/} Registro Agrario Nacional, Relación de núcleos agrarios ejecutados y con superficie con corte de información al 31 de diciembre de 2014.

^{2/} Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018.

En 1992, la reforma del artículo 27 constitucional fue seguida por la promulgación de la Ley Agraria,^{3/} debido a que los núcleos de población ejidal y comunal demandaban autonomía y libertad, por ello, la transferencia de funciones a los campesinos fue uno de los objetivos de la transformación institucional que perseguía la iniciativa, además de promover mayor justicia y libertad, proporcionando certidumbre jurídica y los instrumentos para brindar justicia expedita.

A fin de otorgar certeza jurídica y seguridad documental en la tenencia de la tierra ejidal y comunal, en 1993 se inició la operación del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), como instrumento del Gobierno Federal al servicio de los núcleos agrarios, para llevar a cabo la regularización de la propiedad social, cuyo objetivo fue dar certidumbre jurídica y seguridad documental a la tenencia de la tierra, mediante la entrega de certificados parcelarios, certificados de derechos de uso común o ambos, según el caso, así como de los títulos de solares en favor de los individuos con derechos que integraran los núcleos agrarios que así lo probaran y solicitaran.^{4/}

A finales de 2006 se declaró en el ámbito nacional el cierre operativo y conclusión del PROCEDE, cuyo avance en la regularización de los 31,201 núcleos agrarios identificados en el país fue de 28,780 núcleos agrarios certificados y titulados, y la expedición de 9,447,347 documentos que acreditaron la propiedad de 92.1 millones de hectáreas.

Para dar continuidad a los trabajos de regularización de los núcleos agrarios que reunían las condiciones jurídicas, operativas y técnicas necesarias, en el marco del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) de 2007, se creó el programa denominado Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR), para apoyar el ordenamiento de la propiedad social de manera gratuita y voluntaria, proporcionando asesoría jurídica y asistencia técnica a fin de otorgar certeza jurídica y seguridad documental sobre las tierras de los núcleos agrarios que lo solicitaban.^{5/}

En el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano se señala que con la regularización y certificación de la tierra se otorga certeza jurídica y seguridad documental a los sujetos de los núcleos agrarios, lo que propicia oportunidades de desarrollo de proyectos productivos.

En 2014, el objetivo del FANAR consistió en contribuir a la regularización de tierras en posesión de los ejidos y comunidades, mediante la ejecución de acciones agrarias integrales, complementarias o suplementarias, a efecto de que les otorguen certeza jurídica y seguridad documental, aplicando las estrategias de certificación de derechos agrarios.^{6/}

En 2014, se identificaron 31,992 núcleos agrarios existentes en el país,^{7/} de los cuales quedaron pendientes de atender 3,254 núcleos agrarios.

^{3/} El 26 de febrero de 1992 se publicó la Ley Agraria en el Diario Oficial de la Federación (DOF).

^{4/} Informe de Rendición de Cuentas 2000-2006, Libro Blanco, PROCEDE.

^{5/} Lineamientos para la Operación del Fondo de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR), 2007.

^{6/} Lineamientos para la Operación del Programa "Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR)", vigentes en 2014.

^{7/} Los núcleos agrarios son dinámicos, ya que suelen dividirse o fusionarse.

Resultados

1. Población objetivo del FANAR

La ASF verificó que el RAN y la PA establecieron como población potencial a 3,254 núcleos agrarios, de los cuales 1,848 eran de primera vez,^{8/} 552 complementos^{9/} y 854 de suplementos.^{10/}

