

Registro Agrario Nacional**Modernización del Catastro Rural Nacional**

Auditoría de Desempeño: 12-0-15B00-07-0481

DE-108

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa Institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar el cumplimiento del objetivo de integrar y actualizar el Catastro Rural Nacional, para garantizar la certeza jurídica de la propiedad social.

Alcance

La revisión del Programa de Modernización del Catastro Rural Nacional incluyó la evaluación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), la eficacia en el cumplimiento de su objetivo, la eficiencia en la operación y la economía en la aplicación de los recursos.

En la revisión del SED, se verificó el cumplimiento de las disposiciones establecidas en el Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño y los Criterios para la revisión y actualización de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012.

La eficacia incluyó la evaluación del objetivo en materia de la integración y actualización permanente de la información agraria en el Sistema Integral de Modernización Catastral y Registral (SIMCR) y la expedición de certificados y títulos de propiedad por medio del sistema.

En la vertiente eficiencia, se examinó el cumplimiento del Programa de Trabajo 2012, los núcleos agrarios certificados integrados en el SIMCR, los resultados de las delegaciones estatales con información agraria integrada en el sistema, los núcleos agrarios certificados con información actualizada en el sistema, la identificación de los titulares de la propiedad social, la actualización de la normativa del Registro Agrario Nacional, el cumplimiento de las disposiciones en materia de adecuaciones presupuestarias y la rendición de cuentas.

En la vertiente economía, se analizó el costo del Programa Presupuestario P003 "Modernización del Catastro Rural Nacional".

Antecedentes

La promulgación de la Ley Agraria en 1915 y de la Constitución en 1917 hicieron posible el reparto agrario a los individuos organizados en "propiedad social", la cual se compone por ejidos y comunidades agrarias, conocidos como núcleos agrarios.

En 1992, se dio por concluido el reparto agrario e inició la etapa de ordenamiento de la propiedad social, por lo que en 1993 se implementó el Programa de Certificación de

Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE), con el fin de dar certidumbre jurídica en la tenencia de la tierra mediante la entrega de certificados y títulos de derechos agrarios.

Con la publicación de las reformas del artículo 27 Constitucional (Diario Oficial de la Federación del 6 de enero de 1992) y de la Ley Agraria (26 de febrero de 1992), se estableció el funcionamiento del Registro Agrario Nacional (RAN) como un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA), actualmente Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU).

El RAN es el encargado de llevar a cabo el Catastro Rural Nacional, que es el inventario de la propiedad rural, en sus diversas modalidades (ejidal, comunal, pequeña propiedad, terrenos nacionales, colonias agrícolas y ganaderas, y parques nacionales), cuyo objetivo es lograr la adecuada identificación y correlación de sus titulares, por medio de un sistema informático en el cual se incluyan los datos de la propiedad social.

En el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, se estableció el objetivo de garantizar la protección a los derechos de propiedad. En el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario (PSDA) y en el Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) 2007-2012, se fijó el objetivo de crear un sistema que integrara toda la información documental, registral y catastral.

En 2007, el RAN creó el programa Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar (FANAR) en sustitución del PROCEDE, con la finalidad de fomentar el ordenamiento de la propiedad social del país por medio de la actualización y regularización documental; sin embargo, la falta de sistematización de la información agraria, así como la necesidad de actualización constante en el ordenamiento y regularización de la propiedad social originaron que en ese año se creara el Programa de Modernización del Catastro Rural Nacional (PMCRN).

El programa tuvo como objetivo concentrar en un solo instrumento los diferentes regímenes de propiedad, el uso de suelo y el aprovechamiento actual, para contribuir a la planeación y ejecución de políticas que promuevan el desarrollo sustentable con certeza jurídica.

El programa inició como un Plan Piloto en Colima, con el fin de evaluar la viabilidad técnica de los instrumentos que se utilizarían en la integración del sistema catastral y registral, a efecto de aplicarlo a escala nacional.

En 2008, el RAN diseñó el Documento Ejecutivo del PMCRN 2008-2010, con base en los resultados del Plan Piloto Colima, en el cual se fijaron los objetivos siguientes:

1. Implementar el Sistema Integral de Modernización Catastral y Registral (SIMCR) a nivel nacional para integrar una base de datos catastral y registral.
2. Migrar al SIMCR la información del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE), del Sistema de Inscripción del Registro Agrario Nacional (SIRAN) y del Padrón Histórico de Núcleos Agrarios (PHINA).

A finales de ese año, el SIMCR quedó instalado, pero no operó debido a fallas de acceso y registro, así como por la falta de métodos, procesos y aplicaciones informáticas que permitieran a cada una de las delegaciones estatales realizar la integración de la información registral y catastral.

En 2009 no se logró completar el programa, ni concluir el desarrollo e implementación de los trámites que se pretendía ingresar en el sistema, ni tampoco se consiguió vincular la información catastral y registral.

En 2010, el RAN reportó que completó la generación e integración del mosaico catastral ^{1/} de los núcleos certificados por el PROCEDE de 31 estados. En cuanto a los avances del SIMCR, el RAN señaló que se instaló el sistema en el centro de datos para realizar las pruebas de funcionalidad de los trámites registrales y catastrales, y se determinó que el SIMCR estaba en condiciones de operar en oficinas centrales y delegaciones estatales.

