

Registro Agrario Nacional

Programa de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR)

Auditoría de Desempeño: 15-5-15B00-07-0439

439-DE

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa para la Fiscalización Superior de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar que el otorgamiento de subsidios contribuyó a generar certeza y seguridad jurídica en los núcleos agrarios.

Alcance

El alcance de la revisión comprendió la valoración del Sistema de Evaluación del Desempeño; el sistema de control interno del Registro Agrario Nacional; la rendición de cuentas; el diseño de la normativa del FANAR, de conformidad con los requisitos legales para la entrega de subsidios; la identificación del universo de atención, así como los avances de delimitación, regularización y certificación de los núcleos agrarios, a fin de proporcionar certeza jurídica y seguridad documental y los mecanismos de seguimiento y administración del subsidio y el costo-efectividad del programa.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública y se utilizó la metodología establecida en los Lineamientos Técnicos de la AED para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. Estos lineamientos son complementarios de la normativa institucional y congruentes con los Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño de la INTOSAI. Los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron, en lo general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de objetivos y metas del Programa de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar.

Antecedentes

En 1992 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto que reformó el artículo 27 constitucional, lo que concluyó con el reparto de tierras e inició una nueva etapa de la política agraria, orientada a garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y promover el bienestar económico de la población de ejidos y comunidades, por medio de la regularización

y certificación de la propiedad social.^{1/} Se reconoció que “la seguridad en la tenencia de la tierra es base de todos los instrumentos de fomento a las actividades del sector rural, ya que sin ella se anulan los esfuerzos de desarrollo, debido a que la inseguridad destruye expectativas, genera resentimiento y cancela potencialidades”. Por tal motivo, se promovió la iniciativa para la expedición de la ley, a fin de ofrecer seguridad a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios para garantizar la justicia agraria.^{2/}

Asimismo, se determinó que en la tarea de regularización,^{3/} el núcleo de población adquiere el papel preponderante, por lo que la autoridad actuaría como auxiliar técnico en los actos en esta materia, para darles congruencia y validez oficial. En ese contexto, la certeza jurídica y la seguridad documental sobre la propiedad social (ejidos y comunidades) se ha logrado mediante un proceso de regularización de la tierra ejidal y comunal, que concluyen con la certificación de sus derechos.

En el periodo de 1992 a 2006 operó el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), con el objetivo de concluir el rezago agrario con la atención de las solicitudes de regularización de la tenencia de la tierra que presentaran voluntariamente los productores de los ejidos y comunidades integrados en 29,900 núcleos agrarios que comprendían 103,800 miles de hectáreas, meta que se estimó cumplir en 2006, a fin de contribuir a lograr el desarrollo y la paz social en el campo. Los entes responsables del PROCEDE fueron la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), hoy Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU),^{4/} como coordinadora del programa y el Registro Agrario Nacional (RAN) como coadyuvante.^{5/}

En 2006 se concluyó la operación del PROCEDE y después de 14 años, se habían regularizado y certificado 93,174.0 miles de has., el 89.8% de la propiedad social y se emitieron 9,569.1 miles de documentos que amparaban los derechos individuales de 28,757 núcleos agrarios,

^{1/} Diario Oficial de la Federación, Iniciativa de Reformas del Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México.1991,

^{2/} Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Ley Agraria, Exposición de Motivos, México febrero de 1992.

^{3/} La regularización de la propiedad social es la etapa del procedimiento de certificación, en la que se inscribe en el Registro Agrario Nacional el Acta de Asamblea de Delimitación Destino y Asignación de Tierras (ADDAT), una vez que se dictamina y califica de manera positiva. En el protocolo de la inscripción se especifica la superficie resultado de la delimitación de las tierras y el destino que les dio la Asamblea, mismas que al ser inscritas, se consideran como regularizadas. Información remitida por el RAN en la etapa de planeación, mediante el oficio número DJ/0062016 del 20 de enero de 2016.

^{4/} En 2013 se publicó en el DOF el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que, entre otros aspectos, dispuso la transformación de la entonces Secretaría de la Reforma Agraria en la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU).

^{5/} Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, Presupuesto de Egresos de la Federación 1995-2006, México.

lo que representó el 96.2% de la meta del programa;^{6/} mientras que 1,143 (3.8%) no fueron atendidos por el programa.

