

Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros

Auditoría de Desempeño: 14-0-15100-07-0139

DE-123

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 cumplimiento del otorgamiento de subsidios para la modernización de los registros públicos de la propiedad y catastros de las entidades federativas y municipios.

Alcance

La auditoría comprendió la revisión de la eficacia en el cumplimiento del objetivo de modernizar los Catastros y Registros Públicos de la Propiedad con base en los parámetros de modelos Integral del Registro Público de la Propiedad y Óptimo de Catastro; la eficiencia en el otorgamiento de los subsidios, en la expedición de la ley en materia registral, el seguimiento, la supervisión y el control a los avances de la modernización registral y catastral; la economía de los recursos del programa, así como los mecanismos de seguimiento, evaluación y control 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 el alcance establecidos. Estos lineamientos son complementarios a la normativa institucional y congruentes con los Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño de la INTOSAI. Los datos proporcionados por el ente fiscalizado fueron, en lo general, suficientes, de calidad, confiables y consistentes, para aplicar todos los procedimientos establecidos y para sustentar los hallazgos y la opinión de la Auditoría Superior de la Federación sobre el cumplimiento de objetivos y metas del Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros.

Antecedentes

El Registro Público de la Propiedad (RPP) es la institución mediante la cual la Administración Pública Estatal (gobierno estatal) publicita los actos jurídicos relativos a la propiedad y posesión de bienes inmuebles; algunos actos sobre bienes muebles; a las limitaciones y gravámenes sobre bienes inmuebles o muebles; y la existencia y constitución de personas morales y sociedades civiles. Estos actos jurídicos deben quedar materializados en documentos o títulos en los términos señalados en las legislaciones locales, que por lo general

son testimonios de escrituras o actas notariales, resoluciones judiciales, los documentos privados que, de esta forma, se hacen válidos con base en lo que se establece en la ley.^{1/}

El RPP facilita las transacciones, protege la seguridad de los derechos a que se refieren dichos títulos, garantiza la certeza jurídica de la titularidad de los inmuebles registrados, es garante de legalidad en las transacciones del mercado inmobiliario y contribuye a reducir los costos de averiguación, seguro, litigiosidad e incertidumbre. La figura del RPP es nodal para la definición y eficiente asignación de los derechos de propiedad.^{2/}

El Catastro es el inventario de los terrenos, construcciones y demás bienes inmuebles, el cual contiene las dimensiones, las características, la calidad y el valor de los predios y de las construcciones, así como su localización exacta. No obstante, la actividad catastral no se refleja en suficientes beneficios fiscales para la mayoría de los municipios y tampoco es útil para la administración de la propiedad, la planeación y el reordenamiento territorial y el desarrollo urbano ni para la conducción de las políticas de vivienda en la mayoría de los municipios.^{3/}

Los estudios de la OCDE señalan que las oficinas del RPP y los catastros representan una piedra angular en el establecimiento y la protección de los derechos de propiedad y en las actividades administrativas, ya que “cuando una ciudad, entidad federativa o región cuenta con información clara y sistematizada sobre los derechos de propiedad, se brinda certeza jurídica a los ciudadanos y se promueve la realización eficiente de toda clase de actividades de planeación y productivas.”^{4/}

El acelerado y descontrolado crecimiento de las ciudades y la formación de comunidades dispersas han evidenciado el rezago en los sistemas registrales y catastrales de los RPP y las oficinas catastrales del país, los cuales carecen de tecnologías de la información, optimización de procesos y homologación de las bases de datos, que permitan generar acciones para lograr un orden cartográfico homogéneo e integral de los predios, y contar con información relevante que sirva de insumo para administrar el ordenamiento territorial, así como planificar y fomentar el desarrollo rural y urbano.^{5/}

En México, los RPP se encuentran bajo la responsabilidad de los gobiernos estatales, excepto en Baja California Sur, que forman parte de la administración municipal, mientras que los catastros operan de manera heterogénea, a veces bajo la responsabilidad de los gobiernos estatales y otras bajo la administración de los gobiernos municipales, dependiendo de las disposiciones legales locales, en las cuales se describen las actividades a realizar, funciones y procedimientos para el registro de información, sin existir una regulación general que homologue y vincule la información registral, siendo así que existe un alto nivel de complejidad y heterogeneidad en su desempeño y funcionamiento.^{6/}

^{1/} Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adiciona una fracción XXIX-R al Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promovida por el Senador Raúl Cervantes Andrade del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional para Armonizar y Homologar los Registros Públicos Inmobiliarios y de Personas Morales y los Catastros.

