

Procuraduría Agraria

Procuración de Justicia Agraria

Auditoría de Desempeño: 15-1-15QEZ-07-0441

441-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 las acciones de procuración de justicia agraria contribuyeron a la defensa de los derechos de los sujetos agrarios.

Alcance

El alcance de la revisión comprendió verificar las solicitudes de las asesorías y la integración de sus expedientes; la atención de conflictos agrarios con medios alternativos de solución y la representación legal mediante el Programa presupuestario (Pp) E001 “Procuración de Justicia Agraria” para 2015. También, se evaluó el costo-efectividad de los recursos de las actividades sustantivas del Pp E001, y los mecanismos de evaluación, control y rendición de cuentas respecto de la defensa de los derechos de los sujetos agrarios otorgada por la Procuraduría Agraria.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública y se utilizó la metodología establecida en los Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecido. 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 para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de objetivos y metas relacionados con la procuración de justicia a los sujetos agrarios, mediante el otorgamiento de asesorías y la representación legal.

El alcance temporal de esta auditoría fue el periodo 2011-2015, debido a que se verificó la evolución del Pp E001. La información del periodo evaluado es con fines comparativos, debido a que el año de enfoque fue el ejercicio fiscal 2015.

Antecedentes

En 1992 se realizaron las reformas al artículo 27 constitucional y la promulgación de la Ley Agraria, se creó la Procuraduría Agraria como un Organismo Descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, la cual se encarga de asesorar a los campesinos en sus relaciones jurídicas y orientarlos respecto de sus derechos y la forma de ejercerlos.

Dichas reformas culminaron el reparto de tierras y establecieron un parteaguas en la cuestión agraria de México; se determinó la necesidad de regularizar la tierra de propiedad social, producto de ese proceso, a efecto de sentar las bases de certeza jurídica y documental, y ejercer el mandato constitucional del desarrollo rural integral.

El Estado dejó de ser el rector de la vida interior de los núcleos agrarios, reconoció la personalidad jurídica y patrimonio propio de la Procuraduría Agraria, y a su asamblea como el máximo órgano de decisión interna. La Ley Agraria y reglamentos derivados de la reforma constitucional reconocieron este mandato y cancelaron las facultades intervencionistas de la entonces Secretaría de la Reforma Agraria, en materia de organización.

Para la regularización de tierras de propiedad social, en 1993 se estableció el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE) y, en materia de ordenamiento, los respectivos programas para las colonias agrícolas y ganaderas, y de terrenos nacionales.

De íntima vinculación con la regularización y el ordenamiento territorial están los procesos para la resolución de conflictos de naturaleza agraria, con implicaciones sociales y que, por su naturaleza, no siempre pueden concluir con la emisión de una sentencia de los tribunales agrarios.

En 2015, el proceso de regularización, ordenamiento y solución de conflictos en la propiedad ejidal y comunal registró un avance significativo, con su consecuente seguridad jurídica, y con una economía estable. En ese contexto, el imperativo constitucional de la Procuraduría Agraria se relaciona con:

- la organización agraria básica que ha estado regulada estrictamente por la legislación (códigos Agrarios, la Ley Federal de Reforma Agraria y la Ley Agraria) sigue siendo una tarea a cargo del sector rural, en especial de la Procuraduría Agraria, acorde a las funciones de asesoría legal que dicha institución tiene atribuidas como servicio social a los sujetos agrarios.

El artículo 4^o del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria señala que la Procuraduría promoverá la pronta, expedita y eficaz administración de la justicia agraria, tendente a garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal y comunal, en los terrenos nacionales, las colonias agrícolas y ganaderas y en la propiedad privada rural. Asimismo, llevará a cabo gestiones orientadas a elevar socialmente el nivel de vida en el campo, a consolidar los núcleos de población campesina y proteger los derechos que la ley otorga a los sujetos agrarios, asegurando su pleno ejercicio. Para tal efecto, proporcionará servicios de representación y gestoría administrativa y judicial, así como de información, orientación y asistencia que requieran.

Lo anterior, se realizará con fundamento en el artículo 5^o del Reglamento de la Procuraduría Agraria, mediante las facultades siguientes:

- II. Asesorar a los sujetos agrarios en la realización de los contratos, convenios o cualquier otro acto jurídico que realizan entre sí o con terceros en materia agraria.
- III. Coadyuvar y, en su caso, representar a los sujetos agrarios en asuntos y ante autoridades agrarias.

