

Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra
Regularización de Lotes en Asentamientos Humanos Irregulares en Terrenos de Origen Ejidal, Comunal y de Propiedad Federal

Auditoría de Desempeño: 14-1-15QDV-07-0136

DE-126

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la normativa institucional de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014, considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

Objetivo

Fiscalizar el otorgamiento de escrituras a los poseedores de los lotes para regularizar asentamientos humanos en terrenos de origen ejidal, comunal y de propiedad federal.

Alcance

La auditoría comprendió la evaluación de la eficacia en la entrega de escrituras para disminuir la vulnerabilidad de los vecindados; los procesos de promoción y sensibilización para la regularización de la tenencia de la tierra, de atención a las solicitudes de contratación de lotes, la integración de los expedientes técnicos programados, con la finalidad de contar con lotes disponibles para enajenar a los vecindados; el costo de la regularización; el cumplimiento de las disposiciones del Sistema de Evaluación del Desempeño para elaborar la Matriz de Indicadores para Resultados; el cumplimiento de las normas de control interno y la rendición de cuentas de los resultados del programa.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública y se utilizó la metodología establecida en los Lineamientos Técnicos de la Auditoría Especial de Desempeño para asegurar el logro del objetivo y alcance establecidos. Estos lineamientos son congruentes con los Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño, de la INTOSAI. En el desarrollo se tuvieron limitantes para aplicar algunos de los procedimientos establecidos, debido a que no en todos los casos los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron suficientes, de calidad, confiables y consistentes, lo que limitó en consecuencia la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de objetivos y metas del Programa presupuestario R003 "Regularización de lotes en asentamientos humanos irregulares en terrenos de origen ejidal, comunal y de propiedad federal".

Antecedentes

De acuerdo con la CORETT, la falta de regularización de la tenencia de la tierra de asentamientos humanos ubicados en terrenos ejidales, comunales y de propiedad federal, no permite tener un patrimonio propio con certeza jurídica, ni infraestructura, equipamiento y servicios públicos, tales como alumbrado público, pavimentación, drenaje, etc.

En el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (PROSEDATU) 2013-2018 se señaló que la regularización de la tenencia de la tierra de asentamientos humanos

irregulares ubicados en terrenos ejidales, comunales y de propiedad federal, permite el acceso a un patrimonio propio con certeza jurídica, así como a la infraestructura, equipamiento y servicios públicos. Al mes de agosto de 2013, se encontraban en proceso de regularización más de 370.0 miles de predios que representaban 21.0 miles de hectáreas en 2,167 asentamientos humanos irregulares. Asimismo, se indica que en las últimas cuatro décadas, se escrituraron casi 2.7 millones de lotes a favor de sus ocupantes; sin embargo, la acción regularizadora ha disminuido: en 2012 se escrituraron casi 16.0 miles de propiedades frente a 119.0 miles en 1998 (750% menos). Lo anterior indica una estrategia poco eficiente frente a los 5 millones de lotes habitacionales informales, irregulares o ilegales estimados en el país. Asimismo, en el ámbito nacional se calcula que un promedio de 90 mil lotes irregulares se fraccionan cada año, involucrando a 360 mil habitantes; además, 15 millones de inmuebles carecen de escrituras en el país.

En 1970, el Ejecutivo Federal implementó el Programa Nacional de Regularización de Zonas Ejidales (PRONARZUE), coordinado por el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización (DAAC) y el Fondo Nacional del Fomento Ejidal (FONAFE), con la finalidad de regularizar la tenencia de la tierra ejidal y comunal con asentamientos humanos irregulares.

El 20 de agosto de 1973, por acuerdo Presidencial se instaló el Comité para la Regularización de la Tenencia de la Tierra como un organismo desconcentrado de la Administración Pública Federal con el objetivo de impedir, regularizar y prevenir los asentamientos humanos irregulares por la vía expropiatoria, tanto de terrenos de origen ejidal y comunal como los de origen privado. El Comité se encontraba dentro de la estructura organizativa del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización.

Con motivo de otra reforma al decreto presidencial del 27 de julio de 1979 se instituyó la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, facultada para convenir con el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, la adquisición de todos los terrenos libres que se localizaban dentro de las áreas expropiadas para la comisión, o que se le hubieran entregado por cualquier título legal en cumplimiento de su objetivo, a fin de que ese instituto llevase a cabo sus funciones.