^{2/} *Ídem.*

^{3/} *Ídem.*

^{4/} *Ídem.*

^{5/} Cámara de Diputados, Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, Foro Regional Norte “Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial en México”, Memorias, México, 2013, p. 5.

^{6/} OCDE, *Mejores prácticas registrales y catastrales en México*, OECD Publishing, 2012.

Los antecedentes del Pp U003 son la actividad institucional R020 “Modernizar los Registros Públicos de la propiedad de los estados”, que operó en 2005 y 2006, y el Pp denominado “Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad en los estados”, cuyos objetivos eran los de integrar una base de datos nacional con la información catastral y registral, pero éstos no incluían la modernización de las oficinas catastrales, el cual operó de 2007 a 2010.

Ante la necesidad de modernizar las oficinas registrales y catastrales, homologar la función registral, y vincular la información en materia de registro, el Gobierno Federal implementó en 2011 el Programa presupuestario (Pp) U003 “Programa de Modernización de Registros Públicos de la Propiedad y Catastros”, con el que se apoyó (mediante el otorgamiento de subsidios) a las entidades federativas y municipios para que llevaran a cabo acciones de mejora en los RPP y los catastros, las cuales deben seguir los parámetros de modelos estandarizados propuestos en el Modelo Integral del Registro Público de la Propiedad y el Modelo Óptimo de Catastro, cuyo objetivo, en ese año, fue “Contribuir a mejorar la vigencia del estado de derecho, mediante la mejora en los procesos de los registros públicos y catastros, para garantizar el estado de derecho y propiedad de los predios, para propiciar un clima de orden y paz para el desarrollo integral de México”.^{2/}

En 2012, la Cámara de Senadores presentó la “Iniciativa proyecto de decreto por el que se adiciona una fracción XXIX-R al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, cuya propuesta fue la de expedir una ley general para armonizar y homologar la operación de los registros públicos y los catastros del país, a efecto de contar con bases de datos e información geoestadística que permita diseñar políticas públicas de planeación y reordenamiento urbano y de vivienda; aumentar la certeza jurídica de los derechos de propiedad de los inmuebles, y contar con bases de datos homogéneas que ayuden a las autoridades fiscales y a las del ámbito de la procuración de justicia en sus labores de investigación. Por ello, el 27 de diciembre de 2013, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el “Decreto por el que se adiciona una fracción XXIX-R al artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, que faculta al Congreso de la Unión para expedir la ley general que armonice y homologue la organización y el funcionamiento de los registros públicos inmobiliarios y de personas morales de las entidades federativas y los catastros municipales.

En ese año, se modificó el objetivo del programa por el de “homologar la información de los RPP y Catastros a fin de contribuir a la certeza jurídica”.

Hasta 2013, el programa fue operado por la SEDESOL, pero debido a las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Pp U003 quedó a cargo de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU).

De acuerdo con la SEDATU, el gobierno ha previsto la modernización de los RPP y catastros desde la década de los noventa como respuesta a la necesidad de proteger los derechos de propiedad y de contar con información que le permita el reordenamiento territorial y el desarrollo urbano. La importancia del Pp U003 radica en que es un elemento clave para asegurar el desarrollo urbano sostenible. Para lograr lo anterior, es imprescindible la

^{2/} Matriz de Indicadores para Resultados del Pp U003, 2011 y 2012.

existencia de instituciones modernas que cuenten con herramientas adecuadas para garantizar su buen funcionamiento.

En 2013, se realizó una evaluación externa al Pp U003 “Programa de modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros”, por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo (CONEVAL), con los resultados que se muestran en el cuadro siguiente:

EVALUACIÓN EXTERNA REALIZADA AL PROGRAMA U003 A CARGO DE LA SEDATU
Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo (CONEVAL) 2013
<p>El Programa se orienta a la modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y de las oficinas catastrales de las entidades federativas, buscando estandarizar procesos e iniciar la homologación de la función registral y catastral a nivel nacional. Las entidades federativas son las beneficiarias del programa y presentan sus proyectos con base en su disponibilidad presupuestal y conforme a los lineamientos para la aplicación de recursos del Programa.</p> <p>El Programa tiene cobertura nacional; en 2013, atendió a 12 de las 32 entidades federativas, con una cobertura de 37.5%.</p> <p>Se recomienda impulsar campañas de sensibilización dirigidas a los gobiernos de los estados para que apoyen la realización de los proyectos; establecer mecanismos que permitan conocer a los responsables del Programa los procesos seguidos en la operación del mismo, y que les permita operar de forma adecuada el programa y establecer reuniones de trabajo con los Delegados Estatales y Gobiernos Estatales para la difusión de documentos para dar a conocer la implementación adecuada del programa.</p>

FUENTE: evaluación externa realizada al Programa presupuestario U003 “Programa de modernización de los registros públicos de la propiedad y catastros”, elaborada por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo (CONEVAL) en 2013.