IV. Promover y procurar la conciliación de intereses de los sujetos agrarios, en las materias reguladas por la Ley, como vía preferente para la solución de los conflictos.

V. Actuar como árbitro en los casos en que las partes no lleguen a un avenimiento y designen a la Institución con ese carácter.

VI. Orientar a los sujetos agrarios y, en su caso, gestionar a su nombre ante las instituciones públicas competentes, la obtención de permisos, concesiones, licencias o autorizaciones administrativas necesarias para la explotación o aprovechamiento de las tierras, bosques, aguas o cualquier otro recurso.

VII. Asesorar y representar a los sujetos agrarios ante las autoridades administrativas o jurisdiccionales, a fin de obtener la regularización de la tenencia de la tierra y la certificación y titulación de sus derechos.

VIII. Promover la defensa de los derechos y salvaguardar la integridad de las tierras de los pueblos indígenas.

Los resultados derivados de evaluaciones externas y de la fiscalización realizadas al programa, se detallan a continuación:

PRINCIPALES RESULTADOS DERIVADOS DE LAS EVALUACIONES EXTERNAS Y DE LA FISCALIZACIÓN DEL PROGRAMA “PROCURACIÓN DE JUSTICIA AGRARIA”

Evaluaciones externas	Auditoría Superior de la Federación
<p>En el Informe del tercer trimestre de Monitoreo de Ejecución y Resultados de Programas Presupuestarios 2015 de la SFP se reportó que el programa E001 ha tenido un cumplimiento promedio de las metas de los indicadores de resultados de 99.7%, lo que confirmó su buen desempeño.</p> <p>En cuanto al riesgo del incumplimiento del Pp E001, la SFP lo calificó de reducido, debido a que la PA mostró una situación de equilibrio, ya que las diferencias del ejercicio de presupuesto y el avance de las metas es de 7.8 puntos porcentuales, menor a los 10 puntos de referencia, que resulta de comparar el “Cumplimiento promedio de metas” por 99.7% respecto del “Avance en el ejercicio del presupuesto” de 91.9%.</p>	<p>Evaluación 1201 “Política Agraria”, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013.</p> <p>Procuración de justicia agraria</p> <p>Los sujetos agrarios no ejercen plenamente sus derechos porque la atención de los conflictos agrarios requiere de tiempo para su solución. Debido a que las actividades de atención de conflictos involucran a la SEDATU y la PA, se considera necesario que las entidades del Sector Agrario se coordinen para formular acciones conjuntas que permitan que los sujetos agrarios ejerzan plenamente sus derechos, al atender los conflictos oportunamente, con la finalidad de contribuir a la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y resolver el problema público identificado desde 1992.</p>

FUENTE: Secretaría de la Función Pública, Informe del tercer trimestre de Monitoreo de Ejecución y Resultados de Programas Presupuestarios 2015, y Auditoría Superior de la Federación, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2013, Evaluación 1201, México 2014.

La evaluación 1201 mostró que los sujetos agrarios no ejercen plenamente sus derechos porque la atención de los conflictos agrarios requiere de tiempo para su solución, por lo que se considera necesario que las entidades del sector se coordinen para formular acciones conjuntas que permitan atender los conflictos oportunamente, con la finalidad de contribuir a la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

Resultados

1. Atención de asesorías

En 2015, la Procuraduría Agraria otorgó 284,533 asesorías, 32.5% (69,835) más que la meta programada de 214,698.

De las 284,533 asesorías otorgadas, el 73.8% (209,985) fue en asesoría genérica; 16.3% (46,457), en jurídica, y 9.9% (28,091), en procedimiento ante autoridades judiciales y/o jurisdiccionales.

Asimismo, el 51.3% (145,934) del total de las asesorías otorgadas se concentró en ocho entidades federativas (Veracruz, Oaxaca, Chiapas, Sinaloa, Guerrero, San Luis Potosí, Puebla y Michoacán) integradas por 113,622 (77.9%) genéricas, 18,688 (12.8%) jurídicas y 13,624 (9.3%) en procedimientos ante autoridades judiciales y/o jurisdiccionales.

También, se identificó que las 284,533 asesorías otorgadas se proporcionaron en 177 tipos relacionados con las atribuciones que otorga la Ley Agraria y su reglamento a la Procuraduría Agraria, de las que destacaron 11, que concentraron el 81.4% (231,580) de los servicios; de las que, el 32.6% (92,771) fue para dar atención a los requerimientos de organización agraria básica en asuntos como asistencia para la organización de los ejidos y comunidades y para el ejercicio de los derechos de los sujetos agrarios; 29.7% (84,396) se relacionaron con las listas de sucesión de derechos ejidales o comunales, y 19.1% (54,413) con la organización agraria productiva.