En 2007 se emitieron los Lineamientos para la operación del “Fondo de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar” (FANAR), con el objetivo de apoyar el ordenamiento de la propiedad social de manera gratuita y voluntaria, proporcionando asesoría y asistencia técnica que permita brindar certeza jurídica y seguridad documental sobre las tierras de los núcleos agrarios que lo soliciten.^{7/}

En el PND 2013-2018 se señaló que el objetivo en materia agraria es impulsar el uso eficiente del territorio mediante programas que otorguen certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra, por medio de las actividades de regularización y certificación para acreditar dichos derechos en los documentos correspondientes. El cumplimiento del objetivo está a cargo de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU); el Registro Agrario Nacional (RAN) y la Procuraduría Agraria (PA).

En el diagnóstico del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (PROSEDATU) 2013-2018, se señaló que a 2012, del total de la superficie continental en México (195,924,800 hectáreas), 100,253,891 (51.2%) son tierras de propiedad social en las que viven más de 25 millones de mexicanos; asimismo, se definió que el objetivo para el ordenamiento territorial es garantizar la certeza jurídica y la seguridad documental de las distintas formas de propiedad y brindar condiciones de seguridad en zonas rurales.

El Programa de Apoyo a Núcleos Agrarios sin Regularizar ha sido sujeto a evaluación en diferentes momentos y por distintas instituciones evaluadoras, cuyos principales resultados se presentan en el cuadro siguiente:

^{6/} Auditoría Superior de la Federación, Evaluación 1201 “Política Agraria”, Informe de Resultados de la Revisión de la Cuenta Pública 2013, México 2015 Pp. 79, 80 y 81.

^{7/} Registro Agrario Nacional, nota explicativa sin número, “Programa de Apoyo a los Núcleos Agrarios sin Regularizar”, remitido como respuesta a la minuta de trabajo del 17 de agosto de 2016.

PRINCIPALES RESULTADOS DERIVADOS DE LAS EVALUACIONES EXTERNAS Y DE LA FISCALIZACIÓN AL PROGRAMA DE APOYO A NÚCLEOS AGRARIOS SIN REGULARIZAR

| Evaluaciones externas | Auditoría Superior de la Federación |
|---|---|
| <p>En el tercer trimestre de 2015 la Secretaría de la Función Pública señaló que el programa U001 cumplió sus metas en un 58.0%. Para el indicador "Porcentaje de productos cartográficos expedidos a núcleos agrarios", en septiembre de 2015 la Dirección General de Catastro Rural y Asistencia Técnica generó 271 productos cartográficos correspondientes a 67 núcleos agrarios, con lo que se obtuvo un cumplimiento de 24 puntos porcentuales y 18.0% de la meta comprometida anual.</p> <p>Para el indicador "Porcentaje de asambleas de presentación de planos para la regularización de tierras de núcleos agrarios", se llevaron a cabo 148 asambleas, que representaron un 44.8% de la meta programada al periodo. El indicador "Porcentaje de expedientes de ADDAT para la regularización de tierras de núcleos agrarios ingresados al Registro Agrario Nacional", reporta que ingresaron 44 expedientes de ADDAT para la regularización de tierras de núcleos agrarios, lo que representó un avance del 20.7% al periodo, y el indicador "Porcentaje de asambleas de delimitación, destino y asignación de tierras para la regularización de tierras de núcleos agrarios realizadas" se realizaron 54 asambleas, lo que significó el 20.4% de la meta programada. Las explicaciones de las áreas responsables describen que el origen de esta diferencia se encuentra en las transiciones administrativas derivadas de los cambios del titular del RAN, institución con la que trabajan en conjunto para poder alcanzar las metas programadas.</p> <p>Para el indicador "Porcentaje de certificados y títulos emitidos en núcleos agrarios regularizados", durante el tercer trimestre del año, fueron expedidos 9,505 documentos en el marco del Fondo de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR), lo cual permitió otorgar un cumplimiento al periodo de 38.0% y de 20 puntos porcentuales respecto de la estimación programática anual con 39,772 documentos acumulados.</p> | <p>Evaluación 1201 "Política Agraria", Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013.</p> <p>Diseño de la política agraria</p> <p>El diseño de la política agraria es congruente con el problema público definido por el Estado relacionada con la falta de certeza jurídica y la seguridad documental en la tenencia de la tierra; sin embargo, se identificaron las inconsistencias siguientes: a) los diseños normativo, institucional y metodológico se orientan al objetivo de garantizar la seguridad jurídica; pero no especifican mecanismos para fomentar la inversión en los núcleos agrarios; b) no existe una georreferenciación para todos los programas que integran la política pública. Ante esta situación, es necesario:</p> <p>Implementación de la política agraria</p> <p>Se considera pertinente que la SEDATU, el RAN y la PA se coordinen para formalizar una estrategia que permita regularizar y certificar a los 1,842 núcleos agrarios pendientes en 2013, considerando los aspectos siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecer las acciones de sensibilización y convencimiento sobre los beneficios de la certificación para los núcleos agrarios que han rechazado su incorporación al programa FANAR. - Profundizar las razones de los conflictos que han impedido la regularización y certificación de los núcleos agrarios, a fin de determinar la opción más adecuada para resolverlos. - Profundizar las razones por las que las organizaciones campesinas y sociales han impedido la toma de acuerdos en los núcleos agrarios, a fin de determinar las acciones más adecuadas para su regularización y certificación. - Estimar los recursos necesarios para regularizar y certificar a la totalidad de los núcleos agrarios del país. |
| | <p>Auditoría de Desempeño "Programa de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar", Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014.</p> <p>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.</p> |

