

Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación
Programa de Productividad Rural: Componente Atención a Siniestros Agropecuarios para Atender a Pequeños Productores

Auditoría Financiera y de Cumplimiento: 16-0-08100-02-0290
 290-DE

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2016 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar la gestión financiera para verificar que los recursos asignados al citado programa y componente, se ejercieron y registraron conforme a los montos aprobados, y las disposiciones legales y normativas.

Alcance

EGRESOS

Miles de Pesos

Universo Seleccionado	3,008,543.4
Muestra Auditada	2,974,586.0
Representatividad de la Muestra	98.9%

La muestra auditada de 2,974,586.0 miles de pesos representa el 98.9% de los recursos ejercidos por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) durante el ejercicio 2016 en el Programa Presupuestario 258 "Programa de Productividad Rural" mediante el componente "Atención a Siniestros Agropecuarios para Atender a Pequeños Productores", los cuales se aplicaron en las partidas 33903 "Servicios integrales" y 43101 "Subsidios a la Producción", como se muestra a continuación:

COMPONENTE ATENCIÓN A SINIESTROS AGROPECUARIOS PARA ATENDER A PEQUEÑOS PRODUCTORES
 EJERCICIO 2016
 (MILES DE PESOS)

Programa Presupuestario	Partida de Gasto	Componente	Importe Ejercido
258 "Programa de Productividad Rural"	43101 "Subsidios a la Producción"	Atención a Siniestros Agropecuarios para Atender a Pequeños Productores	2,958,486.0
	33903 "Servicios integrales"		16,100.0
Total:			2,974,586.0

FUENTE: Estado del Ejercicio del Presupuesto del ejercicio 2016, entregado por la SAGARPA.

Antecedentes

En el año 2003, por mandato establecido en la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, se creó el Fondo para Atender a la Población Rural Afectada por Contingencias Climatológicas (FAPRACC) como un mecanismo para apoyar a los productores de bajos ingresos en áreas de temporal afectados por fenómenos climatológicos que no contaban con un seguro contra dichos daños; estos apoyos fueron los precursores del ahora denominado componente “Atención a Siniestros Agropecuarios para Atender a Pequeños Productores”, cuyo objetivo consiste en proveer a los productores agrícolas, pecuarios, acuícolas y pesqueros de esquemas de protección para atender afectaciones provocadas por desastres naturales.

Este componente cuenta con las tres vertientes de apoyo siguientes:

- Apoyos Directos. - Apoyos a productores de bajos ingresos que no cuenten con algún tipo de aseguramiento ante la ocurrencia de desastres naturales que afecten sus actividades agrícolas, pecuarias, pesqueras o acuícolas.
- Seguro Agrícola, Pecuario, Acuícola y Pesquero Catastrófico (SAC). - Apoyos a las entidades federativas para la contratación de seguros bajo términos de coparticipación con el fin de contar con coberturas de protección para productores de bajos ingresos cuando ocurran desastres naturales para la actividad agrícola, pecuaria, acuícola y pesquera, definiendo su ocurrencia y cobertura municipal.

En esta vertiente, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) puede contratar directamente el seguro y las entidades federativas pueden adherirse a la cobertura de protección para los municipios o estaciones meteorológicas, cultivos, unidades animal, hectáreas de acuicultura, unidades acuícolas o embarcaciones y riesgos que requieran, por lo que, para ello, deberán cubrir el diferencial del importe de la prima en el porcentaje de coparticipación.

- Esquemas de aseguramiento para Productores Agrícolas, Pecuarios y Acuícolas con acceso al seguro (aseguradores directos). - Apoyos destinados a complementar el pago de la prima o cuota a cargo del productor; dichos apoyos son tramitados por los fondos de aseguramiento y aseguradoras privadas que deseen proporcionar coberturas de protección a productores de manera individual o colectiva.

Resultados

1. Los manuales de Organización (MO) y de Procedimientos (MP) de la Dirección General de Atención al Cambio Climático (DGACCSA), vigentes en el ejercicio 2016, fueron autorizados el 11 de diciembre de 2013 y 19 de junio de 2014, respectivamente, por el entonces Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y difundidos entre las áreas que la integran.

Por otra parte, se identificó que aun cuando se contó con el MP vigente para el ejercicio objeto de revisión, éste no se encuentra actualizado, ya que hace referencia al componente “Atención a Desastres Naturales en el Sector Agropecuario y Pesquero” del Programa de Prevención y Manejo de Riesgos, el cual estuvo vigente hasta el año 2012; asimismo, se observó que dicho manual no contiene lo concerniente a los procesos administrativos y

técnicos de los apoyos que se otorgan mediante la modalidad denominada “Esquemas de aseguramiento para Productores Agrícolas, Pecuarios y Acuícolas con acceso al seguro”. Al respecto, la DGACCSA proporcionó evidencia de las acciones realizadas para actualizar el citado manual, así como de la instrucción a los directores de área de la mencionada dirección general para que en todos los casos en que se presenten modificaciones en los procesos administrativos, técnicos y normativos del componente a su cargo, se lleve a cabo la actualización de forma oportuna.

Asimismo, la entidad fiscalizada proporcionó evidencia del inicio del procedimiento de reformas al Reglamento Interior con la finalidad de actualizar el marco legal aplicable y las atribuciones de la estructura básica, el cual considera la actualización de los manuales de Organización Específicos de toda la SAGARPA.