Debido a que la PA superó en 32.5% la meta establecida de asesorías a los sujetos agrarios en 2015, se determinó que contribuyó en la atención del problema público, relativo a que los sujetos agrarios ejerzan sus derechos plenamente, con base en el conocimiento de la Ley Agraria respecto de los procedimientos que prevé para dirimir el conflicto agrario, lo que dará certeza jurídica en la tenencia de la tierra y de los derechos que sobre ella tienen.

2. Asesorías en listas de sucesión

En 2015, la Procuraduría Agraria otorgó 211,124 asesorías, 5.6% (11,124) más que la meta para elaborar 200,000 listas de sucesión. Además, acreditó que de las listas elaboradas, el 24.6% (51,872) fue depósito en el RAN.

Se constató que la asistencia para elaborar listas de sucesión y de depósito se proporcionó en las 32 entidades federativas, y se identificó que en ocho estados (Estado de México, Veracruz, Michoacán, Chiapas, Jalisco, Puebla, Guerrero y Sinaloa) se concentró el 53.8% (113,594) de los servicios atendidos, con lo que se contribuyó a otorgar certeza jurídica en la sucesión de derechos agrarios, sobre la tenencia de la tierra.

En el periodo 2011-2015, las asesorías para elaborar listas de sucesión aumentaron en 110,173, al pasar de 100,951 a 211,124, lo que representó una Tasa Media de Crecimiento Anual positiva del 20.3%, para una mayor cobertura a los sujetos agrarios que demandaron orientación sobre el testamento agrario.

3. Integración de expedientes de asesorías

Para verificar que los expedientes de las asesorías otorgadas a los sujetos agrarios, en el ejercicio 2015, cumplieron con los requisitos establecidos en el Manual Único de

Procedimientos Sustantivos de la PA, y evaluar el cumplimiento de la meta del 80.0% del indicador de confiabilidad, de un universo de 284,533 expedientes se seleccionó una muestra de 385 expedientes de las asesorías agrarias ante autoridades judiciales y jurisdiccionales, genéricas y jurídicas, con el método de muestreo aleatorio estratificado, con un nivel de confianza de 95.0%; un margen de error de 5.0% y una probabilidad de incumplimiento de 50.0% para cada estrato.

En el análisis de la muestra se identificó que 263 (68.3%) expedientes cumplieron con todos los requisitos establecidos en el Manual Único de Procedimientos Sustantivos de la PA y 122 (31.7%) incumplieron en cuando menos uno; asimismo, se comprobó que de los 38 expedientes relacionados a las asesorías legales, 19 (50.0%) cumplieron con los requisitos y 19 (50.0%) tuvieron incumplimientos; de los 284 correspondientes a las asesorías genéricas, 202 (71.1%) cumplieron con los cinco requisitos establecidos en el manual y 82 (28.9%) incumplieron en por lo menos uno, y de los 63 expedientes de las asesorías jurídicas 42 (66.7%) expedientes cumplieron con todos los requisitos y 21 (33.3%) incumplieron en por lo menos uno.

Con un nivel de confianza del 95.0%, se infiere que entre el 26.7% y 36.7% de los 284,533 expedientes podría no cumplir con al menos uno de los requisitos establecidos por la Procuraduría Agraria.

En relación con el indicador de confiabilidad en el que se establece que el 80.0% de las asesorías otorgadas deben contar con el “formato para registro de asesoría” o la “constancia de asesoría”, se verificó que de los 385 expedientes revisados, 288 (74.8%) cumplieron con este requisito, por lo que con un nivel de confianza del 95.0% se infiere que entre el 69.8% y el 79.8% del universo podrían cumplir con este requisito.

La PA, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, proporcionó evidencia documental que permitió completar los requisitos de los 122 expedientes que tuvieron incumplimiento en su integración y acreditó los programas de trabajo de las direcciones generales Jurídica y de Representación Legal y de Organización Agraria para subsanar la deficiencia en la integración de los expedientes para los ejercicios subsecuentes, mediante actividades permanentes de verificación y seguimiento en las 32 entidades federativas, por lo que se solventa la observación.