En junio de 2011, se emitió el Documento Rector del Programa de Modernización del Catastro Rural Nacional y Plan de Trabajo 2011-2012, en el que se fijó como objetivo “Que el Sistema de Catastro Rural Nacional a través de instrumentos: informáticos, cartográficos y documentales, permita la integración y actualización de la información documental, registral y catastral de la propiedad social (ejidos y comunidades) en México”.

La información documental se refiere a los expedientes, planos y documentos resguardados en el Archivo General Agrario (AGA), los cuales se digitalizan para migrarse al SIMCR y puedan ser consultados por los usuarios del sistema.

La información registral permite la identificación, ubicación, titularidad, características, linderos y colindantes del predio; y la catastral facilita la identificación física, jurídica, económica y fiscal de los predios del territorio nacional, lo cual determina su localización geográfica y su representación cartográfica.

El SIMCR concentrará la información registral y catastral en una base de datos única, que permita su actualización permanente mediante el registro de los trámites que el RAN ofrece a los usuarios.

En 2012, se dio continuidad al Documento Rector del PMCRN y Plan de Trabajo 2011-2012, por lo que el objetivo antes señalado se mantuvo vigente.

Resultados

1. Lógica vertical y horizontal de la MIR

Con la revisión, se determinó que el objetivo en el nivel de Fin de la MIR del Programa Presupuestario P003 “Modernización del Catastro Rural Nacional” se alineó con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012, del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario (PSDA) 2007-2012, del Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable (PEC) 2007-2012 y con el objetivo estratégico del RAN, en cuanto a la creación de un sistema en el que se integre la información documental, registral y catastral de la propiedad social en México, para contribuir a garantizar la protección de los derechos de la propiedad (certeza jurídica).

En el análisis de la lógica vertical de la MIR, se identificó que no permite verificar la relación causa-efecto entre los diferentes niveles de objetivos de la matriz, ya que las actividades establecidas no fueron suficientes para evaluar el logro del objetivo en el nivel de Componente, debido a que sólo se incluyeron actividades relacionadas con la actualización de la información catastral y ninguna relacionada con la actualización de la información

^{1/} Base de datos geoespacial que describe la información en el interior de cada núcleo agrario, zona, municipio, entidad o región en específico.

registral y geonatural, ni con la homologación de la información catastral, registral y geonatural.

En cuanto a la lógica horizontal, se determinó que el indicador propuesto en el nivel de Fin “Porcentaje de integración del Catastro Rural de la propiedad social” no mide la contribución del programa para facilitar la certeza jurídica en la tenencia de la tierra, ya que de acuerdo con el RAN la certeza jurídica en la tenencia de la tierra se da como resultado de la seguridad documental, por medio de la expedición de certificados y títulos de derechos agrarios, por lo que el indicador debió medir el número de certificados y títulos de derechos expedidos por medio del SIMCR, y también se identificó que el nombre del indicador no fue congruente con el método de cálculo.

No se establecieron indicadores para medir la integración y la actualización de la información documental, registral y catastral de la propiedad social en México, ni para cuantificar la expedición de certificados y títulos de derechos expedidos por medio del SIMCR.

Con el oficio núm. DGCAT/100/0001/2014, del 7 de enero de 2014, el RAN señaló que el día 16 de diciembre de 2013 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018, por lo que ya se determinó la alineación de programa con las metas nacionales, objetivos, estrategias y líneas de acción.

Asimismo, el RAN proporcionó la MIR del ejercicio fiscal 2014 en la que se identificaron 19 indicadores y proporcionó copia de las fichas técnicas correspondientes; no obstante, los documentos remitidos no están formalizados, por lo que dicha documentación no es suficiente para solventar las observaciones. Tampoco documentó el objetivo del programa para dicho ejercicio fiscal; por lo que la observación permanece.

12-0-15B00-07-0481-07-001 Recomendación al Desempeño

Para que el Registro Agrario Nacional determine las actividades necesarias para cada uno de los componentes de la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Presupuestario de Modernización del Catastro Rural Nacional, relacionadas con la actualización de la información registral y geonatural, así como para la homologación de la información catastral, registral y geonatural.

12-0-15B00-07-0481-07-002 Recomendación al Desempeño

Para que el Registro Agrario Nacional analice el indicador establecido en el nivel de Fin de la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Presupuestario de Modernización del Catastro Rural Nacional, con objeto de que promueva la congruencia en cuanto al objetivo, nombre y método de cálculo del indicador.

12-0-15B00-07-0481-07-003 Recomendación al Desempeño

Para que el Registro Agrario Nacional diseñe indicadores para medir la integración y actualización de la información documental, registral y catastral de la propiedad social, así como la expedición de certificados y títulos por medio del SIMCR, y los incluya en la Matriz de Indicadores para Resultados del Programa Presupuestario de Modernización del Catastro Rural Nacional, con el fin de dar seguimiento y evaluar el cumplimiento del objetivo del programa.