2. Con la revisión, se comprobó que las cifras presentadas como presupuesto autorizado, modificado, devengado y ejercido en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF) coinciden con las del Estado del Ejercicio del Presupuesto (EEP) de la SAGARPA.

Sin embargo, la entidad fiscalizada no acreditó que las modificaciones efectuadas al presupuesto original del componente se justificaron y sustentaron en las adecuaciones presupuestarias autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante el Módulo de Adecuaciones Presupuestales (MAP), toda vez que no proporcionó lo correspondiente a las ampliaciones y reducciones por 352,046.2.8 y 461,021.9 miles de pesos, respectivamente.

16-9-08114-02-0290-08-001 Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria

La Auditoría Superior de la Federación emite la Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria para que el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente por las irregularidades de los servidores públicos que en su gestión no contaron con la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre las modificaciones efectuadas al presupuesto original del componente "Atención a Siniestros Agropecuarios para Atender a Pequeños Productores" ni demostraron que se hayan tramitado e informado a la citada secretaría, por lo que no se acreditó que dichas modificaciones se justificaron y sustentaron en las adecuaciones presupuestarias autorizadas mediante el Módulo de Adecuaciones Presupuestales (MAP), y tampoco se demostró que éstas se realizaran a efecto de lograr un mejor cumplimiento de los objetivos del componente.

3. En 2016, los recursos ejercidos para la operación del componente “Atención a Siniestros Agropecuarios para Atender a Pequeños Productores”, se integran como sigue:

PRESUPUESTO EJERCIDO EN 2016 EN EL COMPONENTE
"ATENCIÓN A SINIESTROS AGROPECUARIOS PARA ATENDER A PEQUEÑOS PRODUCTORES"
(MILES DE PESOS)

Programa Presupuestario	Partida de Gasto	Importe
Programa S258 "Programa de Productividad Rural" - Componente "Atención a Siniestros Agropecuarios para Atender a Pequeños Productores"	33301 "Servicios de desarrollo de aplicaciones informáticas"	6,691.4
	33401 "Servicios para capacitación a servidores públicos"	2,016.0
	33903 "Servicios integrales"	41,350.0
	43101 "Subsidios a la Producción"	2,958,486.0
Total:		3,008,543.4

FUENTE: Estado del Ejercicio del Presupuesto de la SAGARPA 2016.

Al respecto, se identificó que durante el ejercicio 2016 se expidieron 154 Cuentas por Liquidar Certificadas (CLC) por un total de 3,355,748.3 miles de pesos con cargo en la partida 43101 "Subsidios a la producción" para el otorgamiento de apoyos del componente "Atención a Siniestros Agropecuarios para Atender a Pequeños Productores", de los cuales, antes del cierre presupuestal, se reintegraron a la Tesorería de la Federación 397,262.3 miles de pesos, por lo cual el monto de los apoyos pagados ascendió a 2,958,486.0 miles de pesos.

4. Para la operación del componente "Atención a Siniestros Agropecuarios para Atender a Pequeños Productores" se contó con el Acuerdo por el que se dan a conocer las Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación para el ejercicio fiscal 2016 (ROPSAGARPA), publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 2015, con sus modificaciones del 24 de marzo de 2016, así como con los lineamientos para el ejercicio de los gastos de operación, para la operación del Seguro Agropecuario Catastrófico, y para los Esquemas de Protección por Riesgos que Enfrenten las Unidades Productivas de Manera Integral, y con el Acuerdo para Pago de Apoyos a Familiares de Productores Fallecidos.

La normativa antes descrita establece que la Dirección General de Atención al Cambio Climático en el Sector Agropecuario es la unidad responsable de la operación del componente, y que las secretarías de Desarrollo Agropecuario estatales o sus equivalentes son las instancias ejecutoras. Por otra parte, en cumplimiento de sus atribuciones, la unidad responsable designó como Instancia Dispensora de los Recursos auxiliar al Fideicomiso de Riesgo Compartido para el pago de los apoyos.

Asimismo, la citada normativa indica que el único medio de atención y de ventanilla será el Sistema de Operación y Gestión Electrónica (SOGE) conforme a los lineamientos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 8 de abril de 2011.

5. En relación con los recursos ejercidos en la partida 43101 "Subsidios a la Producción" con cargo al componente "Atención a Siniestros Agropecuarios para Atender a Pequeños Productores" por 2,958,486.0 miles de pesos, se verificó que después del cierre presupuestal se reintegraron a la Tesorería de la Federación 3,451.3 miles de peso, los cuales corresponden a recursos que no se encontraban devengados al cierre del ejercicio, por lo que finalmente se aplicaron 2,955,034.7 miles de pesos en la operación del citado componente; al respecto, se

identificó que 2,886,529.7 miles de pesos se destinaron al pago de apoyos, 13,288.6 miles de pesos a gastos de operación y 55,216.4 miles de pesos a la contratación del “Servicio de Aseguramiento para Apoyos Directos”, como se muestra a continuación:

DISTRIBUCIÓN DE LOS APOYOS OTORGADOS CON RECURSOS DEL COMPONENTE
"ATENCIÓN A SINIESTROS AGROPECUARIOS PARA ATENDER A PEQUEÑOS PRODUCTORES"
EJERCICIO 2016
(MILES DE PESOS)