El 26 de febrero de 1999, por decreto presidencial, se redefinió nuevamente el objetivo de la CORETT, para contar con un organismo público que además de promover la vinculación del aprovechamiento de terrenos de origen ejidal y comunal con la política nacional de asentamientos humanos y de desarrollo urbano de los centros de población, hiciera posible la coordinación de estos procesos con los gobiernos de las entidades federativas con la participación de sus municipios y del Distrito Federal, así como la concertación con los sectores social y privado, particularmente de los ejidatarios y comuneros.

Al mes de agosto de 2013, se encontraban en proceso de regularización más de 21,000 hectáreas, sin que se precisaran cuáles eran los núcleos agrarios involucrados.

Para el cumplimiento de esos objetivos, principalmente con la regularización de la tenencia de la tierra, la CORETT llevó a cabo el proceso de regularización y escrituración de los lotes a favor de sus poseedores (avecindados, aún no propietarios), quienes debían cubrir o pagar los servicios para que pudieran tener una escritura pública que les garantizara la certeza jurídica de su patrimonio.

Como lo establece el marco normativo de la CORETT, su diseño presupuestal se determinó en función de su naturaleza jurídica como organismo público descentralizado de control

presupuestal indirecto, que dependía de los recursos propios que genera por los servicios de regularización.

En 2014, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra operó el Pp R003 “Regularización de lotes en asentamientos humanos irregulares en terrenos de origen ejidal, comunal y de propiedad federal” para regularizar lotes de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, así como atender a los vecindados que desean iniciar los trámites para obtener una escritura que les otorgue certeza jurídica sobre la tenencia de la tierra.

Respecto del presupuesto ejercido en el Pp R003 “Regularización de lotes en asentamientos humanos irregulares en terrenos de origen ejidal, comunal y de propiedad federal” fue de 416,935.6 miles de pesos, que representaron el 98.4% del gasto total de la Actividad Institucional 010 “Ordenación y regularización de la propiedad rural y urbana”.

Resultados

1. *Análisis de la Matriz de Indicadores para Resultados*

En lo general, la lógica vertical de la MIR 2014 del Pp R003 “Regularización de lotes en asentamientos humanos irregulares en terrenos de origen ejidal, comunal y de propiedad federal” es adecuada, ya que permite verificar la relación causa-efecto que existe entre los diferentes niveles de objetivos de la matriz; éstos permiten evaluar la contribución del programa al logro del objetivo estratégico al que se encuentra alineado.

La lógica horizontal presentó indicadores de los objetivos de nivel de Fin, de Propósito y de Actividad, que son congruentes con su método de cálculo y permiten medir su contribución con los objetivos del programa; sin embargo, se identificó que la variable “Total de inventario de lotes CORETT” del método de cálculo se refiere a los lotes que la CORETT enajena e identifica mediante sus expedientes técnicos, ya que la comisión no tiene la información respecto de todos los lotes irregulares en el territorio nacional, motivo por el cual, se determinó que el indicador de Fin no muestra el avance real de las acciones de regularización de asentamientos humanos irregulares. En cuanto a la definición y el método de cálculo del indicador a nivel de Componente no son congruentes con el objetivo del indicador, ya que el objetivo se refiere a las solicitudes, por lo que la definición y el método de cálculo deberían hacer de referencia a éstas y no a los lotes.

Con motivo de la reunión para la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la CORETT, mediante el oficio núm. 1.0/161/2015 del 15 de octubre de 2015, proporcionó el Proyecto de Matriz de Indicadores para Resultados del Pp R003 “Regularización de lotes en asentamientos humanos irregulares en terrenos de origen ejidal, comunal y de propiedad federal” que será aplicable al ejercicio fiscal 2017. Con su revisión y análisis se comprobó que el ente fiscalizado realizó modificaciones en la definición de los objetivos de cada uno de los niveles de los indicadores y realizó cambios en el método de cálculo, por lo que se solventa la observación.

2. *Evaluación del sistema de control interno institucional*

En 2014, la CORETT, en la operación del Pp R003, no acreditó el cumplimiento de las cinco normas de control interno institucional.