De los 3,254 núcleos agrarios de la población potencial, el 15.4% (500 núcleos agrarios) se definió como población objetivo, considerando el presupuesto asignado y los resultados obtenidos en años anteriores; sin embargo, no la identificó por municipio ni núcleo agrario, por lo que no se ajustó a lo señalado en el artículo 75, párrafo primero, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Con oficios núms. DGFA/3450/2015 y DGAOPR/806/2015 del 8 de septiembre de 2015, el RAN y la PA señalaron que la población objetivo se determinó con base en un diagnóstico elaborado por la PA, en el que se identifican los núcleos agrarios susceptibles de ser atendidos y la situación jurídica, social y/o técnica en la que se encuentran; y que como resultado del diagnóstico, en 2014, la PA identificó 807 núcleos agrarios, que de acuerdo con sus características presentaban viabilidad para su incorporación al universo de atención, cuya relación fue proporcionada, y la ASF verificó que estuviera identificada por entidad federativa, municipio, núcleo agrario y tipo de propiedad, conforme con lo establecido en el artículo 75, párrafo I, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, por lo que la observación se solventó durante los trabajos de auditoría.

2. Núcleos agrarios certificados

La ASF verificó que en 2014 se certificaron 523 núcleos agrarios, resultado superior en 4.6% a la meta de atender el 100.0% de los 500 núcleos agrarios establecidos en el indicador "Porcentaje de núcleos agrarios certificados", debido a que se fijó una estrategia de visitas a las entidades federativas con mayor número de núcleos agrarios en atención, así como en las que presentaban poco avance.

Los núcleos agrarios atendidos representaron el 16.1% de la población potencial del programa (3,254 núcleos agrarios).

De los 31,992 núcleos agrarios existentes en el país, el 10.2% (3,254 núcleos agrarios) fue considerado como población potencial del FANAR, y de éstos, el 16.1% (523 núcleos agrarios) se certificó; por lo que al cierre de ese ejercicio fiscal quedaron pendientes de atender 2,731 núcleos agrarios, *ceteris paribus*, por lo que el programa tendría que continuar operando durante 5.2 años para atender a los núcleos agrarios que no se han regularizado.

Respecto de los 2,731 núcleos agrarios pendientes de atender, el RAN señaló que éstos no lograron su certificación al cierre del ejercicio fiscal 2014 porque no tuvieron interés por incorporarse al programa, o bien, no cumplieron con alguno de los requisitos establecidos en

^{8/} Actividades para regularizar y certificar los núcleos agrarios que van desde la presentación de la solicitud de apoyo hasta la expedición y entrega de certificados o títulos.

^{9/} Actividades encaminadas a regularizar y certificar superficies de núcleos agrarios que fueron certificados de manera parcial dejando pendientes acciones agrarias o ejecuciones complementarias.

^{10/} Actividades encaminadas a certificar polígonos o áreas delimitados únicamente en la perimetral y/o grandes áreas, sin que se hayan asignado derechos al interior del mismo.

la normativa aplicable, sin que señalara las acciones que ha realizado para fomentar el interés de los sujetos agrarios para incorporarse al programa, por lo que careció de mecanismos de control para la generación de información clara, confiable, oportuna y suficiente que permita la toma adecuada de decisiones.

14-0-15B00-07-0253-07-001 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Registro Agrario Nacional, con base en las causas identificadas respecto de los núcleos agrarios que no han sido atendidos por el programa presupuestario U001 Programa de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR), implemente los mecanismos de control que fomenten su integración al programa, a fin de cumplir con la regularización de tierras que tienen en posesión los ejidos y comunidades aplicando las estrategias de certificación de derechos agrarios, con objeto de dar cumplimiento al artículo tercero, Título Segundo, Capítulo II, Cuarta Norma General de Control Interno, del 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, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

3. Superficie regularizada y certificada

En 2014, el RAN cumplió en 148.1% la meta del indicador “porcentaje de hectáreas regularizadas en núcleos agrarios”, al regularizar 962,871.1 hectáreas de las 650,000.0 hectáreas programadas.

La ASF identificó que, de las 962,871.1 hectáreas regularizadas, se certificó el 81.7% (786,355.2 hectáreas), sin que la entidad dispusiera de las causas por las que regularizó más hectáreas de las que certificó.