CONCEPTO	INSTANCIA DISPERSORA DE RECURSOS		TOTAL DE APOYOS PAGADO
	FIRCO	SAGARPA	
Pago de Apoyos			
Apoyos Directos (pago de apoyos para productores afectados)	822.0	-	822.0
Seguro Agrícola, Pecuario, Acuícola y Pesquero Catastrófico (SAC)	518.2	1,934,243.3	1,934,761.5
Esquemas de aseguramiento para Productores Agrícolas, Pecuarios y Acuícolas con acceso al seguro (fondos de aseguramiento)	61,992.1	887,308.1	949,300.2
Seguro Agropecuario Catastrófico (Adhesión)	-	1,646.0	1,646.0
Subtotal 1:	63,332.3	2,823,197.4	2,886,529.7
Otros Gastos Inherentes a la Operación del Componente			
Gastos de Operación del SAC 2015	-	13,288.6	13,288.6
Contratación de Póliza de Servicio de Aseguramiento Adicional de Apoyos Directos	55,216.4	-	55,216.4
Subtotal 2:	55,216.4	13,288.6	68,505.0
GRAN TOTAL:	118,548.7	2,836,486.0	2,955,034.7

FUENTE: Cuentas por liquidar certificadas y registros del Sistema de Operación y Gestión Electrónica (SOGE) 2016.

6. En 2016, la SAGARPA emitió la “DECLARATORIA de Desastre Natural en el sector agropecuario, acuícola y pesquero a consecuencia de la lluvia torrencial ocurrida el 6 de septiembre de 2016 en el Municipio de Angostura del Estado de Sinaloa”, por lo que en diciembre de 2016 transfirió recursos provenientes de la vertiente de “Apoyos directos” del componente “Atención a Siniestros Agropecuarios para Atender a Pequeños Productores” por 822.0 miles de pesos al Gobierno del Estado de Sinaloa, los cuales corresponden al 60.0% del apoyo otorgado a 137 embarcaciones pesqueras que fueron afectadas por la contingencia climatológica; ello, de acuerdo con el Anexo Técnico del Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable celebrado entre la SAGARPA y el Poder Ejecutivo del estado de Sinaloa.

Con la revisión de la documentación contenida en el Sistema de Operación y Gestión Electrónica (SOGE), se identificó que en abril de 2017 se formalizó el cierre operativo para dar por concluida la entrega de los apoyos a los beneficiarios; sin embargo, se comprobó que el finiquito del Anexo Técnico del Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable se formalizó hasta 14 días después de la fecha señalada como límite en las Reglas de Operación.

Al respecto, como resultado de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la entidad fiscalizada dirigió comunicados a los gobiernos de los

estados con objeto de fortalecer, entre ambas partes, los mecanismos de coordinación y supervisión que permitan un adecuado seguimiento de los recursos canalizados a los productores mediante la vertiente de “Apoyos Directos” para garantizar la correcta entrega de los apoyos a los beneficiarios y que los finiquitos se suscriban en los tiempos establecidos en las Reglas de Operación.

7. La SAGARPA, por conducto de sus delegaciones estatales, formalizó un total de 44 anexos técnicos para el otorgamiento de apoyos a 30 entidades federativas para la contratación de seguros agropecuarios catastróficos en beneficio de productores rurales de bajos ingresos, para lo cual aportó recursos por 1,935,036.9 miles de pesos de la vertiente de “Seguro Agrícola, Pecuario, Acuícola y Pesquero Catastrófico (SAC)”, los cuales fueron utilizados para el pago de las primas de seguro respectivas, tal como se constató con la revisión de las facturas emitidas por las aseguradoras y con los estados de cuenta bancarios proporcionados por las entidades federativas.

Sobre el particular, por medio del Sistema de Operación y Gestión Electrónica (SOGE), se comprobó que las 27 entidades federativas en las que ocurrieron siniestros, recibieron el pago de indemnizaciones por parte de las compañías aseguradoras por 775,337.3 miles de pesos, de los cuales únicamente se presentaron bases de datos por pagos a beneficiarios por 268,995.3 miles de pesos, por lo que al mes de octubre de 2017 quedó un monto pendiente de pago de 506,342.0 miles de pesos, que representa el 65.3% del total de las indemnizaciones.

Por otra parte, la SAGARPA autorizó los portafolios de seguros agrícola, acuícola y pesquero catastróficos 2016 propuestos por la empresa AGROASEMEX, S.A.¹, por lo que cinco entidades federativas formalizaron el anexo técnico para adherirse a dichos seguros, para lo cual se efectuaron pagos a la citada empresa por 1,646.0 miles de pesos como parte de la aportación federal de las primas de aseguramiento. Al respecto, se comprobó que dos entidades federativas recibieron en el mes de diciembre de 2016 el pago de indemnizaciones por 12,305.5 miles de pesos; sin embargo, al mes de junio de 2017 no se había efectuado ningún pago a los productores afectados por desastres naturales.

Lo anterior no contribuye al cumplimiento de las acciones tendientes a mejorar la capacidad adaptativa de los productores agropecuarios de bajos ingresos ante desastres naturales, tal como lo señala el objetivo específico del componente en las Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. Dicha situación se originó debido a que en los “Lineamientos para la Solicitud, Autorización y Seguimiento al Seguro Agropecuario Catastrófico del Componente de Atención a Siniestros Agropecuarios para Atender a Pequeños Productores”, en el apartado correspondiente al ejercicio de las indemnizaciones, se señala que los gobiernos de los estados deberán establecer un calendario no mayor a 18 meses para su pago. Al respecto, la Dirección General

¹ AGROASEMEX es una institución nacional de seguros que tiene como misión proteger el patrimonio y la capacidad productiva del sector rural. En su capital participa el Gobierno Federal de manera mayoritaria y es un instrumento de política pública que contribuye a la conformación de un sistema nacional de administración de riesgos para la protección integral del sector rural.