FUENTE: Elaborado por la ASF con base en el tercer informe trimestral de 2015 de la Secretaría de la Función Pública, la Evaluación 1201 "Política Agraria", Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013 y el Informe de la Auditoría de Desempeño: 14-0-15B00-07-0253 "Programa de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar", Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014.

Las evaluaciones muestran resultados con deficiencias en el control interno del Registro Agrario Nacional, y persisten los problemas por los núcleos agrarios no regularizados. En el desarrollo del documento, se verificarán y contrastarán con los resultados derivados de la aplicación de los procedimientos de auditoría.

Resultados

1. Sistema de Evaluación del Desempeño

En 2015, el RAN contó con la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) del FANAR, la cual fue insuficiente para medir el cumplimiento de los objetivos y metas del programa; no obstante, se alineó con el objetivo del PND de “Promover el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo”. Con el análisis de la lógica vertical se verificó que los objetivos de propósito y tres de actividad (A3, B6 y D6) no cumplen con la Metodología del Marco Lógico, pues no permiten verificar la aportación al objetivo de nivel superior, ni dan cuenta de las actividades que desarrolla el programa; respecto de la lógica horizontal, los indicadores de nivel de fin, propósito y actividad A1, A2, A4, B6 y C7 fueron inadecuados; los indicadores de fin no consideran en su conjunto lo establecido en el objetivo; en lo que se refiere a los indicadores de propósito, componente y actividades, su método de cálculo es incorrecto, ya que no consideran sus propios procedimientos para dar cuenta de lo que pretenden medir en sus objetivos, a pesar de que su unidad de medida y frecuencia fueron adecuados.

Como resultado de la reunión de presentación de resultados finales, el RAN acreditó la fusión para 2016 de los programas presupuestarios E004 “Registro de actos jurídicos sobre derechos agrarios” y U001 “Programa de Apoyos a los Núcleos Agrarios in Regularizar” en el nuevo programa U001 “Regularización y registro de actos agrarios”; así como su Matriz de Indicadores para Resultados 2016 que presenta 18 indicadores con los que pretende medir el cumplimiento del objetivo relativo a “Los núcleos agrarios regularizados que obtienen certeza jurídica y seguridad documental”, por lo que la observación se solventa.

2. Evaluación del Control Interno del Registro Agrario Nacional (RAN)

En 2015, el sistema de control interno del RAN, en lo relativo al FANAR, fue deficiente, ya que en 5 (29.4%) de los 17 componentes analizados hubo incumplimientos, por lo que la ASF determinó que no se puede evaluar su contribución a la regularización de los núcleos agrarios.