Para el ejercicio fiscal 2014, la SEDATU modificó los objetivos del programa, en el nivel fin se propuso “contribuir a la modernización de los RPP y catastros mediante la implementación de modelos que permitan su homologación”, y para el objetivo de nivel propósito se dispuso “realizar proyectos registrales, catastrales o integrales concluidos en las entidades federativas y municipios”.

Se espera que al concluir la operación del programa, las entidades federativas cuenten con información estructurada, normalizada y vinculada de cada uno de sus predios, integrada a un “Registro y Catastro Único de la Propiedad Nacional”^{8/} sin que, a la conclusión del presente informe, la SEDATU haya previsto una fecha para ello.

Resultados

1. Control Interno

En 2014, la Coordinación General de Modernización y Vinculación Registral y Catastral (CGMVRC) de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) contó con un Programa de Trabajo de Administración de Riesgos Institucionales, con una Matriz de

^{8/} Sitio web del INEGI: http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/catastro/presentacion_modernizacion.aspx. Consultado el 10 de septiembre de 2015.

Indicadores de Riesgo, con un Programa Anual de Trabajo, y con controles de acceso y resguardo de la documentación y de los recursos financieros; sin embargo, careció de un Manual de Organización autorizado, en los Lineamientos de Operación del Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros 2014 no se estableció la temporalidad de los subsidios que otorga el programa; la Matriz de Indicadores de Resultados (MIR) contiene deficiencias para medir los indicadores de componente y actividad. Asimismo, se identificó que la SEDATU no reportó los resultados de los indicadores del programa en los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del 2014 y los resultados trimestrales reportados en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (PASH) para el indicador “Porcentaje de acciones de supervisión y seguimiento de proyectos” no son consistentes con el resultado anual reportado en la Cuenta Pública 2014, y aun cuando la SEDATU realizó visitas de supervisión y seguimiento, no contó con información sobre los avances en la modernización, homologación y vinculación de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros.

Durante la auditoría, la SEDATU proporcionó la evidencia documental sobre las acciones implementadas, en octubre de 2015, para contar con un Manual de Organización autorizado; establecer la temporalidad de los subsidios que otorga el programa en los Lineamientos de 2016; reportar los resultados de los indicadores del programa en los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública, y contar con la información sobre los avances en la modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros. Asimismo, elaboró un programa de trabajo en el cual se determinaron actividades, periodo y responsables de las evaluaciones a realizar, el cual fue firmado por el Coordinador General de Modernización y Vinculación de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastro, y con ello se asegurará que los responsables de la operación del programa den cumplimiento a las Normas Generales de Control Interno, por lo que la observación se dio por solventada.

2. Sistema de Evaluación del Desempeño

En 2014, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) definió la estructura analítica del Pp U003 "Programa de Modernización de los Registros Públicos y Catastros", en la cual identificó que el problema público por atender consistió en “Registros públicos de la Propiedad y Catastros no modernizados” y determinó el árbol de problemas y el árbol de objetivos, que son consistentes entre sí.

Para el ejercicio 2014, no se incluyeron los objetivos estratégicos de planeación nacional con los que se alineó la MIR.

La lógica vertical de la MIR presenta deficiencias para identificar la relación causa-efecto entre los diferentes niveles de objetivos de la matriz, en razón de que los objetivos de actividad resultan insuficientes para lograr los objetivos de componente y no hacen referencia a las acciones de vinculación y evaluación.

Respecto de la lógica horizontal, se observó que la MIR contiene deficiencias en su diseño, pues los indicadores de nivel, componente y actividad son insuficientes para verificar los logros del programa.

Además, los dos indicadores de componente y uno de actividad tuvieron una frecuencia de medición anual, lo cual no es congruente con la frecuencia de medición semestral y trimestral que establece la normativa.

Durante la auditoría, con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, la SEDATU realizó modificaciones al diseño de la MIR 2016 y las gestiones para cambiar la frecuencia de medición de los indicadores de componente y actividad, con lo que se solventa lo observado.