Fuente: <http://www.gob.mx/agroasemex/que-hacemos>

de Atención al Cambio Climático en el Sector Agropecuario indicó que dicho plazo se estableció al considerar las labores que realizan los gobiernos de los estados, a saber: identificación de regiones y sectores afectados, integración y validación de padrones, expedición de cheques u órdenes de pago e integración de expedientes, entre otros; sin embargo, no se documentó el análisis debidamente soportado que se realizó para determinar que el plazo señalado es el necesario para que se efectúen las actividades referidas por parte de los gobiernos estatales.

Al respecto, como resultado de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la Dirección General de Atención al Cambio Climático en el Sector Agropecuario indicó que para el 2018 incluirá en los criterios operativos para la operación del programa la obligación de que los gobiernos estatales canalicen los recursos a los productores elegibles afectados por contingencias climatológicas en un plazo no mayor a seis meses a partir de que se reciban las indemnizaciones correspondientes; sin embargo, no proporcionó el avance en el proyecto de los citados criterios operativos ni documentó las gestiones efectuadas para su actualización.

16-0-08100-02-0290-01-001 **Recomendación**

Para que la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación realice las acciones necesarias a efecto de incluir en los instrumentos normativos que regulan la operación del Componente Atención a Siniestros Agropecuarios para Atender a Pequeños Productores la obligación de que los gobiernos estatales canalicen los recursos a los productores elegibles afectados por contingencias climatológicas en un plazo menor a dieciocho meses a partir de que se reciban las indemnizaciones por la vertiente de "Seguro Agrícola, Pecuario, Acuícola y Pesquero Catastrófico (SAC)".

8. Con la revisión, se constató que la DGACCSA autorizó 438 solicitudes para acceder a los apoyos de la vertiente "Esquemas de aseguramiento para Productores Agrícolas, Pecuarios y Acuícolas con acceso al seguro", para lo cual radicó 961,136.3 miles de pesos a los aseguradores directos (aseguradoras privadas y fondos de aseguramiento agropecuario y Rural), los cuales realizan dicho trámite por cuenta y orden de los productores beneficiarios; posteriormente, se realizaron diversos reintegros por 11,836.1 miles de pesos debido a que la DGACCSA identificó productores que no cumplían con los criterios de elegibilidad señalados en las ROPSAGARPA, por lo que el monto de los apoyos pagados ascendió a 949,300.2 miles de pesos.

9. El Oficial Mayor de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, asistido por el Director General de Atención al Cambio Climático en el Sector Agropecuario (DGACCSA), celebró un Convenio de Colaboración Exclusivo para Programas Operativos con el Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO), con el fin de conjuntar acciones para la ejecución del componente "Atención a Siniestros Agropecuarios para Atender a Pequeños Productores", y para lo cual la SAGARPA le ministró recursos por 392,000.0 miles de pesos, de los cuales únicamente 118,548.7 miles de pesos fueron ejercidos para la operación del componente, tal como se indica en el resultado 5 de este informe, mientras que la diferencia por 273,451.3 miles de pesos fue reintegrada a la Tesorería de la Federación antes del cierre presupuestal.

Cabe precisar, que aun cuando la SAGARPA, como unidad responsable, cuenta con facultades para designar unidades técnicas auxiliares e instancias dispersoras de recursos, no acreditó ni documentó los criterios o bases en los que se justificó la necesidad de celebrar el referido convenio de colaboración, toda vez que del total de recursos por 2,955,034.7 miles de pesos que fueron destinados al pago de apoyos en la operación del componente "Atención a Siniestros Agropecuarios para Atender a Pequeños Productores", el FIRCO únicamente ejerció el 4.0%, equivalente a 118,548.7 miles de pesos. Al respecto, como resultado de la reunión de presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la entidad fiscalizada informó que los recursos del programa fueron ministrados al FIRCO para que éste los canalizara oportunamente a los productores afectados por contingencias climatológicas, así como a los gobiernos de los estados para la contratación de sus pólizas de aseguramiento; sin embargo, esto no justifica la necesidad de celebrar dicho convenio.

Asimismo, se determinó que mediante ampliación líquida, la SAGARPA transfirió 8,000.0 miles de pesos al FIRCO por concepto de gastos de operación, de los cuales, con motivo de la revisión, se reintegraron a la Tesorería de la Federación 1,232.8 miles de pesos y por la diferencia de 6,767.2 miles de pesos, aun cuando informó que dichos recursos fueron utilizados para realizar investigaciones relacionadas directamente con la operación del componente, no proporcionó la documentación que demuestre que dichos recursos hayan sido efectivamente devengados en la realización de las investigaciones citadas.

16-9-08114-02-0290-08-002 Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria

La Auditoría Superior de la Federación emite la Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria para que el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente por las irregularidades de los servidores públicos que en su gestión celebraron un Convenio de Colaboración Exclusivo para Programas Operativos con el Fideicomiso de Riesgo Compartido (FIRCO), con el fin de conjuntar acciones para la ejecución del componente "Atención a Siniestros Agropecuarios para Atender a Pequeños Productores" sin acreditar los criterios o bases en los que se justificó la necesidad de celebrar dicho convenio, y destinar 8,000.0 miles de pesos para gastos de operación, toda vez que del total de recursos por 2,955,034.7 miles de pesos que fueron destinados al pago de apoyos en la operación del componente "Atención a Siniestros Agropecuarios para Atender a Pequeños Productores", el FIRCO únicamente ejerció el 4.0%, equivalente a 118,548.7 miles de pesos.