Los cinco incumplimientos se identificaron en: la norma primera, ya que el RAN no contó con un programa institucional de trabajo, no acreditó que utilizó las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TIC) para simplificar y hacer más efectivo el control para la operación del FANAR, ni tuvo un sistema de información integral preferentemente automatizado que, de manera oportuna, económica, suficiente y confiable, resuelva las necesidades de seguimiento y toma de decisiones; en la norma cuarta, existen deficiencias de coordinación y supervisión entre la Coordinación Ejecutiva Nacional (CEN), la Coordinación Operativa Nacional (CON) y la Coordinación Operativa Estatal (COE), ya que no fue posible medir los avances en la atención de acuerdos y compromisos establecidos en la CEN, tampoco se contó con información suficiente por entidad federativa en relación a las metas ajustadas y alcanzadas por el FANAR durante el ejercicio 2015, y en la norma quinta, se identificó que no existe una supervisión adecuada para el registro en la base de datos de las metas de delimitación de superficie de los núcleos agrarios por regularizar.

El RAN, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF acreditó que ha llevado a cabo mejoras en las TIC's, con el fin de vincular las claves catastrales y los folios de ejidos y comunidades, para que la información en el Sistema Integral de Modernización

Registral del Catastro Rural (SIMCR) y el Padrón Histórico de los Núcleos Agrarios (PHINA) otorguen información integral de manera oportuna, económica, suficiente y confiable, y que mejoró la coordinación y supervisión entre la Coordinadora Ejecutiva Nacional, la Coordinación Operativa Nacional y las coordinaciones operativas estatales, mediante las reuniones establecidas en sus lineamientos 2016;mostró evidencia documental del programa institucional de 2015, así como del registro de las metas ajustadas y alcanzadas de hectáreas delimitadas por núcleo agrario, por lo que la observación se solventa.

3. Rendición de Cuentas del FANAR

En 2015, la información del FANAR reportada por el RAN en los documentos de rendición de cuentas no fue suficiente para evaluar el presupuesto ejercido, ya que no informó la causa por las que el monto reportado como ejercido en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (193,497.3 miles de pesos) fue menor en 34.7% (102,941.0 miles de pesos) al aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación (296,438.3 miles de pesos), ni se informó de los recursos que fueron erogados en cada una de las actividades sustantivas que desarrolla el programa.

Derivado de la reunión de Presentación de Resultados y Observaciones Preliminares, realizada el 11 de octubre de 2016, el RAN, mediante el oficio núm. DGFA/2143/2016 de fecha 19 de octubre de 2016, proporcionó a la ASF información respecto de los 102,941.0 miles de pesos (34.7%) menos reportados en Cuenta Pública respecto del monto aprobado en el PEF de 296,438.3 miles de pesos.

Con el análisis de la información se concluyó que el RAN acreditó la información para la elaboración de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal en el Sistema de Contabilidad y Presupuesto (SICOP), como lo establece la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y al cual no tiene acceso, ya que como cabeza de Sector, la SEDATU mediante la Dirección General de Programación y Presupuestación es responsable de emitir y enviar la información para su integración, ya que el RAN es uno de sus órganos desconcentrados.

Por lo tanto, el RAN proporcionó las capturas de pantallas del SICOP, en dónde permite verificar que dichos recursos se reportaron mediante las adecuaciones que reintegran el recursos al ramo 23 “Provisiones Salariales y Económicas” en el concepto “Reasignaciones presupuestales medidas de cierre”, por lo que la observación se considera solventada.

4. Diseño del FANAR

En 2015, se constató que, en términos generales, el Registro Agrario Nacional se ajustó a las disposiciones legales en materia de subsidios, excepto porque no se establecieron los montos por porcentaje del costo total del programa, ni se incluyeron fuentes alternativas de ingresos para la autosuficiencia del programa y tampoco se definió la temporalidad para el otorgamiento de los apoyos.