Con motivo de la reunión para la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la CORETT, mediante el oficio núm. 1.7/1603/2015 del 12 de octubre de 2015,

proporcionó a la ASF la evidencia documental respecto a la evaluación del sistema de control interno institucional. Con la revisión y análisis de la información proporcionada por la CORETT, se comprobó que cumplió con el 100.0% de los elementos de control interno evaluados con la Norma primera “Ambiente de Control”, ya que las actividades evaluadas por el Pp R003 en 2014 acreditaron que el personal conoce los objetivos del programa y de la Dirección General de Concertación Social (DGCS) y que se cuenta con un código de conducta de la CORETT, y cuenta con Manuales de Organización actualizados y autorizados, acorde a la estructura organizacional y a la normativa. Además cuenta con un Banco de Poblados y el Sistema Automatizado de Operaciones (SAO), para simplificar y hacer más efectivo el control interno institucional y se encuentra en proceso el desarrollo del Sistema Integral para la Administración de Trámites y Servicios (SIATS) cuyo propósito fundamental es integrar los macroprocesos operativos para coadyuvar en las tareas de la regularización de la tenencia de la tierra, siendo de utilidad al Programa Presupuestario R003 “Regularización de Lotes en Asentamientos Humanos Irregulares en Terrenos de Origen Ejidal, Comunal y Propiedad Federal”.

En cuanto a la Norma segunda “Administración de Riesgos”, la CORETT acreditó al 100.0% al elaborar la Matriz de Riesgos y el Programa de Trabajo de Administración de Riesgos Institucionales (PTAR), identificándose que el proceso se desarrolló conforme a las etapas de I. Evaluación de riesgos; II. Evaluación de controles; III. Valoración de riesgos respecto a controles; IV. Mapa de riesgos, y V. Definición de estrategias y acciones de control.

En la Norma Tercera “Actividades de Control Interno” la CORETT cumplió con el 100.0% de los elementos de control interno evaluados para el Pp R003 “Regularización de Lotes en Asentamientos Humanos Irregulares en Terrenos de Origen Ejidal, Comunal y Propiedad Federal”, ya que acreditó efectuar el análisis y seguimiento a los temas relevantes relacionados con el logro de objetivos y metas institucionales, el Sistema de Control Interno Institucional y la administración de riesgos; estableciendo los instrumentos y mecanismos que miden los avances y resultados del cumplimiento de los objetivos y metas institucionales, y definió de forma clara sus actividades para cumplir con las metas establecidas.

En la Norma Cuarta “Información y Comunicación” la DGCS de la SEDATU cumplió con el 100.0% de los dos elementos de control interno evaluados respecto de las acciones realizadas por el Pp R003, evidenciando con las minutas de las sesiones del H. Consejo de Administración e Informe de Autoevaluación, en la atención de acuerdos y compromisos de las reuniones de Alta Dirección, así como con la documentación alusiva al Sistema Integral de Información de los Ingresos y Gasto Público, Matriz de Requerimientos General y los Lineamientos del Sistema Integral de Información de los Ingresos y Gasto Público.

En la Norma Quinta “Supervisión y Mejora Continua”, la entidad fiscalizada cumplió con el 100.0% de los aspectos revisados de control interno de las acciones realizadas en el Pp R003 “Regularización de Lotes en Asentamientos Humanos Irregulares en Terrenos de Origen Ejidal, Comunal y Propiedad Federal”, porque acreditó que las operaciones y actividades de control se ejecutan con supervisión permanente y mejora continua, a fin de mantener y elevar su eficiencia y eficacia; de la misma forma, se identificaron las causas raíces de las debilidades de control interno determinadas; así como el resultado de la Evaluación del Control Interno realizada por la Secretaría de la Función Pública (SFP).

Por lo anterior, derivado de la auditoría llevada a cabo, la ASF considera que la CORETT cuenta con la información para acreditar mecanismos adecuados para generar información clara, confiable, oportuna y suficiente, con acceso ágil y sencillo. Por lo tanto, la observación se solventa.