4. Conciliación y arbitraje

En cuanto a los servicios de conciliación agraria se verificó que, en 2015, la PA atendió el 94.7% (23,405) de las 24,714 conciliaciones solicitadas, con lo que rebasó la meta en 5.1% (1,135) al otorgar 23,405 servicios de conciliación respecto de los 22,270 programados, y acreditó que el 92.5% (21,641) de los casos concluyeron con un convenio firmado por las partes, con lo que contribuyó a dirimir el conflicto agrario, a fin de otorgar certeza jurídica.

Respecto de los servicios de arbitraje agrario, se verificó que la PA superó la meta en 23.8% (19) al concluir 99 laudos arbitrales de los 80 comprometidos. Además, se constató que de los 142 casos solicitados, 99 concluyeron, 66 fueron por avenencia en audiencia arbitral (conciliación), y 33 con emisión de laudo, lo que implicó una disminución del tiempo requerido en la solución del conflicto.

Con el análisis de tendencia para el periodo 2011-2015, se constató que los servicios de conciliación agraria que terminaron con un convenio suscrito entre las partes en conflicto tuvieron un comportamiento positivo del 0.7% en promedio anual, con lo que aumentó la cobertura del servicio en 593, al pasar de 21,048 a 21,641 convenios firmados, y mejoró el porcentaje de conclusión de los servicios de 85.4% a 92.5%. La demanda de servicios tuvo una disminución en 0.3%, ya que las solicitudes pasaron de 25,015 a 24,714, debido a que los sujetos agrarios optaron por otras vías para dirimir los conflictos en el campo, como fue el caso del juicio agrario, que se incrementó en 2.4% en promedio anual.

5. Representación legal

En 2015, la PA superó la meta de representación legal a los sujetos agrarios en 10.6% (5,042) al otorgar 52,450 servicios respecto de los 47,408 previstos; se verificó que se otorgaron 558 servicios de representación legal más de los 51,892 solicitados, debido a que los tribunales en materia agraria requirieron la intervención de la PA. En la auditoría se identificó que de los servicios otorgados, el 48.7% (25,566) correspondieron a la modalidad de juicio agrario; 26.2% (13,734) a jurisdicción voluntaria en materia agraria; 22.3% (11,713) a coadyuvancia, y 2.8% en amparo, recursos de revisión y otros. Asimismo, se comprobó que los servicios se otorgaron en las 32 entidades federativas y se identificó mayor demanda en Oaxaca con 10.7% (5,611); Sinaloa, 7.1% (3,737); Chiapas, 5.2% (2,703); Estado de México, 5.1% (2,673) y Sonora con 5.1% (2,656).

Además, se constató que la representación legal se realizó en 68 tipos de atención jurídica, de las cuales la demanda se concentró principalmente en la sucesión de derechos ejidales y comunales con 37.0% (19,424); la acreditación de la calidad de ejidatario o comunero, 10.6% (5,537); la posesión de una parcela, 10.5% (5,513); la asignación de derechos sobre tierras con posibles vicios o defectos, 9.3% (4,859) y por solares sujetos al régimen ejidal o comunal con 6.1% (3,189).

En el periodo 2011-2015 se comprobó que los servicios de representación legal aumentaron 3.9% en promedio anual pasando de 44,947 a 52,450. La modalidad de juicio agrario aumentó en 2.4% de 23,231 a 25,566 juicios atendidos; los servicios de coadyuvancia se incrementaron en un 17.7%, ya que de 6,097 pasaron a 11,713, mientras que la representación en jurisdicción voluntaria, en materia agraria, disminuyó en 1.1% de 14,379 a 13,734 servicios otorgados. Con lo anterior, la PA acreditó que otorgó en los últimos cinco años los servicios de representación legal en sus diferentes modalidades, en beneficio de los sujetos agrarios que lo requirieron.

6. Efectividad de la representación en juicios agrarios

En 2015, la Procuraduría Agraria atendió 25,566 juicios agrarios, lo que representó una cobertura del 98.8% respecto de las 25,866 solicitudes de juicio que realizaron los sujetos agrarios. Asimismo, se identificó que el servicio de juicios atendió 70 tipos de asuntos, de los cuales en 9 se concentró el 87.3% (22,317) de las demandas presentadas, 19.9% en juicios por sucesión de derechos ejidales y comunales, 15.0% por posesión de una parcela, 11.0% por la asignación de derechos sobre tierras, 10.6% por la acreditación de la calidad de ejidatario o comunero, 9.2% por solares sujetos al régimen ejidal o comunal, 7.7% por la no aceptación como ejidatario o comunero, 5.7% a controversias por nulidad de acuerdos adoptados por la

asamblea, 4.4% por la asignación de tierras por la asamblea y 3.8% por la asignación de solares al constituirse la zona de urbanización.