2. Integración de la información agraria en el SIMCR

En el PSDA 2007-2012, se estableció el “Índice de Información Integral de la Propiedad Social y las localidades rurales” (IIIPS), con una meta de 1.0 (100.0% de la información agraria sistematizada, integrada y digitalizada) que se integró por el avance de tres índices: Índice de Información Catastral (IIC), Índice de Información Registral (IIR) e Índice de Información Geonatural (IIG); cuyo resultado se constituyó por el avance de varios indicadores.

En 2012, el RAN reportó que logró el cumplimiento de la meta de 1.0 del IIIPS. La ASF revisó los informes programáticos de cada uno de los años del periodo 2009-2011 e identificó que el Registro modificó el tipo y cantidad de indicadores para el cálculo de los índices, ya que en 2009 se consideraron ocho indicadores, en 2010 fueron siete diferentes respecto de los del año anterior, y en 2011 no se especificaron los indicadores utilizados, situación que impidió validar el resultado acumulado de ese periodo, aunado a que no se detalló la cantidad de información de cada indicador y tampoco el procedimiento para determinar el avance.

En cuanto al resultado de 2012, se observó que el RAN ajustó la unidad de medida del indicador por la de delegaciones estatales, por lo que no existió homogeneidad en la información con la que se determinó el resultado acumulado al cierre de 2012, lo cual denotó deficiencias en la programación anual y falta de confiabilidad en el soporte documental del resultado del IIIPS.

La ASF verificó que el avance en la migración de la información catastral al SIMCR fue del 100.0% de la meta (32 delegaciones); en la migración de la información registral el avance fue del 87.4%; y respecto del acceso a la información digitalizada del Archivo General Agrario (AGA) del 85.5%, este último proceso es el que difiere respecto del que se estableció en el índice IIIPS.

Con el oficio núm. DGCAT/100/4140/2013, del 9 de diciembre de 2013, el RAN proporcionó los indicadores utilizados en 2011 para determinar el IIIPS.

Además, aclaró que los indicadores con los que se determinó el Índice de Información Catastral (IIC) siempre consideraron la misma meta, únicamente se cambiaron de nombre o de método de cálculo; en cuanto al Índice de Información Registral (IIR) se tuvo un cambio de nombre en 2010 y en 2011 se adicionó un nuevo indicador; y en el Índice de Información Geonatural (IIG) en 2009 se medían capas de información y en 2010 se cambió a delegaciones estatales con capas de información. El RAN señaló que los cambios se realizaron a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Sin embargo, lo anterior no permitió dar seguimiento puntual del cumplimiento del indicador, por lo que la observación permanece.

12-0-15B00-07-0481-07-004 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Registro Agrario Nacional analice el tipo y la cantidad de indicadores con los que se determinaron los resultados de la integración de la información en el Sistema de Modernización Catastral y Registral y, con base en su revisión, determine qué información se utilizará para medir los avances del Programa de Modernización del Catastro Rural Nacional en relación con los nuevos objetivos sectoriales, a efecto de garantizar la confiabilidad de los resultados que se informen.

3. Actualización permanente del SIMCR

El RAN señaló que la actualización permanente del SIMCR se realiza mediante el registro de los trámites que ofrece a los usuarios.

En 2012, no se establecieron indicadores ni metas para evaluar la actualización permanente del SIMCR.

La ASF, como prueba supletoria, revisó los 30 tipos de trámites liberados en el ambiente de producción del SIMCR e identificó que se recibieron y registraron en el sistema 363,201 solicitudes de 29 tipos de trámites, de las cuales se atendió y actualizó la información del 71.2% (258,696). El 28.8% (104,505) restante quedó en proceso de atención, por lo que la información vinculada no se actualizó en el sistema.

Con el oficio núm. DGCAT/100/4140/2013, del 9 de diciembre de 2013, el RAN proporcionó las fichas técnicas y la MIR 2013 del Programa Presupuestario P003, en las que se constató que el RAN diseñó el indicador “Porcentaje de solicitudes debidamente integradas que ingresan al SIMCR” con una meta de 320,000 solicitudes para el ejercicio fiscal 2013. Por lo que al establecer un indicador y meta para evaluar la actualización permanente del SIMCR mediante el registro de los trámites que el RAN ofrece a los usuarios, la observación se atendió durante el desarrollo de la auditoría.

4. Expedición de certificados y títulos de propiedad por medio del SIMCR

El RAN definió la certeza o seguridad jurídica en la tenencia de la tierra como el resultado de la seguridad documental, la cual se da por medio de la expedición de certificados y títulos de derechos agrarios constituidos sobre la propiedad social.

Los certificados y títulos de propiedad se expiden a los ejidatarios y comuneros del país que soliciten el trámite, para crear o modificar sus derechos sobre las tierras de la propiedad social. La atención de dichos trámites se realiza mediante el SIMCR.

En 2012, no se establecieron indicadores ni metas para medir la contribución del programa en la certeza jurídica en la tenencia de la tierra, como se señaló en el Resultado Núm. 1 Lógica vertical y horizontal de la MIR. Al respecto, la ASF utilizó como criterio de evaluación, los 30 tipos de trámites liberados en el ambiente de producción del SIMCR, de los cuales el RAN determinó que 6 se relacionaron con la certeza jurídica.