3. Evaluación de la rendición de cuentas

Para 2014, la CORETT no contó con criterios para llevar a cabo la rendición de cuentas de conformidad con la información siguiente:

En la programación y presupuestación del Pp R003 “Regularización de lotes en asentamientos humanos irregulares en terrenos de origen ejidal, comunal y de propiedad federal” reportado en el Presupuesto de Egresos de la Federación no se estableció con claridad la necesidad o problema público que debería atender, ni lo que se pretendió lograr con el ejercicio del gasto asignado, ya que no incluyó información sobre los objetivos, indicadores y metas para resultados.

El presupuesto programado del Pp R003 “Regularización de lotes en asentamientos humanos irregulares en terrenos de origen ejidal, comunal y de propiedad federal” reportado en la Cuenta Pública coincidió con los recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación.

La información del Pp R003 “Regularización de lotes en asentamientos humanos irregulares en terrenos de origen ejidal, comunal y de propiedad federal” reportada en la Cuenta Pública no cumplió con el objetivo de informar la forma y fondo de cómo se ejecutó el presupuesto asignado al programa presupuestario auditado, al no contener indicadores que permitan conocer los resultados del ejercicio del gasto, el logro de objetivos y metas, ni el avance en la solución del problema público.

La CORETT no reportó para 2014 el apartado Objetivos, Indicadores y Metas para Resultados, por lo que el Pp R003 “Regularización de lotes en asentamientos humanos irregulares en terrenos de origen ejidal, comunal y de propiedad federal” ya que no contó con indicadores PEF, tampoco se reportó el avance de sus indicadores en el apartado “Avance en los indicadores de Desempeño de los Programas aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2014” de los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública de 2014.

La CORETT no acreditó evidencia que permitiera determinar si contó con mecanismos adecuados para generar información clara, confiable, oportuna y suficiente, con acceso ágil y sencillo, en materia de rendición de cuentas, ya que no acreditó que el Comité de Control y Desempeño Institucional (COCODI) realizara análisis y seguimiento a los temas relevantes relacionados con el logro de objetivos y metas institucionales.

Con motivo de la reunión para la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la CORETT, mediante el oficio núm. 1.7/1603/2015 del 12 de octubre de 2015, proporcionó a la ASF la evidencia documental respecto de la rendición de cuentas, donde se mostró la autorización de su Estrategia Programática, la cual fue remitida a la coordinadora de sector para que fuera incorporada a la Estrategia Programática Sectorial donde se incluyeron los datos correspondientes a los resultados de la CORETT; además, demostró que no corresponde a la CORETT definir si sus indicadores son PEF, ya que es una atribución de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el ámbito de sus atribuciones; proporcionó las capturas de pantalla de los Informes sobre la Situación Económica, las Finanzas y la Deuda

Pública autorizados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y, por último, con la respuesta al Cuestionario de Control Interno se proporcionó información que permita determinar que se contó con mecanismos adecuados para generar información clara, confiable, oportuna y suficiente, con acceso ágil y sencillo, en materia de rendición de cuentas, por lo que la observación se considera atendida.

4. *Escrituras entregadas de lotes regularizados*

En 2014, la CORETT entregó 50,485 escrituras, con lo cual superó la meta de entregar 41,300 escrituras en 22.2%. De las 50,485 escritura entregadas, se identificó que 19,050 se tramitaron y entregaron durante 2014, mientras que las 31,435 restantes correspondieron a trámites inconclusos de años anteriores.

No fue posible determinar el avance en la solución del problema público que le dio origen al Pp R003, en términos de la escrituración de los lotes regularizados, ya que la CORETT no contó con la información sobre el avance en la escrituración de los lotes a 2014, ni los lotes pendientes o que no cuentan con escritura.

14-1-15QDV-07-0136-07-001 Recomendación al Desempeño

Para que la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra analice las causas por las cuales no contó con la información sobre los lotes pendientes de escriturar que permitan determinar el avance en la escrituración de los lotes a 2014, e implemente las acciones necesarias, para disponer de la información sobre los lotes pendientes de escriturar a fin de dar cumplimiento a lo establecido en el apartado IV.2.2, Secuencia de elaboración de la MIR, de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

5. *Promoción y sensibilización de la regularización de los vecindados*

En 2014 la CORETT no acreditó realizar acciones de promoción y sensibilización para que los vecindados concluyeran los trámites de regularización.