Al respecto, con oficio núm. DGFA/3450/2015 del 8 de septiembre de 2015, el RAN señaló que las causas por las que se presentan diferencias entre la superficie regularizada y la certificada se refieren a que existen casos en los que con la ADDAT se destinan las tierras pero queda pendiente la asignación de algunas áreas, y también puede suceder que los sujetos agrarios no cuenten con sus expedientes individuales para que se les expidan los certificados o títulos, lo que limita que la superficie que legalmente les corresponde y que ya está regularizada sea considerada como certificada.

Asimismo, la entidad fiscalizada no acreditó los núcleos agrarios a los que corresponde la superficie regularizada y certificada, a fin de verificar que contó con mecanismos adecuados para el registro y generación de información clara, confiable, oportuna y suficiente, que permita la adecuada toma de decisiones.

14-0-15B00-07-0253-07-002 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Registro Agrario Nacional analice las causas por las que regularizó más hectáreas de las que certificó, y con base en el análisis establezca los mecanismos de control para certificar la superficie regularizada, a fin de que los sujetos agrarios cuenten con seguridad documental sobre la tenencia de la tierra, con objeto de dar cumplimiento al artículo tercero, Título Segundo, Capítulo II, Cuarta Norma General de Control Interno, del 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, e informe a la Auditoría

Superior de la Federación de los resultados del análisis y las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

4. Expedición de certificados y títulos a los núcleos agrarios

La ASF verificó que el resultado obtenido en el indicador “Porcentaje de documentos emitidos que amparan derechos individuales en los núcleos agrarios regularizados” representó un avance del 86.8% (171,870 documentos) respecto de la meta establecida del 100.0% (198,010 documentos), por lo que no alcanzó la meta.

En 2014, con los 171,870 documentos expedidos el RAN benefició a 119,949 sujetos agrarios; la ASF identificó una diferencia de 15,996 beneficiarios respecto de los 103,953 sujetos agrarios reportados en la Cuenta Pública. La entidad fiscalizada señaló que la diferencia se debió a un error en la integración de la base de datos proporcionada a la ASF; lo anterior denota que no contó con información clara, confiable, oportuna y suficiente que le permita la toma adecuada de decisiones.

14-0-15B00-07-0253-07-003 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Registro Agrario Nacional analice las causas por las cuales no se cumplió con la meta correspondiente al "Porcentaje de documentos emitidos que amparan derechos individuales en los núcleos agrarios regularizados", y en función del resultado, regularice e implemente los mecanismos de control que le permitan cumplir con oportunidad y eficiencia las metas programadas, con objeto de atender lo dispuesto en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

14-0-15B00-07-0253-07-004 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Registro Agrario Nacional analice las causas que ocasionaron las diferencias en las cifras reportadas en la Cuenta Pública y sus registros internos, correspondientes a los beneficiarios de los certificados y títulos emitidos que amparan derechos individuales en los núcleos agrarios y, en función del resultado, establezca los mecanismos de control para que se disponga de información clara, confiable, oportuna y suficiente que permita la toma adecuada de decisiones, con objeto de dar cumplimiento al artículo tercero, Título Segundo, Capítulo II, Cuarta Norma General de Control Interno, del 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, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

5. Calificaciones registrales

La ASF verificó que la entidad fiscalizada emitió 630 calificaciones registrales, que se refieren al examen de los documentos y actos jurídicos que consten en los expedientes, para determinar que los mismos reúnen los requisitos de fondo y forma exigidos por la norma que los rige, con el propósito de garantizar el principio de legalidad y autorizar o negar la inscripción solicitada, superior en 20.0% a la meta establecida de 525 calificaciones registrales, las cuales son capturadas en el Sistema Integral de Modernización Catastral y Registral (SIMCR).