En ese año, el Registro recibió 50,056 solicitudes de los 6 tipos de trámites relacionados con la certeza jurídica en la tenencia de la tierra, que representaron el 13.8% de las 363,201 solicitudes recibidas, de las cuales se atendieron 17,422 (34.8%) en beneficio de 211,898 usuarios, con la expedición de 307,917 certificados y títulos de propiedad mediante el SIMCR.

5. Cumplimiento del Programa de Trabajo 2012

En el Documento Rector del Programa de Modernización del Catastro Rural Nacional y Plan de Trabajo 2011-2012, se estableció el Programa de Trabajo 2012, en el cual se determinaron 8 actividades principales integradas por 25 actividades específicas, las cuales se concluirían en diciembre de 2012.

En 2012, el RAN reportó que en 20 (80.0%) de las 25 actividades específicas se registró un cumplimiento superior o igual al 100.0%, y que en las 5 (20.0%) restantes, denominadas: análisis y captura en Excel de la inscripción en libros de 5 delegaciones; identificación de la

población de solares para su vinculación entre la información registral y catastral; identificación de las solicitudes de trámites y servicios activos en 5 delegaciones; actualización del mosaico catastral con medios magnéticos generados de sentencias y expropiaciones; y mejoras al módulo de actualización del mosaico catastral, se registró un cumplimiento de entre el 85.0% y el 99.9%.

Con la revisión de la información proporcionada por el RAN, la ASF comprobó que 18 (72.0%) de las 25 actividades específicas tuvieron un cumplimiento superior o igual al 100.0% y dispusieron de la documentación soporte comprobatoria; las 7 (28.0%) actividades restantes (análisis y captura en Excel de inscripción en libros; análisis de expedientes en trámites y servicios para su integración y validación para actualizar la información registral; identificación de población de los solares para su vinculación entre la información registral y catastral; identificación de solicitudes de trámites y servicios activos en 5 delegaciones; integración de mosaicos catastrales PROCEDE de 5 estados; mejoras al módulo de actualización al mosaico catastral; y pruebas trámite por trámite SIMCR en base de datos geoespaciales ORACLE 11 G, instalada en centro de datos INFOTEC), tuvieron un cumplimiento menor al 100.0% y la documentación que presentó el RAN fue insuficiente para comprobar el avance registrado.

12-0-15B00-07-0481-07-005 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Registro Agrario Nacional revise y dé seguimiento a las actividades relacionadas con la captura en Excel de la inscripción en libros; la identificación de la población de solares para su vinculación entre la información registral y catastral; la identificación de solicitudes de trámites y servicios activos en delegaciones; la actualización del mosaico catastral con medios magnéticos generados de sentencias y expropiaciones; y las mejoras al módulo de actualización al mosaico catastral; para que establezca un programa de trabajo con fechas y responsables para el cumplimiento de dichas actividades.

12-0-15B00-07-0481-07-006 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Registro Agrario Nacional fortalezca sus procedimientos y mecanismos de control, a efecto de asegurar la generación de información clara, confiable y suficiente, que sustente el avance de las actividades desarrolladas, en cumplimiento del programa anual de trabajo del Programa de Modernización del Catastro Rural Nacional, que le permita la adecuada toma de decisiones y rendición de cuentas.

6. Núcleos agrarios certificados integrados en el SIMCR

En 2012, el RAN reportó que integró al mosaico catastral del SIMCR 29,665 núcleos agrarios certificados, cifra superior en 34.8 puntos porcentuales a los programados (22,000 núcleos agrarios certificados), debido a que las delegaciones estatales procesaron la información de 7,665 núcleos agrarios adicionales a los programados.

La ASF constató que el resultado se determinó con la información de una base de datos (29,665 núcleos agrarios) distinta a la del SIMCR (29,609 núcleos agrarios), por lo que se presentó una diferencia de 56 núcleos agrarios certificados entre ambas; situación que denotó que el RAN no utilizó el SIMCR como fuente de datos única para determinar el resultado del indicador.

Con el oficio núm. DGCAT/100/4140/2013, del 9 de diciembre de 2013, el RAN indicó que los 56 núcleos agrarios faltantes ya fueron integrados en el SIMCR y aseguró que para posteriores informes se generará el dato directamente de la base de datos del SIMCR y no

se tomarán en cuenta a los núcleos agrarios certificados por medio del SIRAN que por su naturaleza no se actualiza automáticamente.

Aun cuando el RAN señaló que integró los 56 núcleos agrarios faltantes al SIMCR, no proporcionó la base de datos correspondiente y tampoco acreditó los mecanismos de control que implementó para asegurar que la información de los núcleos agrarios certificados provenga de la base de datos del SIMCR, por lo tanto la observación permanece.

12-0-15B00-07-0481-07-007 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Registro Agrario Nacional fortalezca sus mecanismos de control a fin de asegurar que la información con que se determinan los resultados del indicador relacionado con los núcleos agrarios certificados integrados en el sistema, se obtenga de la base de datos única (SIMCR), que le permita la adecuada toma de decisiones y rendición de cuentas.