Derivado de la reunión de Presentación de Resultados y Observaciones Preliminares, realizada el 11 de octubre de 2016, el RAN, mediante el oficio núm. DGFA/2143/2016 de fecha 19 de octubre de 2016, informó que “Relativo a los montos por porcentaje del costo total del Programa, es importante que el fondeo presupuestal del programa está clasificado en el capítulo 4000 del clasificador por objeto del gasto de la Administración Pública Federal y que las operaciones distan mucho de la generalidad de los subsidios que se otorgan directamente

a las personas físicas, pues la asignación de recursos, mediante el FANAR, se entrega de forma directa a un ejido o comunidad agraria, que son personas morales. Ante esto, es importante informar que las Asambleas Ejidales o Comunales son las únicas facultadas para delimitar las áreas al interior y que el RAN con el programa sólo realiza trabajos técnicos y registrales requeridos para formalizar los acuerdos de dicha Asamblea. Por esta razón, entre otras variables, no existe la posibilidad de fijar porcentajes de costo entre la ejecución y el resultado óptimo de su operatividad, ya que también intervienen otras variables como la geografía del lugar, el número de ejidatarios, el número de parcelas asignadas y el título de solares urbanos asignados al interior del ejido o comunidad. Asimismo, señalan que el programa se ejecuta a petición de la parte lo que le resta uniformidad para poder establecer algún tipo de temporalidad para su inicio y, en consecuencia, para la conclusión del otorgamiento del apoyo, por lo que la observación se considera solventada.

5. *Universo de atención del FANAR*

Al 31 de diciembre de 2015 el RAN contaba con el registro de 32,031 núcleos agrarios, de los cuales 30,319 (94.7%) eran regularizados y 1,712 (5.3%) no regularizados. Asimismo, en el diagnóstico elaborado por la Procuraduría Agraria, se identificó la situación problemática jurídica, social y técnica de los núcleos no regularizados; sin embargo, no acreditó la estrategia para atender esa problemática.

Se comprobó que el RAN identificó un universo de atención (UA) de 859 núcleos agrarios, de los cuales 783 (91.2%) eran regularizados y 76 (8.8%) no regularizados. También se verificó que del UA, 590 núcleos interesados en adherirse al FANAR contaban con diagnóstico, de los cuales, 568 (96.3%) solicitaron acciones suplementarias, 12 (2.0%) complementarias, 6 (1.0%) para núcleos nuevos, de éstos 1 tenía el estatus de no regularizado y los 4 (0.7%) restantes, requirieron acciones complementarias y suplementarias.

El RAN, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó la elaboración de una estrategia para atender la problemática jurídica, social y técnica de los núcleos no regularizados; sin embargo, el RAN no formalizó la estrategia ante la SEDATU, como lo establece el artículo 31 de los lineamientos vigentes en 2015, ni mostró evidencia documental de las acciones a implementar señaladas en la nota mediante la cual se remitió la estrategia, por lo que se reitera la observación.

15-5-15B00-07-0439-07-005 Recomendación al Desempeño

Para que el Registro Agrario Nacional considere investigar las causas por las que no se atendió la problemática jurídica, operativa y técnica identificada por la Procuraduría Agraria de los 1,712 núcleos agrarios no regularizados y, con base en ello, como miembro de la Coordinadora Operativa Nacional, establezca e impulse la estrategia, sustentada en la coordinación con las instancias involucradas, a fin de que sea resuelta, en el ámbito de su competencia; de conformidad con el artículo 31 de los Lineamientos para la operación del FANAR, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

6. *Delimitación y regularización de la propiedad social*

En 2015, el Registro Agrario Nacional atendió 561 núcleos agrarios con lo que alcanzó el 93.5% de la meta programada de 600 núcleos agrarios para el indicador "Núcleos agrarios

delimitados”, lo que representó 177,674 has. delimitadas, con lo que avanzó el 80.8% de la meta programada del indicador “superficie medida en núcleos agrarios”.

Respecto de la regularización de los núcleos agrarios para el indicador “Actas Inscritas (ADDAT)” se constató que fue de 129, que representó 24.6% de la meta de 525 núcleos, lo que representó 285,073.8 hectáreas, en beneficio de 18,040 sujetos de derecho agrario, por lo que superó la meta establecida en la MIR en un 58.4%, respecto de las 180,000 has. de la superficie programada en el indicador “Hectáreas regularizadas en núcleos agrarios”.