6. Trabajos de medición para delimitar la superficie de los núcleos agrarios

La ASF verificó que el RAN expidió 4,434 productos cartográficos, 97.1% más que la meta establecida de 2,250 productos; midió 517 núcleos agrarios, 14.9% superior a los 450 núcleos programados; y benefició a una superficie de 801,094.0 hectáreas, 45.7% más que la meta programada de 550,000.0 hectáreas.

7. Otorgamiento de asesorías

Para 2014, el RAN indicó que no otorgó asesorías, ya que no fueron solicitadas y éstas se realizan a petición de parte, y la PA señaló que otorgó asesorías pero no las cuantificó; en ambos casos no se contó con mecanismos de control y evaluación para su seguimiento.

Con oficios núms. DGFA/3450/2015 y DGAOPR/806/2015 del 8 de septiembre de 2015, el RAN acreditó el otorgamiento y registro de asesorías para el ejercicio fiscal 2015.

Asimismo, se señaló que en 2014 la PA proporcionó 798 asesorías, las cuales están implícitas en los acuerdos de los núcleos que se incorporaron al programa, para lo cual proporcionó la base de datos en los que se identifica la entidad federativa, el municipio, núcleo agrario y la fecha de la asamblea de incorporación de los núcleos agrarios. Asimismo, mediante oficio núm. DGAOPR/0814/2015 del 8 de septiembre de 2015, se instruyó a las delegaciones estatales de la PA contabilizar las diversas acciones previas al acuerdo de incorporación al FANAR, consideradas como asesorías, para lo que elaboró el formato denominado “Cédulas de acciones previas a la incorporación del FANAR” en que se debe indicar el tipo de acción realizada (reuniones de información, eventos de capacitación y asesoría jurídica), la cual debe estar firmada por el comisariado y un representante de la PA.

Al acreditar que las entidades fiscalizadas disponen de mecanismos para acreditar el otorgamiento de asesorías y su cuantificación en 2015, la observación se solventó durante los trabajos de auditoría.

8. Costo del programa

Se verificó que en 2014 el RAN y la PA ejercieron 331,169.8 miles de pesos para la operación del FANAR, monto inferior en 1.1% al presupuesto original de 334,714.3 miles de pesos, para la certificación de 523 núcleos agrarios y 786,355.2 hectáreas. Con los recursos ejercidos y las hectáreas certificadas se determinó un costo promedio de 436.1 pesos.

9. Sistema de Evaluación del Desempeño

Con la revisión de la MIR del programa U001 “Programa de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar”, se constató que los operadores del programa realizaron la alineación del objetivo del FANAR con los objetivos y estrategias establecidas en el PND 2013-2018 de manera correcta, pero no realizaron la alineación de objetivos y estrategias establecidas en el PSDATU 2013-2018.

La ASF realizó un análisis para verificar la alineación y determinó que la MIR es congruente con el objetivo del FANAR propuesto en sus lineamientos de operación, así como con los objetivos establecidos en el PSDATU, ya que se relacionan con la regularización de los núcleos agrarios mediante la instrumentación de programas enfocados en su beneficio; asimismo, para contribuir al bienestar de las personas, al uso eficiente del suelo y a la provisión de un entorno adecuado se requiere que los núcleos agrarios cuenten con certeza jurídica y seguridad documental.

Con el análisis de la lógica vertical de la MIR, se determinó que, aun cuando existe una relación causa-efecto entre sus objetivos, es insuficiente para evaluar el programa, ya que el objetivo del nivel de componente, referente a las hectáreas regularizadas, no se corresponde con un bien o servicio, sino con el propósito del programa que es regularizar los núcleos agrarios, además no se presentan objetivos relacionados con las hectáreas certificadas, el otorgamiento de asesorías técnicas y para la conciliación de intereses de los sujetos agrarios.