7. Delegaciones estatales con información agraria en el SIMCR

En 2012, el RAN reportó que el indicador “Porcentaje de delegaciones estatales con información agraria en el sistema” obtuvo un avance del 27.2%, equivalente a 9 de las 32 delegaciones estatales con información agraria (catastral, registral y digitalizada) en el sistema, porcentaje superior en 8.4 puntos porcentuales a la meta establecida (18.8%).

Con la revisión, se constató que el resultado se obtuvo del promedio (8.73) de la suma de los tres procesos siguientes: 1. “Migración de información catastral”, 1.70 (5 delegaciones estatales); 2. “Migración de información registral”, 1.30 (5 delegaciones estatales); y 3. “Establecer el acceso a la información digitalizada (AGA)”, 5.73 (20 delegaciones estatales); sin que las 9 delegaciones estatales hubiesen concluido al 100.0% los tres procesos.

Respecto del cumplimiento de la meta histórica 2008-2012 del indicador “Porcentaje de delegaciones estatales con información agraria en el sistema” con una meta de 32 delegaciones estatales, el RAN reportó un resultado acumulado de 29 (90.6%).

La ASF determinó que, en el periodo 2008-2012, sólo 10 de las 32 delegaciones estatales concluyeron los tres procesos al 100.0%, por lo que el cumplimiento de la meta histórica fue de 31.3%, resultado inferior en 68.7 puntos porcentuales respecto de la meta.

De las 22 delegaciones restantes, en 16 el avance fue del 90.0% al 99.0%, en 3 del 82.0% al 87.0%; en 1 del 71.0%; y en 2 del 60.0%.

Con el oficio núm. DGCAT/100/4140/2013, del 9 de diciembre de 2013, el RAN señaló que llevará acabo la migración de la información registral faltante en la medida que se avance en la liberación de trámites en el SIMCR, ya que faltan 32 trámites por liberar en el sistema. En cuanto al acceso a la información del Archivo General Agrario, informó que se llevará a cabo un análisis de las causas por las que no fue posible cumplir con el 100.0%, con el fin de diseñar una estrategia y plan de trabajo tendiente a cumplir con el acceso a la información faltante, sobre todo en los estados de Morelos y Campeche, donde el avance fue mínimo.

Lo anterior no justifica el incumplimiento de la meta histórica 2008-2012, referente a que las 32 delegaciones estatales cumplieran con los 3 procesos, por lo tanto la observación permanece.

12-0-15B00-07-0481-07-008 **Recomendación al Desempeño**

Para que el Registro Agrario Nacional revise los avances de la integración de la información agraria en el sistema, relacionada con los procesos: migración catastral, migración registral, y acceso a la información digitalizada, y con base en los resultados establezca un programa de trabajo con fechas y responsables para su conclusión.

8. Núcleos agrarios certificados con información catastral actualizada en el SIMCR

En 2012, el RAN actualizó en el SIMCR la información catastral de 8,674 núcleos agrarios certificados, cifra que representó el 101.0% de la meta de 8,606 núcleos agrarios.

En el periodo 2008-2012, de 29,609 núcleos agrarios certificados registrados en el SIMCR, se actualizó la información catastral de 29,246 (98.8%) núcleos agrarios y quedaron pendientes de actualizar 363 (1.2%).

9. *Identificación de los titulares de la propiedad social*

En 2012 se identificaron 2,468,606 titulares de 5,131,295 parcelas, las cuales representaron el 95.4% del total de parcelas existentes (5,377,778) en las 31 delegaciones estatales del Sistema de Información Geográfica de la Propiedad Social (SIG), y el 4.6% (246,483) restante no se vinculó con ningún titular.

Se identificaron 1,678,193 titulares de 1,974,394 solares, los cuales representaron el 95.0% respecto de los 2,079,133 solares existentes en 31 delegaciones estatales integradas en el SIG en 2012, y del 5.0% (104,739) restante no se identificó vinculación con ningún titular.

También se identificaron 20,331 polígonos de tierras de uso común de 18,381 núcleos agrarios, de las 31 delegaciones, que fueron asignados a 2,022,050 titulares.

En la delegación de Oaxaca se registró una vinculación con los titulares de parcelas del 75.1% y de solares del 87.5%; en Nayarit la vinculación de los solares con sus titulares fue del 89.7% y en Coahuila del 87.0%.

Asimismo, se identificó que en la Base de Datos del SIG no se registró la información de parcelas, solares y de tierras de uso común del Distrito Federal, sin que el RAN hubiese acreditado las causas por las que no se incluyeron los registros correspondientes.

Con el oficio núm. DGCAT/100/4140/2013, del 9 de diciembre de 2013, el RAN proporcionó la información de parcelas y tierras de uso común del Distrito Federal que se integró en el SIG en 2012, y señaló que en esa demarcación no se han expedido títulos de solares urbanos. La información se revisó y se identificaron 2,469,572 titulares de 5,132,841 parcelas, las cuales representaron el 95.4% del total de parcelas existentes (5,379,357) en las 32 delegaciones estatales. En cuanto a las tierras de uso común, se identificaron 19,151 núcleos agrarios con 20,336 polígonos de tierras de uso común ubicados en las 32 delegaciones, los cuales están asignados a 2,022,814 titulares. Por lo que al proporcionar la información faltante, la observación se solventó durante el desarrollo de la auditoría.