16-0-08100-02-0290-06-001 Pliego de Observaciones

Se presume un probable daño o perjuicio, o ambos, a la Hacienda Pública Federal por un monto de 6,767,207.31 pesos (seis millones setecientos sesenta y siete mil doscientos siete pesos 31/100 M.N.) por concepto de recursos que fueron transferidos por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación al Fideicomiso de Riesgo Compartido, de los cuales no se acreditó que se hubiesen devengado en la realización de investigaciones relacionadas directamente con la operación del componente.

10. Contratación del “Servicio de Aseguramiento para Apoyos Directos del Componente Atención a Siniestros Agropecuarios para Atender a Pequeños Productores”

Las ROPSAGARPA vigentes en el ejercicio 2016 indican que la SAGARPA podría contratar esquemas de aseguramiento que permitieran proteger el monto federal de apoyos solicitados por las entidades federativas, por lo que por medio del FIRCO, y de acuerdo con las acciones pactadas en el Convenio de Colaboración Exclusivo para Programas Operativos formalizado el 16 de marzo de 2016 con la SAGARPA, se llevó a cabo un procedimiento de licitación para la contratación del “Servicio de Aseguramiento para Apoyos Directos del Componente Atención a Siniestros Agropecuarios para Atender a Pequeños Productores” con el fin de contar con un seguro que le permitiera disponer de recursos adicionales para proteger a los productores de bajos ingresos que no contaran con algún tipo de aseguramiento en caso de que en un periodo de 12 meses fuese necesario cubrir apoyos por más de 300,000.0 miles de pesos con recursos federales.

Al efecto, el FIRCO publicó el 7 de julio de 2016 en COMPRANET la Licitación Pública Nacional Mixta número 08331069-004-16 para contratar el “Servicio de Aseguramiento para Apoyos Directos del Componente Atención a Siniestros Agropecuarios para Atender a Pequeños Productores”, la cual se declaró desierta por insolvencia técnica al no haber cumplido las ofertas recibidas con los requisitos y requerimientos establecidos en la convocatoria.

Por lo anterior, el FIRCO publicó nuevamente el 26 de julio de 2016 en COMPRANET la convocatoria número 08331069-005-16 con reducción de plazos, de la cual se constató que reunió los requisitos establecidos en los artículos 29, fracciones I a XVI, y 30 de la LAASSP.

Al respecto, el 29 de julio de 2016 se realizó la junta de aclaraciones y el 4 de agosto se llevó a cabo el acto de presentación y apertura de proposiciones presentadas por un proveedor licitante, el cual entregó la documentación requerida por el FIRCO en la convocatoria. Posteriormente, con fecha 5 de agosto de 2014, se celebró el acta de notificación del fallo en la que se dieron a conocer los resultados de las evaluaciones efectuadas a las propuestas técnicas y económicas con base en las cuales se determinó adjudicar, mediante el contrato número FIRCO-OC-10/2016-LPN04-DEAF, al único proveedor participante que cumplió con todos los requisitos establecidos en la convocatoria.

11. Con el análisis de la documentación que sustenta el proceso de adjudicación de la cual derivó el contrato número FIRCO-OC-10/2016-LPN04-DEAF, se identificó lo siguiente:

- a) Se contó con una investigación de mercado efectuada en el mes de junio de 2016, en la que se solicitó cotización a siete compañías aseguradoras, de las cuales únicamente dos las presentaron.
- b) Se contó con la solicitud y autorización para la reducción de plazos; sin embargo, el FIRCO, en la solicitud, no presentó las razones debidamente justificadas para realizar dicha reducción ni se encontró motivada en causas supervenientes ajenas a la convocante, por lo que no demostró que dicha reducción no limitó el número de participantes; cabe señalar que por tal situación, uno de los licitantes declinó su participación en el proceso, por lo que únicamente participó el licitante adjudicado.

16-9-08114-02-0290-08-003 Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria

La Auditoría Superior de la Federación emite la Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria para que el Órgano Interno de Control en el Fideicomiso de Riesgo Compartido realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente por las irregularidades de los servidores públicos que en su gestión autorizaron la reducción de plazos en la Licitación Pública Nacional Mixta número 08331069-005-16 sin que se presentaran las razones debidamente justificadas para realizarla ni se encontró motivada en causas supervenientes ajenas a la convocante, por lo que no demostraron que la misma no limitó el número de participantes, toda vez que por tal situación uno de los licitantes declinó su participación en el proceso, por lo que únicamente participó el licitante finalmente adjudicado.

12. Contratación de prestación del “Servicio de desarrollo de acciones 2016” con la Universidad Autónoma Chapingo

En el ejercicio 2016, la SAGARPA realizó pagos por 16,100.0 miles de pesos con cargo en la partida 33903 “Servicios integrales”, correspondientes a los servicios prestados por la Universidad Autónoma Chapingo (UACH) al amparo del contrato número DGRMIS-06/16.