Con motivo de la reunión para la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la CORETT, mediante el oficio núm. 1.7/1603/2015 del 12 de octubre de 2015, proporcionó a la ASF el reporte de la Dirección General de Comunicación Social del material entregado en 2014 para efectuar la promoción y sensibilización de la regularización de los vecindados; asimismo, proporcionó la minuta de la Sesión Ordinaria No. 131 en donde se da cuenta del Informe de Cumplimiento de los Programas de Difusión y Comunicación, que tienen la finalidad de apoyar la ejecución de los procesos y mecanismos de trabajo dando a conocer a las autoridades y pobladores de los asentamientos humanos irregulares el modelo de regularización, así como la alineación de las acciones de difusión y comunicación del Organismo con las imágenes de la estrategia del Gobierno de la República. Con la información proporcionada por la entidad fiscalizada, la observación se considera atendida.

6. *Atención de solicitudes de contratación*

En 2014, la CORETT atendió 21,968 de las 55,096 solicitudes de contratación comprometidas para la regularización, solicitudes de contratación, que representó el 39.9% de la meta. De las 55,096 solicitudes de contrataciones se identificó que 9,176 correspondieron a lotes pendientes de contratar para su regularización a diciembre de 2013.

La CORETT no acreditó el universo de los lotes irregulares ejidales, comunales y de propiedad federal que son el área de enfoque que debe atender el programa, con lo cual no se puede comprobar la contribución del Pp R003 a resolver el problema que lo originó.

14-1-15QDV-07-0136-07-002 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra analice las causas por las cuales no cumplió la meta del indicador "Porcentaje de lotes regularizados" del Pp R003, y con base en los resultados, adopte las medidas correspondientes, con objeto de formular un programa de trabajo para supervisar su cumplimiento y atender lo establecido en los artículos 34 de la Regla 1/07 para la Regularización de la Tenencia de la Tierra y 45, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

14-1-15QDV-07-0136-07-003 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra analice las causas por las cuales no contó con la información sobre el universo de los lotes irregulares ejidales, comunales y de propiedad federal que son el área de enfoque que debe atender el programa y, con base en los resultados, adopte las medidas correspondientes a fin de que se pueda identificar la contribución del Pp R003 a resolver el problema público que lo originó, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido sobre la Secuencia de elaboración de la MIR, de la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir la deficiencia detectada.

7. *Integración de los expedientes técnicos programados*

En 2014, la CORETT integró 64 de los 79 expedientes técnicos para disponer de suelo susceptible de regularizar, por lo que cumplió con el 81.0% la meta prevista de los expedientes técnicos integrados para disposición de suelo para regularizar. Del total de expedientes, 52 correspondieron a Convenios de Mandato y 12 de Expropiación; de los cuales, 11 fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación y 1 se encontraba en proceso de revisión de la Consejería Jurídica de Presidencia, y una vez firmado por el Ejecutivo fue publicado el 24 de junio de 2015.

Mediante la integración de los expedientes técnicos, la CORETT tiene la posibilidad de regularizar 21, 338 lotes, correspondientes a 1,120.1 hectáreas para 2015.

Con motivo de la reunión para la presentación de resultados finales y observaciones preliminares, la CORETT, mediante el oficio núm. 1.7/1603/2015 del 12 de octubre de 2015, proporcionó a la ASF la documentación donde se muestra que los expedientes que no se publicaron en 2014 se encontraban en proceso de revisión ante la Dirección General de Administración de Patrimonio Inmobiliario Federal del INDAABIN. Lo anterior explica que tanto la publicación de decretos expropiatorios como los Acuerdos de Desincorporación de Propiedad Federal dependen de la SEDATU y de la Secretaría de la Función Pública, respectivamente, no de la CORETT.

Derivado de la auditoría realizada, el ente fiscalizado acreditó las modificaciones en la Matriz de Indicadores 2015, en las Metas correspondientes a la Dirección Técnica, se separó la

publicación de Acuerdos y Decretos, con la integración de Expedientes técnicos integrados. Con base en el análisis anterior, la observación se solventa.