En relación con el momento procesal de los juicios agrarios, se identificó que de los 25,566 juicios agrarios concluidos en 2015, el 63.0% (16,096) fue resuelto en favor de los sujetos agrarios, de los que el 99.6% (16,034) se calificaron como “sentencia favorable al representado” y 0.4% (60) “por resolución del recurso favorable al representado y notificación”.

Con el análisis de tendencia del periodo 2011 a 2015 se comprobó que la representación legal en juicios agrarios tuvo un comportamiento positivo de 2.4% promedio anual, al pasar de 23,231 a 25,566; asimismo, se constató que las solicitudes de juicio agrario se incrementaron en 2.5%, pasando de 23,450 a 25,866. Con la comparación del promedio de juicios agrarios solicitados en el periodo respecto de los juicios atendidos se concluyó que la PA tuvo un nivel de atención del 103.8%, en beneficio de los sujetos agrarios que demandaron de sus servicios.

7. Costo-efectividad del Pp E001 “Procuración de Justicia Agraria”

En 2015, el presupuesto ejercido para el Pp E001 “Procuración de Justicia Agraria” fue de 769,177.4 miles de pesos, lo que significó 4.5% (36,468.9 miles de pesos) menos de los 805,646.3 miles de pesos autorizados y reportados en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

De los 769,177.4 miles de pesos del presupuesto ejercido, el 74.0% (569,335.2 miles de pesos) se destinaron al capítulo 1000 “servicios personales”; 18.7% (143,717.7 miles de pesos) para el capítulo 2000 “materiales y suministros”; 2.1% (16,223.2 miles de pesos) al capítulo 3000 “servicios generales” y 5.2% (39,901.3 miles de pesos) al capítulo 5000 “inversión física”.

Al respecto, se realizó un ejercicio para determinar los costos de las actividades sustantivas del Pp E001 relacionadas con los servicios de asesorías y representación legal que otorga la PA y, con el resultado, se verificó que para el otorgamiento de los 624,157 servicios de asesoría y representación legal reportados, la dependencia erogó 569,335.2 miles de pesos; en las 284,533 asesorías general y jurídica aplicó 259,541.5 miles de pesos; en las 211,124 para elaborar listas de sucesión ejerció 192,580.3 miles de pesos; en los 51,872 servicios de listas de sucesión depositadas erogó 47,315.9 miles de pesos; para 23,405 de conciliación agraria aplicó 21,349.3 miles de pesos; en 773 asistencias de arbitraje agrario destinó 705.1 miles de pesos, mientras que para las 52,450 de representación legal fueron 47,843.1 miles de pesos, por lo que las actividades realizadas por la PA se encaminaron a otorgar asesoría y representación legal a los sujetos agrarios.

Se analizó el periodo 2011-2015, con lo que se constató un incremento del presupuesto ejercido de 175,085.3 miles de pesos en términos reales, lo que significó una tasa media de crecimiento anual positiva de 9.6%, al pasar de 394,249.9 a 569,335.2 miles de pesos. Lo anterior permitió un aumento de las asesorías y la representación legal en 7.6% en promedio anual, pasando de 465,953 a 624,157. Por tipo de servicios, las asesorías general y jurídica aumentaron en 90,334, ya que de 194,199 pasaron a 284,533, lo que significó un tasa positiva del 10.0% en promedio anual; las asesorías para elaborar listas de sucesión incrementaron en 110,173, con lo que el nivel de atención fue de 100,951 a 211,124 asistencias otorgadas, que representó una variación positiva del 20.3%; el servicio de representación legal a los sujetos

agrarios incrementó en 7,503 asistencias, por lo que tuvo una variación positiva del 3.9% en el periodo, de 44,947 a 52,450. Con lo anterior, se constató un efecto positivo del presupuesto en el aumento de la cobertura de atención de los servicios proporcionados por la PA.