Con la revisión, se constató que los núcleos agrarios estuvieran registrados en el Padrón Histórico de Núcleos Agrarios y se identificó que el 99.3% de los 129 núcleos regularizados tenían estatus de regularizados en el padrón; sin embargo, el mismo ejercicio no se pudo realizar con los núcleos agrarios delimitados, pues la información generada y registrada no fue suficiente y oportuna, debido a que no se desagregaba por núcleo agrario.

Como resultado de la reunión de presentación de resultados finales, el RAN proporcionó evidencia documental de las metas ajustadas y alcanzadas de delimitación por núcleo agrario; sin embargo, no acreditó la diferencia de 396 núcleos agrarios regularizados relacionados con las 285,073.8 has. reportadas en la Matriz de Indicadores para Resultados en 2015, por lo que la observación se reitera.

15-5-15B00-07-0439-07-006 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Registro Agrario Nacional considere investigar las causas del incumplimiento de las metas relacionadas con los indicadores de delimitación y regularización de los núcleos agrarios para 2015 y, con base en ello, implemente las medidas necesarias para el monitoreo y seguimiento de las mismas, a fin de cumplir con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos previstos en sus respectivos programas de conformidad con el artículo 45 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados el análisis y de las acciones emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

7. *Certificación de la propiedad social*

En 2015, se constató que el RAN certificó 553 núcleos agrarios, con lo que se superó en 5.3% la meta establecida para el indicador “incremento porcentual anual de núcleos agrarios que adquieren certeza jurídica y seguridad documental resultado de la regularización de sus tierras”; de los cuales 420 (76.0%) correspondieron a núcleos atendidos mediante acciones suplementarias; 83 (15.0%) a ejidos y comunidades nuevos y 50 (9.0%) fueron trabajos complementarios. Dichas acciones representan 246,666.9 hectáreas, en beneficio de 65,825 sujetos de derecho agrario.

Asimismo, se verificó el estatus de regularización de los núcleos agrarios registrados en el PHINA, en donde se identificó que 3 (0.5%), de los 553 núcleos, eran no regularizados, y 550 (99.5%) regularizados, de acuerdo con los datos del padrón.

8. *Seguimiento del FANAR*

En 2015, se constató que de los 9 indicadores que se utilizan para el seguimiento de las acciones realizadas por el FANAR, en 4 (44.4%) no se alcanzaron sus metas programadas (“Productos cartográficos expedidos a núcleos agrarios” con 99.1%; “Núcleos agrarios

delimitados”, con 93.5%; “Superficie medida en núcleos agrarios” con 80.8% y “Certificados y títulos emitidos en núcleos agrarios regularizados”, con el 58.7%); y los 5 (55.6%) indicadores restantes, las actividades se realizaron en más del 66.0% en el último trimestre del año, lo que mostró la falta de una supervisión adecuada para el cumplimiento de las metas programadas, debido a que la Coordinación Ejecutiva Nacional sólo sesionó en dos ocasiones de las cuatro previstas.

En cuanto a la programación de metas para 2015, se identificó que la CEN autorizó al RAN 5 metas de indicadores del Pp (Núcleos delimitados; Superficie medida; Núcleos certificados; Superficie regularizada y Documentos expedidos); no obstante, se observó que no incluyó para su autorización 4 indicadores que están incluidos en el Informe del Avance Programático del Programa Operativo Anual (Núcleos agrarios que adquieren certeza jurídica y seguridad documental resultado de la regularización de sus tierras; Actas inscritas de las ADDAT; Productos Cartográficos expedidos a núcleos agrarios y Calificaciones Registrales de las ADDAT), en detrimento de la medición de los procesos del programa.

Asimismo, el RAN no acreditó, con evidencia documental, las actividades de coordinación que realizaron las delegaciones federales para el cumplimiento de las metas determinadas del programa, debido a que en el 60% (15) de los 25 estados donde se acreditaron reuniones de las coordinaciones operativas estatales sólo tuvieron una reunión de trabajo y en el 20.0% (5 estados) tuvieron 2 sesiones de trabajo.