También aclaró que la falta de vinculación de la información catastral y registral se debe a: la parcela o solar se midió pero el titular no se interesó en el PROCEDE, ni en el FANAR; el titular no proporcionó la información necesaria para la expedición del certificado o título correspondiente; la parcela o solar se encuentra en conflicto o existen problemas técnicos o jurídicos en la expedición del certificado de derechos o título de propiedad. Estas situaciones no fueron imputables al RAN; por lo tanto la observación se atendió durante el desarrollo de la auditoría.

10. Actualización de la normativa del RAN

La ASF constató que el RAN no expidió los Lineamientos para la Integración del Catastro Rural Nacional, por lo que las delegaciones estatales no realizaron los trabajos de integración y actualización del Catastro Rural Nacional con base en éstos.

El Registro señaló que las actividades de integración y actualización del Catastro Rural Nacional se realizaron con base en el Manual de Procedimientos de la Dirección General de Catastro Rural, el cual se revisó y en él se identificó que la última fecha de actualización del manual fue el 6 de mayo de 2009, en tanto que el reglamento interior vigente se actualizó el 11 de octubre de 2012; por lo anterior la estructura organizacional de 2012 difiere respecto del Manual, ya que la denominación de la Dirección General de Catastro Rural cambió por la de Dirección General de Catastro y Asistencia Técnica con nuevas atribuciones relacionadas con la integración y actualización del Catastro Rural Nacional.

Con el oficio núm. DGCAT/100/4140/2013, del 9 de diciembre de 2013, el RAN proporcionó copia del oficio núm. DJ/CI/149/2013, del 23 de agosto de 2013, con el cual la Coordinación Interinstitucional envió a la Dirección General de Asuntos Jurídicos el proyecto del Manual de Organización del Registro Agrario Nacional, para su revisión. Dicho documento fue remitido a la ASF; sin embargo, el RAN no presentó evidencia de la expedición de los Lineamientos para la Integración del Catastro Rural Nacional, ni del Manual de Procedimientos de la Dirección General de Catastro y Asistencia Técnica, por lo que la observación permanece.

12-0-15B00-07-0481-07-009 Recomendación al Desempeño

Para que el Registro Agrario Nacional analice su marco jurídico y de los resultados promueva la elaboración de los lineamientos para la integración del Catastro Rural Nacional, a fin de que las delegaciones estatales realicen los trabajos de integración y actualización del Catastro, conforme a las disposiciones legales vigentes.

12-0-15B00-07-0481-07-010 Recomendación al Desempeño

Para que el Registro Agrario Nacional, con base en las nuevas atribuciones para la integración y actualización del Catastro Rural Nacional establecidas en el Reglamento Interior del RAN, actualice los manuales de procedimientos de la Dirección General de Catastro y Asistencia Técnica de acuerdo con la nueva estructura organizacional.

11. Cumplimiento de las disposiciones en materia de adecuaciones presupuestarias

En 2012, el RAN ejerció 101,813.3 miles de pesos, 49.7% menos que el presupuesto original (205,000.0 miles de pesos), debido a que la SHCP autorizó reducciones presupuestarias al Programa Presupuestario P003 "Modernización del Catastro Rural Nacional" por la cantidad de 103,186.7 miles de pesos; sin que las adecuaciones realizadas al presupuesto del programa hubiesen afectado el cumplimiento de las metas de los indicadores.

12. Rendición de cuentas

En los documentos de rendición de cuentas no se reportaron resultados relacionados con la certeza jurídica en la tenencia de la tierra de la propiedad social, en términos de la expedición de certificados y títulos de propiedad por medio del SIMCR, que constituyen los documentos oficiales con los que se acredita la propiedad y se garantiza certeza jurídica.

No fue posible corroborar los resultados relacionados con los datos de la integración y actualización de la información de la propiedad social, excepto por el cumplimiento del indicador “Porcentaje de delegaciones estatales con información agraria en el sistema” y el número de núcleos agrarios con información catastral actualizada.

Con el oficio núm. DGCAT/100/0001/2014, del 7 de enero de 2014, el RAN informó que los resultados relacionados con la certeza jurídica en la tenencia de la tierra de la propiedad social se reportan en el Programa Presupuestario E003 “Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural”, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), y que para su determinación la Dirección General de Registro y Control Documental del RAN coadyuva en la integración de los indicadores denominados “Porcentaje de certificados y títulos emitidos diferentes a los de la certificación de núcleos agrarios” y “Porcentaje de certificados y títulos generados”.

El RAN proporcionó copia de la MIR del Programa Presupuestario E003 para el ejercicio fiscal 2012, en la cual se identificaron los indicadores señalados; sin embargo, no acreditó el resultado de los mismos, ni la contribución del programa en los resultados; así como tampoco proporcionó los datos para corroborar los resultados la integración y actualización de la información de la propiedad social reportados en los documentos de rendición de cuentas; por lo que la observación permanece.