Respecto de la lógica horizontal se obtuvo que en el indicador de Fin existe una relación causa-efecto; sin embargo, se presentaron inconsistencias en el método de cálculo, la definición y la sintaxis del resumen narrativo en los indicadores de los niveles de Propósito como el de “Porcentaje de documentos emitidos que amparan derechos individuales en los núcleos agrarios regularizados”; en el de Componente los referentes al “Porcentaje de actas inscritas (ADDAT)”, “Porcentaje de hectáreas regularizadas en núcleos agrarios” y “Porcentaje de carpetas agrarias, certificados y títulos de solares verificados”; y en el de Actividad los de “Calificaciones registrales (ADDAT)”, “Porcentaje de asambleas de aprobación de planos” y “Porcentaje de ADDAT”, ya que no permiten medir el cumplimiento del objetivo del programa, y no se establecieron indicadores para evaluar la superficie certificada ni el otorgamiento de asesorías.

En cuanto al seguimiento de los indicadores de la MIR del FANAR, se observó que en los informes trimestrales sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, correspondientes a 2014, no se reportaron los resultados de los indicadores del programa ni su avance en el cumplimiento de su objetivo, sin que se dispusieran de las causas por las que no se incluyeron resultados del programa.

14-0-15B00-07-0253-07-005 Recomendación al Desempeño

Para que el Registro Agrario Nacional, en coordinación con la Procuraduría Agraria, analice las deficiencias en la alineación de la lógica vertical y horizontal de la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario U001 Programa de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar, y del análisis se implementen acciones para evaluar los objetivos e indicadores y establecer una relación causa-efecto en los cuatro niveles (Fin, Propósito, Componente y Actividad), con el fin de que se pueda evaluar el avance y el desempeño del programa presupuestario, e informe a la Auditoría Superior de la Federación, a efecto de dar cumplimiento al artículo 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; al capítulo VI.2.2, numeral 3, de la Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados, y numeral 18, fracción IV, del Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

14-0-15B00-07-0253-07-006 Recomendación al Desempeño

Para que el Registro Agrario Nacional en coordinación con la Procuraduría Agraria analicen las causas por las que no se reportaron los resultados de los indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados y el avance en el cumplimiento del objetivo del programa presupuestario U001 Programa de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar en los informes trimestrales sobre la situación económica, las finanzas y la deuda pública, y del análisis se implementen acciones para que los resultados de los principales indicadores en la materia se incluyan en los informes trimestrales, con objeto de dar cumplimiento al artículo

107, fracción I, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los Resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

10. Rendición de cuentas

Con la revisión de la Cuenta Pública 2014, la ASF constató que se reportaron los resultados de los indicadores establecidos en la MIR del FANAR registrada en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH) y del otorgamiento de asesorías; sin embargo, se determinó que no se rindieron cuentas sobre la cobertura de atención de los núcleos agrarios regularizados y certificados respecto de los que están en posibilidades de certificarse; de la superficie regularizada y certificada; de la programación de la superficie medida respecto de la que quedó pendiente al cierre del ejercicio fiscal 2014; del número de núcleos agrarios en los que se otorgaron los certificados y títulos; y tampoco de las causas por las que se realizaron adecuaciones al presupuesto original, por lo que la información presentada por el RAN y la PA presentó deficiencias para conocer los resultados del ejercicio del gasto, el logro de objetivos y metas, así como el avance en la solución del problema público.

Con los resultados de la auditoría se verificó que se asignaron 334,714.3 miles de pesos para operar al programa, de los cuales se ejercieron 331,169.8 miles de pesos, sin que señalaran las causas por las que se realizaron adecuaciones al presupuesto original; y se constató que en el PEF no se incluyeron objetivos, metas ni indicadores relacionados con la evaluación del FANAR.