Como resultado de la reunión de presentación de resultados finales, el RAN proporcionó las actas de la primera y segunda sesiones ordinarias de la Coordinación Ejecutiva del FANAR, así como las 123 minutas de la Coordinación Operativa Estatal y las 55 minutas de la Coordinación Operativa Nacional y Coordinación Operativa Estatal; con lo que se acreditó la coordinación entre dichas instancias, en cumplimiento de los nuevos lineamientos del programa presupuestario U001 “Regularización y registro de actos jurídicos agrarios” para 2016, por lo que se solventan las observaciones.

9. Administración del FANAR

En 2015, el RAN ejerció recursos presupuestarios por 193,497.3 miles de pesos en el programa U001 “Programa de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR)” para las acciones de regularización de la tenencia de la tierra ejidal y comunal, lo que representó el 65.3% del presupuesto aprobado (296,438.3 miles de pesos), la diferencia de 102,941.0 miles de pesos obedeció a transferencias compensadas y reducciones líquidas por medidas de austeridad autorizadas por la SHCP.

Con la revisión se constató que la aplicación de los 193,497.3 miles de pesos, el 6.2% (12,074.3 miles de pesos) se utilizaron en la administración del programa y 93.8% (181,423.0 miles de pesos) en gastos operativos, identificando con los convenios, actas e informes respectivos, que las actividades realizadas se relacionan directamente con los trabajos en campo, los procesos de medición de tierra, la elaboración de la documentación, planos, certificados y títulos.

Por lo anterior, se determinó que los recursos ejercidos por el FANAR contribuyeron para el desarrollo de las actividades inherentes a los procesos de regularización y certificación de la propiedad social.

10. Costo-efectividad del FANAR

En 2015, el RAN ejerció recursos presupuestarios en el FANAR por 193,497.3 miles de pesos con lo que se logró regularizar 285,074 has. de terrenos ejidales y comunales. No obstante, el RAN no dispuso de información que vinculara los gastos efectuados por el FANAR con los núcleos agrarios atendidos.

Debido a lo anterior, se realizó un análisis comparativo del costo por hectárea, donde se constató que en el periodo 2011-2015 los recursos ejercidos por el FANAR disminuyeron en 91,528.2 miles de pesos en términos reales, al pasar de 285,025.5 miles de pesos a 193,497.3 miles de pesos, lo que representó un decremento promedio anual del 9.2%; también bajó el número de hectáreas regularizadas en 15.4% en promedio anual, al pasar de 556,299 a 285,074 has., lo que implicó que el costo promedio por hectárea aumentara en 7.3% pasando de 512.4 a 678.8 pesos, por lo que, en 2015, el costo promedio por hectárea fue 44.8% más caro que el promedio obtenido en cinco años analizados de 468.8 pesos, por lo que se determinó que el RAN no observó que la administración de los recursos públicos federales se realizara con base en criterios de economía.

Consecuencias Sociales

Se constató que en 2015 la atención del FANAR se orientó a la delimitación, regularización y certificación de los núcleos agrarios que ya habían sido atendidos por el programa, en beneficio de 3,709,358 sujetos agrarios que son titulares de las 100,039,769.2 has. que conforman la propiedad social, y avanzó en 0.2%, al adherir 3 núcleos agrarios de los 1,712 con problemática jurídica, social y técnica.

Resumen de Observaciones y Acciones

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

Dictamen

El presente se emite el 27 de octubre de 2016, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por el Registro Agrario Nacional, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el alcance y el propósito+ de fiscalizar el cumplimiento de los objetivos y metas del otorgamiento de subsidios que se destinó a las acciones de delimitación, regularización y certificación de los núcleos agrarios, para que los sujetos agrarios obtengan certeza jurídica y seguridad documental, y se aplicaron los procedimientos y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

El Gobierno Federal reconoció que la falta de certeza jurídica en la tenencia de la tierra es un problema que persiste en la política agraria y, en este contexto, señaló como objetivo sectorial el uso eficiente del territorio, mediante programas que otorguen certidumbre jurídica por medio de las actividades de regularización y certificación para acreditar derechos en los documentos correspondientes. De acuerdo con la información proporcionada por el

RAN a 2015 faltaban por regularizar 1,712 núcleos agrarios con problemática jurídica, social o técnica que representaban el 5.3% de los 32,031 existentes.