12-0-15B00-07-0481-07-011 Recomendación al Desempeño

Para que el Registro Agrario Nacional reporte los resultados de la contribución del Programa de Modernización del Catastro Rural Nacional sobre la certeza jurídica en la tenencia de la tierra de la propiedad social, en los diferentes documentos de rendición de cuentas.

12-0-15B00-07-0481-07-012 Recomendación al Desempeño

Para que el Registro Agrario Nacional genere información clara, confiable, oportuna y suficiente de la contribución del Programa de Modernización del Catastro Rural Nacional sobre la integración y la actualización de la información de la propiedad social; y la certeza jurídica en la tenencia de la tierra de la propiedad social y, con base en esa información, se lleve a cabo la rendición de cuentas de la gestión pública.

13. Costo del Programa de Modernización del Catastro Rural Nacional

La ASF constató que, en el periodo 2008-2012, el RAN ejerció 562,411.0 miles de pesos para la instrumentación del Programa de Modernización del Catastro Rural Nacional, cantidad que significó el 179.2% del costo que se estimó en el Plan Maestro del Programa de Modernización del Catastro Rural Nacional 2009-2012 (313,844.6 miles de pesos).

En 2012, el RAN ejerció 101,813.3 miles de pesos, cifra que significó el 519.1% respecto del presupuesto estimado de 19,615.3 miles de pesos.

Con el oficio núm. DGCAT/100/4140/2013, del 9 de diciembre de 2013, el RAN señaló y documentó que a partir de la publicación del Documento Rector del Programa de Modernización del Catastro Rural Nacional y Plan de Trabajo 2011-2012, en junio de 2011, quedó sin efectos la estimación del costo del programa establecida en el Plan Maestro del Programa de Modernización del Catastro Rural Nacional 2009-2012. Por lo anterior, la observación se atendió durante el desarrollo de la auditoría.

Consecuencias Sociales

En 2012, por medio del Programa de Modernización del Catastro Rural Nacional, el RAN integró en el SIMCR el 87.4% de la información registral, lo cual permitió identificar a 2,469,572 titulares de 5,132,841 parcelas y a 1,678,193 titulares de 1,974,394 solares, de 32 delegaciones estatales, y con ello garantizar la certeza jurídica en la tenencia de la tierra.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 10 observación(es), de la(s) cual(es) 3 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 7 restante(s) generó(aron): 12 Recomendación(es) al Desempeño.

Dictamen: con salvedad

La auditoría se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada, de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo y alcance establecidos, y se aplicaron los procedimientos de auditoría que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

La Auditoría Superior de la Federación considera que, en términos generales, el Registro Agrario Nacional (RAN) cumplió razonablemente con el objetivo de integrar y actualizar la información documental, registral y catastral de la propiedad social, en el Sistema Integral de Modernización Catastral y Registral (SIMCR), con lo que contribuyó a garantizar la certeza jurídica en la tenencia de la tierra.

En 2012, el RAN registró un avance en la integración de la información al SIMCR del 100.0% de la información catastral; del 87.4% de la información registral y del 85.5% de la información documental.

Con la vinculación de la información registral y catastral en el sistema, se logró identificar a 2,469,572 titulares de 5,132,841 parcelas, que representaron el 95.4% de 5,379,357 parcelas existentes en las 32 delegaciones estatales; 1,678,193 titulares de 1,974,394 solares, que significaron el 95.0% respecto de los 2,079,133 solares existentes en las delegaciones estatales y 2,022,814 titulares de 20,336 polígonos de tierras de uso común.

Para realizar la actualización permanente de la información del SIMCR, durante 2012 el RAN recibió y registró 363,201 solicitudes de los usuarios para crear o modificar los derechos sobre la propiedad social, de las cuales se atendió y actualizó la información del 71.2% (258,696) de los solicitantes.

El RAN otorgó certeza jurídica en la tenencia de la tierra con la atención de 17,422 (34.8%) solicitudes de las 50,056 registradas en el SIMCR, en beneficio de 211,898 usuarios con la expedición de 307,917 certificados y títulos de parcelas, solares y tierras de uso común.

Los resultados con observación que se presentan en el apartado correspondiente se refieren principalmente a: en 2012, el RAN no estableció indicadores ni metas para medir la expedición de certificados y títulos de derechos, ni para evaluar la actualización permanente del SIMCR. Tampoco fue posible verificar los resultados del indicador "Índice de Información Integral de la Propiedad Social y las localidades rurales" (IIIPS), establecido en el PSDA 2007-2012, debido a que cada año el RAN modificó el tipo y cantidad de indicadores para su cálculo, lo que implicó deficiencias en la programación anual.

La ASF verificó que 18 (72.0%) de las 25 actividades específicas tuvieron un cumplimiento superior o igual al 100.0%, y que en 7 (28.0%) fue menor al 100.0%.