Derivado de la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares (preconfronta), la Procuraduría Agraria, mediante el oficio núm. DGJRA/DAAPP/1086/2016 de fecha 28 de noviembre de 2016, proporcionó a la ASF información sobre la disminución en 4.5% (de 36,468.9 miles de peso) entre el presupuesto aprobado para la PA en el Pp E001 "Procuración de justicia agraria" por 805,646.3 miles de pesos y el ejercido de 769,177.4 miles de pesos, en el que informó que "la reducción del presupuesto resultó de 68 adecuaciones presupuestales, 29 corresponden ampliaciones por 40,828.9 miles de pesos y 39 a reducciones presupuestales por 77,297.8 miles de pesos". La disminución en el presupuesto ejercido "se originó en dos reducciones presupuestarias por 39,176.7 miles de pesos realizadas por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU); la primera por la cantidad de 27,086.4 miles de pesos registrada con la adecuación No. 2015-15-410-1545 ; y la otra por las medidas de cierre de fin de año determinadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), por la cantidad de 12,090.3 miles de pesos, registrada con la adecuación No. 2015-15-QEZ-2687". La entidad señaló también que "la diferencia por la cantidad de 2,707.8 miles de pesos se compone por las ampliaciones presupuestarias autorizadas en servicios personales para atender las medidas de fin de año por el concepto principal de 'aguinaldo' y 'gratificación de fin de año' para el personal de la Institución". La información fue acreditada con las capturas de pantalla del Sistema Contable Presupuestal (SICOP), de acuerdo con lo establecido por la SHCP realizadas por la SEDATU mediante la Dirección General de Programación y Presupuestación (DGPOP), por lo que se solventa la observación.

8. Sistema de Evaluación del Desempeño

En 2015, la Procuraduría Agraria contó con la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) del Pp E001 "Procuración de Justicia Agraria", para medir el cumplimiento de los objetivos y metas del mismo. El objetivo de fin se alineó con el del PND de "Promover el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo", así como el de "Fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios mediante acciones en materia de cohesión territorial, productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad" del PROSEDATU 2013-2018; en uno de propósito, cuatro de componente y diez de actividad se ajustaron a la Metodología del Marco Lógico (MML); no obstante, en el de actividad A1 no incluyó las asesorías en procedimientos ante autoridades judiciales y jurisdiccionales y las asesorías genérica, que representan el 9.9% (28,091) y 73.8% (209,985) del total de las asesorías brindadas por la PA, lo que incide en el objetivo de componente A, ya que éste no incluye las principales actividades del programa para obtener los medios necesarios y otorgar el servicio, de acuerdo con el análisis de la lógica vertical.

Con el análisis de la lógica horizontal se verificó que los indicadores de fin, propósito, tres de componente y diez de actividad cumplen con la MML; sin embargo, el indicador de componente D presenta deficiencias en su método de cálculo, situación que repercute en el resultado del indicador de propósito, ya que éste se integra de los cuatro resultados de componente; mientras que el indicador A1 es inadecuado, debido a que, de conformidad con el objetivo, no incluye las asesorías genéricas.

La PA, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, acreditó que durante 2016 realizó la actualización de la MIR 2015 del Pp E001 “Procuración de Justicia Agraria”, en la que se identificó que el indicador D “Proporción de asuntos atendidos con medios alternativos de solución de conflictos” fue rediseñado, denominándolo “Porcentaje de servicios concluidos con medios alternativos de solución de conflictos”, éste permite medir su objetivo y el método de cálculo es congruente; en cuanto al indicador A1 “Proporción de asesorías jurídicas o ante autoridades judiciales y/o jurisdiccionales”, la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto “determinó que para una mejor lógica vertical y horizontal de la MIR el indicador “Porcentaje de asesorías a los sujetos agrarios”, que “mide el porcentaje de asesorías jurídicas más asesorías genéricas otorgadas respecto del total de solicitudes de asesorías recibidas”, integra todas las actividades de asesoría otorgadas por la PA y se puede relacionar con los indicadores del POA que emite el sistema CIIA, lo que facilita su medición y verificación, por lo que se solventa la observación.

9. Evaluación de Control Interno de la Procuraduría Agraria

En 2015, el Control Interno de la PA tuvo deficiencias en 2 (11.8%) de los 17 componentes evaluados en las cinco normas de control: en la Norma primera “Ambiente de Control” no acreditó que la integración de los registros de asesorías en el Centro de Innovación e Información Agraria (CIIA) fueran suficientes y confiables, por lo que no resuelven las necesidades de seguimiento y la toma de decisiones, a pesar de que acreditó que el personal conoce los objetivos del programa, se contó con un código de conducta y con procesos actualizados y autorizados; de la Norma segunda “Administración de Riesgos”, comprobó la elaboración de la Matriz de Riesgos y el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos Institucionales (PTAR). También, cumplió con la Norma tercera “Actividades de Control Interno”.