Para atender esa problemática, en 2015 se implementó el programa presupuestario U001 “Programa de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR)” a cargo del RAN, al que se le aprobaron 296,438.3 miles de pesos, con el objetivo de otorgar subsidios que contribuyan a generar certeza y seguridad jurídica en los núcleos agrarios y, para ello, debía identificar un universo de atención para el programa, a fin de delimitarlos, regularizarlos y certificarlos.

Para 2015, el RAN orientó su gestión a los núcleos agrarios que ya habían sido atendidos por el programa, sin priorizar la atención de lo no regularizado, para lo que delimitó 561 núcleos agrarios de los 600 programados, lo que significó el 93.5% y una superficie de 177,674 has. (80.8%) de lo previsto (220,000 has.); regularizó 129 núcleos agrarios, que representó un avance de 24.6% de los 525 comprometidos, lo equivalente a 285,073.8 has. regularizadas, en beneficio de 18,040 sujetos de derecho agrario. La entidad certificó 553 núcleos agrarios, con lo que se superó en 5.3% la meta de 525, que representaron 246,666.9 has., en beneficio de 65,825 sujetos de derecho agrario.

De los 1,712 núcleos que no habían sido atendidos por el programa, se adhirieron 3 al FANAR, lo que representó el 0.2% de avance.

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, a 9 años de la operación del FANAR, se identificó que el Registro Agrario Nacional atendió el problema de la falta de certeza jurídica de la tenencia de la tierra, ya que delimitó, regularizó y certificó la propiedad social, priorizando a los núcleos agrarios ya regularizados y a aquéllos que presentan problemática en la materia. Al adherir al programa 3 de los 1,712 núcleos agrarios no regularizados con problemáticas sociales, jurídicas o técnicas avanzó en 0.2% respecto del total por regularizar; además no se coordinó con la SEDATU y la PA, a efecto de definir una estrategia para la atención, de acuerdo con sus lineamientos.

Con la atención de las recomendaciones emitidas, se espera que el RAN fortalezca sus mecanismos de programación, control, vigilancia, supervisión y coordinación, a fin de que regularice y certifique, en el marco de acción del programa, los núcleos agrarios sin regularizar o con problemática en la materia, para contribuir a otorgar certeza jurídica y seguridad documental en la tenencia de la tierra.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar el cumplimiento de la Metodología del Marco Lógico para el diseño de la MIR del FANAR, que permita medir los avances de la delimitación, regularización y certificación de la propiedad social.
2. Verificar que el diseño del Sistema de Control Interno del RAN permitió establecer los mecanismos para dar seguimiento a las metas y objetivos del FANAR.

3. Comprobar que en los documentos de rendición de cuentas se reportó la información de los resultados del cumplimiento de objetivos y metas del FANAR.
4. Verificar que el diseño normativo del FANAR cumplió con las disposiciones establecidas para los subsidios.
5. Constatar que el RAN consideró el diagnóstico y la información registrada en el Padrón Histórico de Núcleos Agrarios (PHINA) para determinar el universo de atención de los núcleos agrarios.
6. Verificar los avances de la delimitación y regularización de núcleos agrarios realizada por el FANAR en 2015.
7. Evaluar el proceso de certificación para conocer los avances del FANAR respecto de los núcleos agrarios que adquieren certeza jurídica y la seguridad documental.
8. Evaluar los mecanismos establecidos por el RAN para dar seguimiento a la operación y coordinación del FANAR.
9. Verificar que la administración de los recursos para la operación del FANAR contribuyó a la regularización de los núcleos agrarios.
10. Evaluar el costo beneficio del FANAR respecto del presupuesto ejercido y el total de superficie de tierra ejidal y comunal regularizada.

Áreas Revisadas

Las direcciones generales de Catastro y Asistencia Técnica, Registro y Control Documental y de Finanzas y Administración del RAN.

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; 45; 75, fracciones II, VI y VIII; 110, párrafo cuarto; y 111, párrafos segundo y tercero.
2. 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, numeral 14, fracción I, normas primera, cuarta y quinta; y fracción II.3, norma cuarta, inciso a; Lineamientos para la operación del FANAR, artículos 21, 22, 31 y 32.

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 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009, en relación con los Transitorios PRIMERO y CUARTO del Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; y se reforman el artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, y el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

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.