Se constató que el cumplimiento de la meta histórica 2008-2012 del indicador “Porcentaje de delegaciones estatales con información agraria en el sistema” fue de 31.3%, inferior en 68.7 puntos porcentuales respecto de la meta, debido a que 10 de las 32 delegaciones estatales cumplieron los tres procesos relacionados con la integración de la información agraria en el sistema.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar la alineación vertical y horizontal de los objetivos e indicadores de la MIR del programa, con la revisión de las fichas técnicas y la normativa aplicable, y la congruencia del objetivo del programa con los objetivos establecidos en los programas de mediano plazo.
2. Constatar el avance de la integración de la información de la propiedad social en el SIMCR.
3. Verificar que el SIMCR permite la actualización permanente de la información de la propiedad social, por medio del registro de los trámites que ofrece el RAN a sus usuarios.
4. Determinar el número de usuarios (sujetos agrarios) atendidos con certificados y títulos de propiedad expedidos por medio del SIMCR.
5. Comprobar el cumplimiento de las actividades establecidas en el Programa de Trabajo 2012.
6. Constatar el número de núcleos agrarios certificados integrados en el SIMCR.
7. Verificar que la información agraria de las delegaciones estatales se integró en el SIMCR.
8. Determinar el número de núcleos agrarios con información actualizada en el SIMCR.
9. Comprobar el número de titulares de las tierras de la propiedad social, por medio de la vinculación de la información registral y catastral del Sistema de Información Geográfica de la Propiedad Social (SIG) y del SIMCR.
10. Verificar que la normativa del RAN se encuentra actualizada y permite la ejecución de las actividades relacionadas con la integración y actualización del Catastro Rural Nacional.
11. Revisar las adecuaciones presupuestarias para corroborar el ejercicio de los recursos asignados.
12. Analizar la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF) 2012, el Sexto Informe de Ejecución del PND, el Sexto Informe de Gobierno y el Sexto Informe de Labores, para verificar que el RAN llevó a cabo la rendición de cuentas de los resultados del programa.

13. Analizar la determinación del costo del Programa de Modernización del Catastro Rural Nacional de 2008 a 2012.

Áreas Revisadas

La Dirección General de Catastro y Asistencia Técnica del Registro Agrario Nacional, y las demás áreas vinculadas con la operación del programa.

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

Durante el desarrollo de la auditoría practicada, se determinaron incumplimientos de las leyes, reglamentos y disposiciones normativas que a continuación se mencionan:

1. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: Art. 19
2. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Artículos 45
3. Ley de Planeación: Art. 6
4. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Criterios para la elaboración y revisión de la Matriz de Indicadores para Resultados del Presupuesto de Egresos de la Federación 2012, numerales 9, 15 y 19; Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en Materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno, Artículo Tercero, Título Segundo, Capítulo II, Cuarta Norma General de Control Interno; Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, Artículos 14, fracción X; 21, fracción II; 22, fracción XX

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones

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

Artículo 79, fracción II, párrafos tercero y quinto y fracción IV, párrafos primero y penúltimo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 6, 12, fracción IV; 13, fracciones I y II; 15, fracciones XIV, XV y XVI; 29, fracción X; 32; 39; 49, fracciones I, II, III y IV; 55; 56, y 88, fracciones VIII y XII, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Comentarios de la Entidad Fiscalizada

Es importante señalar que la documentación proporcionada por la entidad fiscalizada para aclarar o justificar los resultados y las observaciones presentadas en las reuniones fue analizada con el fin de determinar la procedencia de eliminar, rectificar o ratificar los resultados y las observaciones preliminares determinadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que se presentó a esta entidad fiscalizadora para los efectos de la elaboración definitiva del Informe del Resultado.

Los comentarios del RAN se presentan a continuación:

“Se hace referencia a la Auditoría No. 481 “Modernización de Catastro Rural Nacional”, de la cual se determinaron trece resultados, de los cuales únicamente siete fueron registrados con observación. Las materias relacionadas con las observaciones referidas corresponden a la estructuración de la matriz de indicadores de resultados, homogeneizar los diversos informes de avance del programa, el fortalecimiento de los mecanismos de acopio de la

información, tanto de los indicadores, como del programa de trabajo, y finalmente, para la actualización de la normatividad del RAN”.

“En relación con las observaciones señaladas por ese órgano de fiscalización y sin perjuicio de las aclaraciones o precisiones que este órgano registral presentó durante la pre-confronta y la confronta, en el marco del proceso de auditoría, se considera que los resultados son valiosos al detectar áreas de oportunidad en las que el RAN debe enfocar su atención en los próximos meses”.

“No obstante lo anterior y como quedó fehacientemente acreditado durante el desarrollo de la auditoría, actualmente en el RAN, a través del Programa de Modernización del Catastro Rural Nacional se encuentra operando el sistema integral que vincula la información de diversas bases de datos para una consulta ágil, certera y fácil de realizar, con el fin de brindar al usuario herramientas necesarias para la verificación de la información, evitando la consulta de varios sistemas y ahorrando tiempo en la atención a los usuarios de los servicios que presta esta institución, por lo que una vez que se cuenta con esa plataforma informática, se está en posibilidades de dar mayor atención al soporte documental derivado del mismo”.