8. *Economía del Programa presupuestario R003*

En 2014, la CORETT ejerció 416,935.6 miles de pesos en el programa en el programa R003 “Regularización de lotes en asentamientos humanos irregulares en terrenos de origen ejidal, comunal y de propiedad federal”, 13.5% (72,333 miles de pesos) menos que los 534,268.0 miles de pesos del presupuesto original y 25.9% (146,008.8 miles de pesos) menos que los 562,944.4 miles de pesos del modificado.

Con la información proporcionada por CORETT el grupo auditor identificó que para el programa R003 “Regularización de lotes en asentamientos humanos irregulares en terrenos de origen ejidal, comunal y de propiedad federal” los recursos propios programados y ejercidos de la CORETT en 2014 priorizaron las actividades relacionadas al capítulo 1000 “Servicios personales”; ya que se ejerció el 67.5% de los recursos en estas actividades (284,718.8 miles de pesos), mientras que para los gastos de operación de las actividades sustantivas; los costos para alcanzar los resultados cuantitativos y cualitativos previstos en las metas del programa se destinó el 27.1% (112,946.7 miles de pesos) de recursos propios y el 5.4% (22,421.9 miles de pesos) de recursos fiscales entre los capítulos 2000 y 3000, determinando así la eficiencia, economía y eficacia del ejercicio del gasto público del programa, en cumplimiento de los artículos 1, párrafo segundo y 25, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Consecuencias Sociales

En 2014, la CORETT entregó 50,485 escrituras y atendió 21,968 solicitudes de contratación sin asociarlo a las personas que beneficia el programa, por lo cual prevalece el riesgo de no avanzar en la solución del problema. Asimismo, las deficiencias en la operación propiciaron el incumplimiento de metas, que aunado al desconocimiento de los lotes que requieren regularizarse, así como los que requieren escriturarse, imposibilitaron cuantificar la contribución del programa en la atención del problema de vulnerabilidad patrimonial; en detrimento de los sujetos que viven en asentamientos humanos irregulares de origen ejidal, comunal y de propiedad federal.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 8 observación(es), de la(s) cual(es) 6 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 2 restante(s) generó(aron): 3 Recomendación(es) al Desempeño.

Dictamen

El presente se emite el 23 de octubre de 2015, fecha de conclusión de los trabajos de auditoría. Ésta se practicó sobre la información proporcionada por la entidad fiscalizada de cuya veracidad es responsable; fue planeada y desarrollada de acuerdo con el objetivo relativo a fiscalizar el otorgamiento de escrituras a los poseedores de los lotes para regularizar asentamientos humanos en terrenos de origen ejidal, comunal y de propiedad federal, y alcance establecidos. Se aplicaron los procedimientos de auditoría y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar, con base en los resultados de auditoría, el presente dictamen.

En el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano (PROSEDATU) 2013-2018 se señaló que la falta de regularización de la tenencia de la tierra de los asentamientos humanos irregulares ubicados en terrenos ejidales, comunales y de propiedad federal ocasiona que no se tenga certeza jurídica en el patrimonio de las personas y que éstas no tengan acceso a la infraestructura, equipamiento y servicios públicos.

Para atender esa problemática en 2014, la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) operó el Pp R003 “Regularización de lotes en asentamientos humanos irregulares en terrenos de origen ejidal, comunal y de propiedad federal” con el objetivo de regularizar lotes de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, así como atender a los avecindados que desean iniciar los trámites para obtener una escritura que les otorgue certeza jurídica sobre la tenencia de la tierra. Para ello, se le asignó un presupuesto de 416,935.6 miles de pesos.

La ASF verificó que en 2014, la CORETT careció de información que le permita conocer el universo de los lotes irregulares ejidales, comunales y de propiedad federal que debe atender y, en consecuencia, determinar la programación para regularizar los lotes. Por ello, su programa anual se realiza de forma inercial.

En 2014, la CORETT llevó a cabo la regularización de los lotes mediante el proceso de contratación, que es la atención que se brinda a los avecindados (posesionarios, no propietarios de la tierra) que desean regularizar su lote, así como la entrega de escrituras de los lotes.

En 2014, la CORETT atendió 21,968 de las 55,096 solicitudes para iniciar los trámites de regularización de los lotes de los avecindados, que representó el 39.9% de la meta. De las 21,968 solicitudes de contrataciones, 9,176 (41.8%) correspondieron a rezago en la regularización a diciembre de 2013.