14-0-15B00-07-0253-07-007 Recomendación al Desempeño

Para que el Registro Agrario Nacional, en coordinación con la Procuraduría Agraria, realice las gestiones necesarias a fin de que en la Cuenta Pública se incorporen los resultados sobre el cumplimiento de los objetivos y metas establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación y remita a la Auditoría Superior de la Federación el informe correspondiente, con objeto de dar cumplimiento a los artículos 1, párrafo segundo; 24, fracción I, y 111, párrafo tercero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 54 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, y tercero, Título Segundo, Capítulo II, Cuarta Norma General de Control Interno, del 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, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

11. Evaluación del Control Interno

El diseño del sistema de control interno del RAN y la PA presentó deficiencias para proporcionar una seguridad razonable en el logro de los objetivos y metas institucionales, ya que se identificaron diferencias en los resultados de los indicadores del programa y los registros internos del programa; asimismo, el RAN no proporcionó documentación soporte relacionada con el Programa de Detección de Necesidades de Capacitación (DNC), tampoco acreditó la aplicación de la Encuesta de Clima y Cultura Organizacional (ECCO); y la PA no proporcionó el Programa Institucional de 2014 que cubre las actividades de capacitación.

Con oficios núms. DGFA/3450/2015 y DGAOPR/806/2015 del 8 de septiembre de 2015, el RAN y la PA proporcionaron el Programa de Detección de Necesidades de Capacitación (DNC), la

encuesta de clima y cultura organizacional y el Programa Institucional de Capacitación, correspondientes al ejercicio fiscal 2014.

14-0-15B00-07-0253-07-008 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Registro Agrario Nacional, en coordinación con la Procuraduría Agraria, considere analizar las causas por las que no se cuenta con la documentación que acredite las actividades de capacitación, así como la encuesta de clima organizacional, y de los resultados se instrumente un mecanismo de control para que se regularice y se disponga de la evidencia documental de su control interno, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo tercero, Título Segundo, Capítulo II, Cuarta Norma General de Control Interno, del 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, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

Consecuencias Sociales

En 2014, con el Programa de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar se regularizaron y certificaron 523 núcleos agrarios de los 3,254 determinados como población potencial del programa, que representaron el 10.2% de los 31,992 núcleos agrarios existentes en el país, con una superficie de 786,355.2 hectáreas certificadas; asimismo, se expidieron 171,870 documentos que amparan los derechos individuales de 119,949 sujetos agrarios en los núcleos agrarios regularizados. Sin embargo, para atender a los 2,731 núcleos agrarios que quedaron pendientes al cierre de 2014, *ceteris paribus*, el FANAR tendría que operar 5.2 años más, por lo que los sujetos agrarios que integran esos núcleos no contaron con certeza jurídica y seguridad documental sobre la propiedad social, lo que los limitaría acceder a apoyos y explotar la tierra en detrimento de su desarrollo social y económico.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 8 observación(es), de la(s) cual(es) 2 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 6 restante(s) generó(aron): 8 Recomendación(es) al Desempeño.

Dictamen

El presente dictamen se emite el 24 de septiembre de 2015, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos, y se aplicaron los procedimientos y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

A inicios de 2014, en 3,254 núcleos agrarios persistió la incertidumbre jurídica y la inseguridad documental sobre la tenencia de la tierra, lo que limitó su desarrollo ya que no pudieron acceder a los apoyos productivos.

Para atender la problemática, el Gobierno Federal dispuso del programa Fondo de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR), a cargo del RAN y la Procuraduría Agraria (PA), con objeto de otorgar certeza jurídica y seguridad documental a los núcleos agrarios. En 2014, la H. Cámara de Diputados aprobó 331,169.8 miles de pesos en el Presupuesto de Egresos de

la Federación (PEF) para la ejecución del programa presupuestario U001 “Programa de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar”.

La regularización y certificación de los núcleos agrarios comprende la realización de trabajos de medición de la superficie con situación irregular, la calificación registral de los expedientes de los núcleos agrarios, así como la expedición de certificados y títulos que amparen los derechos individuales de los sujetos agrarios.