Al respecto, con el análisis de la información y documentación que integra el expediente de los procedimientos de adjudicación correspondientes al contrato antes citado, se identificó que dicho contrato se celebró al amparo del artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y se encuentra soportado en la requisición del área requirente acompañada de los términos de referencia que describen los servicios por contratar, de la suficiencia presupuestal, de las peticiones de oferta y cotizaciones de por lo menos a tres proveedores, de los resultados de la investigación de mercado, de la justificación para solicitar los servicios, de la documentación legal presentada por el proveedor adjudicado, y del manifiesto en el que declara que cuentan con la capacidad para prestar los servicios y que para cumplir con sus obligaciones no requiere celebrar instrumentos de contratación con terceros que exceda del 49.0% del importe total del contrato.

13. La prestación de los servicios adquiridos por la SAGARPA con la Universidad Autónoma Chapingo (UACH), mediante el contrato número DGRMIS-026/16, tuvo por objeto contar con el “Servicio de desarrollo de acciones 2016, con el fin de realizar acciones de fomento a la cultura del aseguramiento y fortalecer la operación del componente”, las cuales consistieron en la revisión y validación de solicitudes de apoyo de las vertientes del componente, así como llevar a cabo talleres de difusión y la impresión de material didáctico.

Por cada una de las acciones señaladas, se convino la entrega de una serie de informes de recepción, registro y validación de solicitudes de apoyo, así como carpetas de evidencia de los talleres, y consolidación de bases de datos de los portafolios de aseguramiento 2016 y de las superficies elegibles de cultivos anuales, entre otras; dichos informes se presentaron a la SAGARPA en los plazos y términos pactados en el instrumento jurídico antes señalado, los cuales fueron revisados y validados por personal de la Dirección General de Atención al Cambio Climático en el Sector Agropecuario.

14. En el análisis del instrumento jurídico y los documentales que sustentan el desarrollo de las acciones pactadas, se identificó lo siguiente:

- El instrumento jurídico no contiene el precio unitario por cada uno de los conceptos contratados ni la forma en que se determinó el importe total por 16,100.0 miles de pesos.

Asimismo, en la investigación de mercado, se comprobó que los cotizantes únicamente presentaron el costo total de los servicios, sin que la SAGARPA demostrara cuáles fueron los criterios técnicos que consideró para determinar cuál de las propuestas representaba las mejores condiciones para el Estado, ya que únicamente tomó en cuenta el criterio de precio más bajo.

- Se constató que la UACH no contaba con la capacidad técnica, material y humana para llevar a cabo las acciones pactadas dado que subcontrató a siete empresas para dar cumplimiento a las mismas, para lo cual erogó 12,300.0 miles de pesos que representan un porcentaje del 76.4% del importe total del contrato celebrado con la SAGARPA, el cual excede el 49.0% señalado como máximo en la normativa correspondiente, como se muestra a continuación:

SERVICIOS CONTRATADOS CON TERCEROS POR LA UNIVERSIDAD AUTÓNOMA CHAPINGO
EJERCICIO 2016
(MILES DE PESOS)

Proveedor	Objeto	Importe
	Bases de datos del portafolios de aseguramiento	1,800.0
Proveedor 1	1 Taller de difusión de los esquemas de aseguramiento para el sector Agrícola y pecuario	200.0
Proveedor 2	Acciones de fortalecimiento realizadas en la operación del SAC, de los apoyos directos y del seguro agrícola para productores con acceso al seguro	600.0
	7 Talleres de difusión de los esquemas de aseguramiento para el sector Agrícola y pecuario	1,400.0
Proveedor 3	integración y difusión del portafolio de aseguramiento 2016 y carpeta de la evidencia de difusión de los ejemplares impresos carteles y folletos	1,000.0
	4 Talleres de difusión de los esquemas de aseguramiento para el sector Agrícola y pecuario	800.0
Proveedor 4	Impresión 2,000 carteles, 20,000 folletos, material complementario, gafetes, cuadernos, plumas, lonas, banners y portafolio de aseguramiento.	800.0
Proveedor 5	4 Talleres de difusión de los esquemas de aseguramiento para el sector Agrícola y pecuario	800.0
	Mecanismos Operativos del componente	1,200.0
Proveedor 6	Mecanismo operativo para los proceso de gestión en la operación del componente	1,300.0
	3 Talleres de difusión de los esquemas de aseguramiento para el sector Agrícola y pecuario	600.0
Proveedor 7	3 Talleres de difusión de los esquemas de aseguramiento para el sector Agrícola y pecuario.	600.0
	Mecanismos Operativos del componente para seguimiento y Bases de datos del portafolio de aseguramiento	1,200.0
TOTAL:		12,300.0

FUENTE: Contratos, facturas y estados de cuenta bancarios proporcionados por la Universidad Autónoma Chapingo.

No obstante lo anterior, tal como se señaló, la UACH manifestó a la SAGARPA contar con la capacidad técnica y humana respaldada en la experiencia de su personal.

Cabe señalar que la UACH no evidenció que la adjudicación de las citadas empresas se ajustó a la normativa aplicable para obtener así las mejores condiciones en cuanto a precio y calidad, aunado a que se identificó que seis de las siete empresas tienen socios en común, lo que evidencia la falta de transparencia en dichos procedimientos.