En lo que corresponde a la Norma cuarta “Información y Comunicación”, la PA contó con la información periódica y relevante de los avances en la atención de acuerdos y compromisos de las reuniones de grupos de la alta dirección, y de la Norma quinta “Supervisión y Mejora Continua”, realizó las actividades del Pp E001 “Procuración de Justicia Agraria”, ya que acreditó las operaciones efectuadas, a fin de mantener y elevar su eficiencia y eficacia; no obstante, incumplió la correcta integración de los expedientes de asesoría genérica, jurídica y ante autoridades judiciales y jurisdiccionales, a pesar de evidenciar los instrumentos y mecanismos que miden los avances y resultados en la materia, así como las causas por las que el monto del presupuesto reportado como ejercido fue menor en 4.5% al aprobado en la Cuenta Pública.

La PA, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, proporcionó documentación de la Dirección General de Organización Agraria donde solicitó apoyo técnico para mejorar sus procesos en materia de listas de sucesión de los sujetos agrarios, lo que acreditó con el manual de procedimientos aprobado, el oficio de difusión a las delegaciones federales, constancias de adecuación al CIIA, oficios de adecuación del indicador en la MIR y el informe del resultado de la prueba piloto de la aplicación de la nueva forma de trabajo para atender los hallazgos referentes a la Norma primera “Ambiente de Control”. Asimismo, para la Norma quinta “Supervisión y Mejora Continua” se comprobó que el monto reportado como ejercido en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (769,177.4 miles de pesos), menor en 4.5% (36,468.9 miles de pesos) al aprobado (805,646.3 miles de pesos), estaba registrado en

el Sistema Contable Presupuestal (SICOP), realizadas por la SEDATU por medio de la Dirección General de Programación y Presupuesto, y entregó los programas de trabajo de las direcciones generales Jurídica y de Representación Legal y de Organización Agraria, para subsanar la deficiencia en la integración de los expedientes de las asesorías ante autoridades judiciales y jurisdiccionales, genéricas y jurídicas, por lo que se solventa la observación.

10. Rendición de Cuentas del Pp E001

En 2015, la información del Programa presupuestario E001 “Procuración de Justicia Agraria” reportada por la PA en los documentos de rendición de cuentas no fue suficiente para evaluar el presupuesto ejercido, ya que no informó la causa por la que el monto reportado como ejercido (769,177.4 miles de pesos) en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal fuera menor en 4.5% (36,468.9 miles de pesos) al aprobado (805,646.3 miles de pesos).

En la Cuenta de la Hacienda Pública Federal se incluyó la información de las metas cumplidas por el Pp E001 “Procuración de Justicia Agraria” durante 2015 y el Informe de Ejecución del PND 2013-2018.

Derivado de la reunión de presentación de resultados y observaciones preliminares (preconfronta), la Procuraduría Agraria, mediante el oficio núm. DGJRA/DAAPP/1086/2016 del 28 de noviembre de 2016, proporcionó 68 adecuaciones presupuestarias que acreditaron una ampliación de 40,828.9 miles de pesos y una reducción de 77,297.8 miles de pesos, con lo que se justifica la diferencia de 36,468.9 miles de pesos entre el presupuesto ejercido por 769,177.4 miles de pesos con el autorizado de 805,646.3 miles de pesos, con lo que se solventa la observación.

Consecuencias Sociales

Para 2015, la Procuraduría Agraria asesoró y atendió los conflictos agrarios con medios alternativos de solución y representó a los sujetos agrarios en jurisdicción voluntaria, coadyuvancia y ante juicio agrario, lo que permitió el ejercicio de sus derechos y proporcionó certeza jurídica en la tenencia de la tierra, en beneficio de 3,709,358 sujetos agrarios que son titulares de las 100,039,769.2 hectáreas que conforman la propiedad social.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 5 observación(es) la(s) cual(es) fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe.

Dictamen

El presente dictamen se emite el 23 de diciembre de 2016, 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 alcance y el objetivo de fiscalizar que la procuración de justicia agraria contribuyó a la defensa de los derechos de los sujetos agrarios. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

El PROSEDATU 2013-2018 señala que aún persiste la falta de certeza jurídica en la tenencia de la tierra, y en el árbol del problema del Pp E001 “Procuración de Justicia Agraria”, la

Procuraduría Agraria identificó que los sujetos agrarios no ejercen sus derechos plenamente, debido al desconocimiento de la Ley Agraria respecto de los procedimientos que prevé para dirimir el conflicto agrario, lo que ocasiona la falta de certeza jurídica sobre la propiedad social y de los derechos que sobre ella tienen.