En 2014 se certificaron 523 núcleos agrarios con 786,355.2 hectáreas, para lo que se expidieron 62,328 certificados parcelarios en favor de 119,949 sujetos agrarios, lo que representó el 16.1% de los 3,254 núcleos agrarios de la población potencial del programa, por lo que al cierre de ese ejercicio fiscal quedaron pendientes de atender 2,731 núcleos agrarios, debido a que los sujetos agrarios que habitan en esos núcleos agrarios no tuvieron interés por incorporarse al programa, o bien, no cumplieron con alguno de los requisitos establecidos en la normativa aplicable.

En cuanto a la expedición de los documentos que amparan los derechos individuales en los núcleos agrarios regularizados, se constató la emisión de 171,870 documentos, que representó el 86.8% respecto de los 198,010 documentos programados; sin embargo, se identificaron diferencias por 15,996 beneficiarios entre los datos reportados en la Cuenta Pública 2014 y sus registros internos, por lo que la entidad fiscalizada no dispuso de mecanismos de control que proporcionen información clara, confiable, oportuna y suficiente sobre el número de beneficiarios.

Respecto de los 31,992 núcleos agrarios existentes en el país, el 10.2% (3,254 núcleos agrarios) fue considerado como población potencial del FANAR, y de éstos, el 16.1% (523 núcleos agrarios) se certificaron; por lo que al cierre de ese ejercicio fiscal quedaron pendientes de atender 2,731 núcleos agrarios, *ceteris paribus*, el programa tendría que continuar operando durante 5.2 años para atender a los núcleos agrarios que no se han regularizado y certificado.

En opinión de la ASF, se considera necesario que se reestructure el FANAR para implementar acciones extraordinarias a fin de concluir la regularización y certificación en los 2,731 núcleos agrarios, el 8.5% del total que existen en el país, aplicando estrategias que fomenten el interés de los sujetos agrarios para incorporar a los núcleos agrarios al programa, ya que en éstos se presentan situaciones complejas como la falta de requisitos para regularizar la propiedad social como el padrón de beneficiarios, la relación de aceptación de ejidatarios o comuneros y los expedientes individuales, asimismo, persisten deficiencias técnicas en los trabajos de medición en los núcleos agrarios y continúan los conflictos por la tenencia de la tierra.

Las recomendaciones al desempeño de la ASF se orientan, principalmente, a que el RAN y la PA realicen las gestiones necesarias para identificar y cuantificar a la población objetivo del FANAR; aplicar adecuadas estrategias y mecanismos para fomentar que los sujetos agrarios incluyan sus núcleos al programa de regularización y certificación, y se fortalezcan los mecanismos de control y registro para la generación de información respecto de la superficie regularizada y de los documentos emitidos que amparan los derechos individuales.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que el RAN y la PA identificaron y cuantificaron a la población objetivo del FANAR así como los criterios utilizados.
2. Determinar el cumplimiento de la meta de núcleos agrarios regularizados y certificados.
3. Revisar que las acciones realizadas por el FANAR permitieran concluir el proceso de regularización y certificación de la superficie de los núcleos agrarios.
4. Verificar los resultados de la expedición de certificados y títulos que amparan los derechos individuales en los núcleos agrarios regularizados.
5. Analizar la emisión de calificaciones registrales para la inscripción de certificados al RAN.
6. Evaluar los resultados de los trabajos de medición para delimitar la superficie de los núcleos agrarios con situación irregular.
7. Verificar que el RAN y la PA otorgaron asesorías a los sujetos agrarios para la regularización de los núcleos agrarios en situación irregular.
8. Evaluar el costo-beneficio de la regularización de los núcleos agrarios con situación irregular.
9. Revisar la alineación de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2014 del programa presupuestario U001 "Programa de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR)" con los documentos de planeación y programación de mediano plazo, la congruencia de la lógica vertical y horizontal y la información reportada de los indicadores en los informes trimestrales sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública.
10. Determinar que la información que reportan el RAN y la PA en la Cuenta Pública permite evaluar los resultados para comprobar que se observó lo dispuesto en el PEF y el cumplimiento de los objetivos y las metas del FANAR.
11. Revisar el estado que guarda el sistema de control interno del RAN y la PA y verificar el cumplimiento de las disposiciones sobre las normas generales del control interno de la operación del FANAR.