Asimismo, con la finalidad de comprobar la prestación de los servicios por parte de los proveedores subcontratados por la UACH, se realizaron visitas domiciliarias a cinco de las siete empresas. Sobre el particular, los proveedores proporcionaron evidencia de los depósitos efectuados por la universidad, así como de los entregables pactados; sin embargo, no presentaron la documentación que soporte las acciones realizadas para poder cumplir con los trabajos, como son el arrendamiento de las instalaciones donde se impartieron los talleres, la renta de mobiliario y equipo audiovisual, y los servicios para la alimentación de los asistentes a éstos, entre otros, así como evidencia del pago al personal que desarrolló las actividades convenidas con la universidad.

- En los documentos denominados “carpeta de evidencias” que la UACH elaboró por cada taller que llevó a cabo, dicha universidad reportó que en la impartición de éstos participó, como ponente, personal que se encontraba adscrito a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, y al Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias, entre otras, sin que se evidenciara participación de la UACH.
- Se realizaron retiros de la cuenta bancaria de la UACH mediante cheques y transferencias bancarias a nombre de dos personas físicas por un total de 3,800.0 miles de pesos para el pago de materiales de oficina, alimentos, combustibles, pasajes terrestres y honorarios, entre otros, sin acreditar que estos gastos se encontraban vinculados con el cumplimiento de las acciones pactadas con la SAGARPA, situación que no se ajustó a los criterios de transparencia, control y rendición de cuentas que deben observarse en la administración de los recursos públicos.
- Con motivo de lo anterior, se solicitó a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) los estados de las cuentas bancarias de las cinco empresas que fueron visitadas, de cuyo análisis se observó que una vez transferidos los pagos por parte de la UACH a las citadas cuentas bancarias, dichas empresas realizaron transferencias por 9,217.9 miles de pesos a un beneficiario que coincide con una de las dos personas físicas a las que también la UACH emitió cheques a su favor, tal como se señaló en el párrafo precedente, y que éste a su vez efectuó transferencias bancarias por 300.0 y 2,720.8 miles de pesos a un servidor público adscrito a la SAGARPA, y a dos servidores públicos de la universidad, respectivamente.

16-9-08114-02-0290-08-004 Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria

La Auditoría Superior de la Federación emite la Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria para que el Órgano Interno de Control en la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente por las irregularidades de los servidores públicos que en su gestión no incluyeron en el instrumento jurídico DGRMIS-026/16 el precio unitario por cada uno de los conceptos contratados ni justificaron la forma en que se determinó el importe total del contrato por determinar cuál de las propuestas representaba las mejores condiciones para el Estado, ya que únicamente tomaron en cuenta el criterio de precio más bajo; asimismo, por haber celebrado el citado contrato con la Universidad Autónoma Chapingo sin contar con la documentación que acreditara que ésta contaba con la capacidad técnica, material y humana necesaria para prestar los servicios.

16-9-99A11-02-0290-08-001 Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria

La Auditoría Superior de la Federación emite la Promoción de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria para que la Contraloría General Interna de la Universidad Autónoma Chapingo realice las investigaciones pertinentes y, en su caso, inicie el procedimiento administrativo correspondiente por las irregularidades de los servidores públicos que en su gestión manifestaron a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación contar con la capacidad técnica y humana respaldada en la experiencia de su personal para desarrollar los trabajos pactados en el contrato número DGRMIS-026/16; sin embargo, subcontrataron a siete empresas para dar cumplimiento al mismo, para lo cual erogó 12,300.0 miles de pesos que representan un porcentaje del 76.4% del importe total del contrato celebrado con la SAGARPA, el cual excede el 49.0% señalado como máximo en la normativa correspondiente, además de que tampoco se evidenció que en la adjudicación de las citadas empresas se obtuvieron las mejores condiciones en cuanto precio y calidad, aunado a que se identificó que seis de las siete empresas tienen socios en común, lo que evidencia la falta de transparencia en dichos procedimientos.

16-4-99A11-02-0290-06-001 Pliego de Observaciones

Se presume un probable daño o perjuicio, o ambos, a la Hacienda Pública Federal por un monto de 3,800,000.00 pesos (tres millones ochocientos mil pesos 00/100 M.N.) por concepto de recursos que fueron retirados de la cuenta bancaria mediante seis cheques que se expidieron a nombre de personas físicas para el pago de materiales de oficina, alimentos, combustibles, pasajes terrestres y honorarios, entre otros, sin acreditar que éstos se encontraban vinculados con el cumplimiento de las acciones pactadas con la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación.

Recuperaciones Operadas y Probables

Se determinaron recuperaciones por 11,800.0 miles de pesos, de los cuales 1,232.8 miles de pesos fueron operados y 10,567.2 miles de pesos corresponden a recuperaciones probables.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó (aron) 6 observación (es), de la(s) cual (es) 1 fue (ron) solventada (s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La (s) 5 restante (s) generó (aron):

1 Recomendación (es), 5 Promoción (es) de Responsabilidad Administrativa Sancionatoria y 2 Pliego (s) de Observaciones.

Dictamen

El presente dictamen se emite el 10 de octubre de 2017, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría, la cual se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada y de cuya veracidad es responsable. Con base en los resultados obtenidos en la auditoría practicada, cuyo objetivo fue fiscalizar la gestión financiera para verificar que los recursos asignados al Programa de Productividad Rural: Componente Atención a Siniestros Agropecuarios para Atender a Pequeños Productores, se ejercieron y registraron conforme a los montos aprobados, y las disposiciones legales y normativas, y específicamente respecto de la muestra revisada que se establece en el apartado relativo al alcance, se concluye que, en términos generales, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) cumplió con las disposiciones legales y normativas que son aplicables en la materia, excepto por los aspectos observados siguientes:

Deficiencias en los controles y registros presupuestales; la unidad dispersora de recursos no comprobó la aplicación ni el reintegro a la TESOFE de 6,767.2 miles de pesos, aunado a que presentó irregularidades en el proceso de contratación del “Servicio de Aseguramiento para Apoyos Directos del Componente Atención a Siniestros Agropecuarios para Atender a Pequeños Productores”. La SAGARPA celebró un contrato con una universidad al amparo del artículo 1 de la LAASSP sin asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento y oportunidad, ya que dicha universidad subcontrató el 76.4% de los servicios, y efectuó retiros de su cuenta bancaria a favor de dos personas físicas por 3,800.0 miles de pesos para el pago de materiales de oficina, alimentos, combustibles, pasajes terrestres y honorarios, entre otros, sin acreditar que estos gastos se encontraban vinculados con el cumplimiento de las acciones pactadas con la SAGARPA; además, se comprobó que una vez pagados los servicios subcontratados, las empresas realizaron transferencias por 9,217.9 miles de pesos a un beneficiario que coincide con una de las dos personas físicas a las que también la citada universidad emitió cheques a su favor, y éste, a su vez, transfirió 300.0 y 2,720.8 miles de pesos a un servidor público adscrito a la SAGARPA, y a dos servidores públicos de la universidad, respectivamente.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

C.P. Ricardo Ortega González

C.P. Alfonso García Fernández

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que la Dirección General de Atención al Cambio Climático en el Sector Agropecuario contó con sus manuales de Organización y de Procedimientos, así como

con Reglas de Operación, y estatutos o lineamientos autorizados y vigentes en 2016 para la ejecución del componente "Atención a Siniestros Agropecuarios para Atender a Pequeños Productores".

2. Verificar que las cifras reportadas en la Cuenta Pública del ejercicio fiscal 2016 se corresponden con las reportadas por la entidad fiscalizada en su Estado del Ejercicio del Presupuesto, y que las modificaciones del presupuesto original se encuentren respaldadas en las adecuaciones presupuestarias de acuerdo con la normativa.
3. Comprobar que las Cuentas por Liquidar Certificadas se encuentran soportadas en la documentación justificativa y comprobatoria del gasto, y que los recursos que no fueron devengados al cierre del ejercicio se reintegraron a la Tesorería de la Federación (TESOFE).
4. Constatar que los apoyos en las diversas vertientes del componente se gestionaron mediante el Sistema de Operación y Gestión Electrónica (SOGE), y que los beneficiarios cumplieron con los requisitos de elegibilidad establecidos en la normativa.
5. Verificar que en el caso de que los gobiernos estatales hubiesen recibido indemnizaciones por los siniestros ocurridos en las superficies o unidades aseguradas, éstas se canalizaron a los productores afectados por desastres naturales.
6. Comprobar que los procedimientos para la contratación del "Servicio de desarrollo de acciones 2016, con el fin de realizar acciones de fomento a la cultura del aseguramiento y fortalecer la operación del componente", se realizaron de conformidad con la norma reglamentaria correspondiente y de acuerdo con los criterios constitucionales de eficiencia, eficacia, economía y honradez.
7. Comprobar que se cumplió con el Convenio de Colaboración Exclusivo para Programas Operativos celebrado con el Fideicomiso de Riesgo Compartido con el fin de conjuntar acciones para la ejecución del componente "Atención a Siniestros Agropecuarios para Atender a Pequeños Productores".

Áreas Revisadas

La Dirección General de Atención al Cambio Climático en el Sector Agropecuario adscrita a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA) y la Universidad Autónoma Chapingo (UACH).

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. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: Art. 134, Par. primero.
2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Arts. 1, Par. Segundo; 52; 57; 58; 61, Par. primero y tercero, y 75, Frac. IV, V y IX.
3. Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Art. 66, Frac. III; 92; 93; 94; 95; 96 y 97.

4. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público: Arts. 26, Par. sexto; 45, Frac. VI, y 32.
5. Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público: Art. 4, Par. segundo y cuarto; 28; 29; 30, Par. último; 40, Par. último, y 43.
6. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Reglamento Interior de La Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, Art. 17, Frac. V y XXII; Acuerdo por el que se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Recursos Financieros, Apartado 6 Proceso "Control y Ejercicio del Gasto Publico", Subproceso 6.4. Subproceso "Adecuaciones presupuestarias"; ACUERDO por el que se dan a conocer las Reglas de Operación de los Programas de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación para el ejercicio fiscal 2016, Arts. 113, Apartado "Finiquito", Par. primero; 107; 387, Apartado II. Obligaciones, Inc. k), y 388, Inc. a); Anexo Técnico del Convenio de Coordinación para el Desarrollo Rural Sustentable celebrado entre la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación y el Poder Ejecutivo del Estado de Sinaloa, Cla. cuarta, Par. antepenúltimo; Contrato de prestación de número DGRMIS-26/16, Cla. novena y décima.

Postulados Básicos de Contabilidad Gubernamental: Registro e Integración Presupuestaria.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

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

Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 9, 10, 11, 14, fracción III, 15, 17, fracciones XV, XVI y XVII, 34, fracción V, 36, fracción V, 37, 39, 40, 49 y 67, fracciones I, II, III y IV, 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 determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.