A fin de atender esa problemática, en 2015, la Procuraduría Agraria erogó 769,177.4 miles de pesos en la operación del Pp E001 “Procuración de Justicia Agraria”, con el objetivo de que los sujetos agrarios ejerzan sus derechos plenamente, mediante los servicios de asesoría, conciliación, arbitraje y representación legal.

En 2015, la Procuraduría Agraria otorgó 284,533 asesorías, 32.5% más que la meta de 214,698. De las asesorías otorgadas, el 73.8% (209,985) fue en genéricas; el 16.3% (46,457) en jurídicas, y el 9.9% (28,091) en procedimiento ante autoridades judiciales y/o jurisdiccionales. Asimismo, otorgó 211,124 asesorías, 5.6% más que la meta para elaborar 200,000 listas de sucesión; de las listas elaboradas, el 24.6% (51,872) fue depositado en el RAN, con lo que se contribuyó a dar certeza jurídica a la sucesión de derechos agrarios sobre la tenencia de la tierra.

En la conciliación, la PA rebasó la meta en 5.1% (1,135) al otorgar 23,405 servicios respecto de los 22,270 programados y acreditó que el 92.5% (21,641) de los casos terminaron con un convenio firmado por las partes; en el arbitraje concluyó 99 laudos, 23.8% más que los 80 comprometidos, de los laudos concluidos 7 de cada 10 se resolvieron por avenencia arbitral, lo que implicó una disminución del tiempo requerido en la solución del conflicto. Además, superó la meta de representación legal en 10.6% (5,042), al otorgar 52,450 servicios, respecto de los 47,408 previstos; y 6 de cada 10 juicios fueron resueltos con sentencia favorable a los sujetos agrarios representados.

En opinión de la ASF, la Procuraduría Agraria atendió el problema público de la falta del ejercicio pleno de los derechos de los sujetos agrarios, al procurar su defensa y contribuir a la certeza jurídica de la propiedad social, ya que otorgó los servicios solicitados de asesorías genéricas, jurídicas y ante autoridades judiciales o jurisdiccionales y representó legalmente a los sujetos agrarios; logró la firma de convenios de conciliación en el 92.5% de los casos; concluyó 7 de cada 10 servicios de arbitraje requeridos por avenencia arbitral, y obtuvo una sentencia favorable a los promoventes en 6 de cada 10 juicios agrarios.

Con la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, la Procuraduría Agraria fortaleció los mecanismos para la correcta integración de los expedientes de las asesorías con la implementación de programas de supervisión y seguimiento, así como la actualización de la Matriz de Indicadores del Pp.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Constatar si la Procuraduría Agraria atendió las solicitudes de asesorías solicitadas por los sujetos agrarios en 2015.
2. Comprobar que la Procuraduría Agraria asesoró a los sujetos agrarios para la elaboración y depósito de listas de sucesión ante el Registro Agrario Nacional en 2015.

3. Verificar que la integración de los expedientes de las asesorías agrarias de 2015 cumplieron con el Manual Único de Procedimientos Sustantivos de la Procuraduría Agraria (MUPSPA).
4. Constatar que la Procuraduría Agraria atendió los conflictos que solicitaron los sujetos agrarios en 2015, mediante conciliación y arbitraje.
5. Comprobar que la Procuraduría Agraria atendió en 2015 las solicitudes de representación legal realizadas por los sujetos agrarios.
6. Verificar la efectividad de la representación legal mediante el juicio agrario otorgada por la Procuraduría Agraria en 2015.
7. Evaluar que el costo-efectividad de los recursos del Pp E001 "Procuración de Justicia Agraria" contribuyó al cumplimiento de las actividades sustantivas del programa.
8. Verificar el cumplimiento de la Metodología del Marco Lógico para el diseño de la MIR del Pp E001 "Procuración de Justicia Agraria".
9. Verificar que en 2015 el diseño del Sistema de Control Interno de la PA permitió establecer los mecanismos para dar seguimiento a las metas y objetivos del programa presupuestario E001 "Procuración de Justicia Agraria".
10. Comprobar que en los documentos de rendición de cuentas se reportó la información de los resultados del cumplimiento de objetivos y metas del Pp E001 "Procuración de Justicia Agraria".

Áreas Revisadas

Las direcciones generales de Organización Agraria y Jurídica y de Representación Legal.

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.