Áreas Revisadas

Las direcciones generales de Catastro y Asistencia Técnica y de Registro y Control Documental del RAN y de Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad Rural de la PA.

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 1, párrafo segundo; 24, fracción I; 27, párrafo segundo; 45 párrafo primero; 107, fracción I, párrafo segundo, y 111, párrafo tercero.
2. Ley General de Contabilidad Gubernamental: Artículo 54.

3. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: 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; Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados, capítulo VI.2.2, numeral 3; y Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño, numeral 18, fracción IV.

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.

La PA emitió los comentarios sobre los resultados 2, 9, 10 y 11 como se señala a continuación:

Respecto del resultado número 2, la PA señaló que “la definición de metas y el universo de atención en el marco del FANAR, numéricamente se basa en el recurso otorgado para la ejecución del programa en cada ejercicio fiscal, no obstante, permanentemente sí se realizan acciones de asesoría y asistencia para generar el interés de los núcleos agrarios para regularizar sus tierras y la atención de ellos no se limita a los que concluirán su certificación.

“En 2014, la PA, independientemente de que la meta de certificación fueran 500 núcleos agrarios, se planteó el objetivo de incrementar el número de núcleos con aceptación para incorporarse al programa, obteniendo como resultado la incorporación de 798 núcleos que representan el 24.5% del universo potencial identificado con posibilidades de atención y el 159.0% de los núcleos estimados a certificar.”

“(…) la Coordinación Operativa Nacional (CON) (…) atiende la problemática jurídica, operativa y administrativa que es planteada por las Coordinaciones Estatales (COE), emitiendo la opinión procedente y/o estableciendo la estrategia de atención para cada caso en particular, generando con esta intervención la posibilidad de ampliar el universo de atención del programa FANAR.”

“Respecto del resultado número 9, la PA indicó que “para el año 2016, el programa FANAR se fusiona con el de Actos Registrales, determinándose en el PEF 2016 como U001 “Regularización y registro de actos jurídicos sobre derechos agrarios”. Por tal motivo fue necesario reforzar y actualizar la MIR (...) la Procuraduría Agraria señala que se propone

considerar un indicador más a nivel actividad que permita contabilizar el número de asesorías otorgadas para la regularización de los núcleos agrarios.”

“La Procuraduría Agraria (...) proporcionó (...) los informes trimestrales del 2014 a la Dirección General de Catastro del Registro Agrario Nacional, como parte del Comité Operativo Nacional. Su registro, reporte y/o tratamiento se sale de nuestro ámbito de competencia.”

“En cuanto al resultado número 10, la PA señaló que “El informe que rinde la Procuraduría Agraria anualmente está enfocado solamente a los indicadores en los que participa la institución dentro del programa FANAR.”

“Aun cuando no se informó del número de núcleos agrarios pendientes de regularizar y certificar en el informe de rendición de cuentas (...) se especificaron las causas por las cuales no fue factible su incorporación al programa.”

(...) se detallaron las asesorías que fueron proporcionadas previamente a la consolidación de la incorporación de los núcleos agrarios para su regularización.

La Procuraduría Agraria externa el compromiso para que en los ejercicios subsecuentes queden implícitos en los informes anuales del programa (...).”

En tanto que en el resultado número 11, la PA indicó que mediante “la Secretaría General dio inicio al programa de actualización del catálogo de perfiles y puestos de la Dirección General de Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad Rural, por lo que la Dirección General cuenta con la información actualizada al presente año y muestra de ello presenta el catálogo general de puestos y perfiles.”