En 2014, la entidad entregó 50,485 escrituras, con lo cual rebasó 22.0% la meta de entregar 41,300 escrituras. De las 50,485 escrituras entregadas se identificó que 19,050 se tramitaron y entregaron durante 2014, mientras que las 31,435 restantes correspondieron a trámites inconclusos de años anteriores; la entidad fiscalizada carece de información para determinar el avance en la solución de los lotes que carecen de escrituras, porque la CORETT no tiene identificado el universal correspondiente de lotes pendientes a escriturarse.

En opinión de la ASF, en 2014 la CORETT careció de información que le permita conocer el universo de lotes irregulares ejidales, comunales y de propiedad federal que debe atender, así como de los lotes pendientes a escriturarse, por lo que en consecuencia, no fue posible determinar el avance en la solución del problema público referente a la existencia de asentamientos irregulares ubicados en terrenos ejidales, comunales y de propiedad federal. Asimismo, mostró deficiencias en las acciones efectuadas para regularizar la tenencia de la tierra de los asentamientos irregulares ubicados en terrenos ejidales, comunales y de propiedad federal, ya que en el proceso de contratación, la meta de atención se cumplió en 39.9%, al atender 21,968 solicitudes de las 55,096 programadas para iniciar los trámites de regularización. En cuanto a la escrituración, la entidad rebasó en 22.0% la meta al entregar 50,485 escrituras de las 41,300 escrituras programadas.

Las recomendaciones de la ASF al desempeño de la CORETT permitirán que mejore la operación del programa, que le faciliten determinar la contribución del programa en la solución de la existencia de asentamientos irregulares ubicados en terrenos ejidales,

comunales y de propiedad federal, en cuanto a que realice las acciones necesarias para dar cumplimiento a las metas de atención de solicitudes de contratación para que los avecindados inicien los trámites de regularización de los lotes y que disponga de información sobre los lotes pendientes de regularizar, así como de los lotes que carecen de escrituras.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar el cumplimiento de las directrices generales para avanzar hacia el Sistema de Evaluación del Desempeño de la CORETT.
2. Evaluar el Sistema de Control Interno de la CORETT relacionado con la operación del Pp R003 "Regularización de lotes en asentamientos humanos irregulares en terrenos de origen ejidal, comunal y de propiedad federal".
3. Verificar si en los documentos de rendición de cuentas se incluyó información que permita determinar el cumplimiento de objetivos y metas del Pp R003 "Regularización de lotes en asentamientos humanos irregulares en terrenos de origen ejidal, comunal y de propiedad federal", que permita comprobar la contribución del programa para resolver el problema público que le dio origen.
4. Verificar el otorgamiento de escrituras entregadas por la CORETT que contribuya a disminuir la vulnerabilidad patrimonial de los avecindados (poseionarios, aún no propietarios).
5. Verificar la efectividad de las acciones de promoción y sensibilización para la regularización.
6. Revisar que la CORETT haya dado trámite a todas las solicitudes de contratación para la regularización de lotes ingresadas en 2014.
7. Revisar que la CORETT haya integrado los expedientes técnicos programados, con la finalidad de contar con lotes disponibles para la enajenación.
8. Evaluar el costo de la regularización de lotes con asentamientos humanos irregulares por parte de la CORETT.

Áreas Revisadas

La Dirección General; la Dirección de Planeación y Desarrollo institucional; la Dirección Técnica; la Dirección de Operación; la Dirección de Delegaciones y la Dirección de Administración y Finanzas de la Comisión para la Regularización para la Tenencia de la Tierra (CORETT).

Disposiciones Jurídicas y Normativas Incumplidas

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

1. Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria: Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria Art. 1, Par. Segundo; Art. 24, Frac. I; Art. 25, Frac. VI, Par. Segundo; Art. 27, Frac. II; Art. 107, Frac. I, Par. Segundo; Art. 45; Art. 111, Par. Tercero.
2. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones en materia de Control Interno y se expide el Manual Administrativo de Aplicación General en materia de Control Interno, Art. Tercero, Numeral 14, Frac. I; Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, Apartado IV.2.2 Secuencia de elaboración de la MIR; Regla 1/07 para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, Art. 8, numeral 3; Art. 16; Art. 34.

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.