3. Rendición de cuentas

En el análisis de la información contenida en el PEF, la Cuenta Pública 2014, el Segundo Informe de Ejecución del PND 2013-2018, el Segundo Informe de Gobierno y el Segundo Informe de Labores de la SEDATU 2014, se identificó que la SEDATU incorporó información sobre las acciones realizadas con el Programa presupuestario (Pp) U003 "Programa de Modernización de los Registros Públicos y Catastros", pero no estableció los objetivos y prioridades que se pretendían atender. La dependencia tampoco reportó los resultados de los indicadores del Pp en los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública del 2014.

Durante la auditoría, con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, la SEDATU proporcionó la evidencia documental sobre las acciones implementadas para reportar los objetivos y prioridades que se pretenden atender y los resultados de los indicadores del programa en los Informes Trimestrales sobre la Situación Económica, las Finanzas Públicas y la Deuda Pública 2015, con lo que se solventa lo observado.

4. Modernización registral y catastral

En 2014, la SEDATU comprobó la adhesión de las 32 entidades federativas al Programa presupuestario U003 "Programa de Modernización de los Registros Públicos y Catastros", de las cuales, 26 se adhirieron a ambas vertientes del programa, correspondientes a la modernización registral y catastral, y 6 a una vertiente; sin embargo, no se determinó el avance de la meta de 100.0% de entidades federativas adheridas y que han adoptado los Modelos Integral de los Registros Públicos de la Propiedad y Óptimo de Catastro.

Respecto de la modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros, la SEDATU reportó los proyectos y el diseño de elementos tecnológicos, y que su Sistema para la Gestión de Información Registral y Catastral (SIGIRC) mostró un avance a 2014 de 32.9% en la modernización catastral, y de 66.8% en la modernización registral, pero para ese año no acreditó el avance en los criterios que permitan medir la adopción de los modelos Óptimo de Catastro e Integral de los Registros Públicos de la Propiedad, para lograr la modernización registral y catastral, ni el avance en la modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros respecto a dichos modelos.

Durante la auditoría, con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, la SEDATU proporcionó la evidencia documental sobre la adhesión de todas las entidades federativas al programa y del sistema implementado para medir el avance en la modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros, respecto de los Modelos Óptimo Catastral e Integral de los Registros Públicos de la Propiedad y de sus componentes, con lo que se solventa lo observado.

5. Cobertura del Programa presupuestario U003

En 2014, mediante el Programa presupuestario U003 "Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros", SEDATU atendió a 15 de 31 catastros en entidades federativas, lo que representó el 48.4% del total de catastros. Respecto de los 6

municipios^{9/} en cuya jurisdicción recae el manejo de los catastros, la dependencia realizó un convenio de coordinación con el municipio de Los Cabos, Baja California, por lo que su cobertura, respecto de esos municipios fue de 16.7%.

En lo referente a la cobertura de los registros públicos de la propiedad, la SEDATU realizó convenios con 12 de los 32 registros públicos de la propiedad en entidades federativas, lo que representó el 37.5% del total de entidades. La dependencia no realizó convenios con los registros públicos de la propiedad de los 5 municipios que tienen a su cargo este tipo de registro.^{10/}

Asimismo, en el periodo 2010-2014, la SEDATU realizó 59 proyectos de modernización registral, con el 84.4% (27) de las entidades federativas; por lo que le falta avanzar en la modernización del 15.6% de las instituciones registrales. Sin embargo, la dependencia no estableció alguna meta referente a la cobertura de la modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros de las entidades federativas y municipios.

Durante la auditoría, con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, la SEDATU proporcionó la evidencia documental del establecimiento de metas referentes a la cobertura de la modernización de las instituciones registrales y catastrales, lo que permitirá ver el avance respecto de la modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros, tanto de las entidades federativas como en los municipios, por lo que se solventa lo observado.

6. Avance en la promulgación de la Ley General para Armonizar y Homologar los Catastros y Registros Públicos Inmobiliarios y de Personas Morales.

La SEDATU proporcionó evidencia documental de haber elaborado en 2014 el “Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General para Armonizar y Homologar los Catastros y Registros Públicos Inmobiliarios y de Personas Morales”.

A la fecha de cierre del presente informe, el Congreso de la Unión no expidió la ley general de armonización y homologación de los registros públicos de la propiedad y catastros, aun cuando el plazo se venció el 19 de septiembre de 2014.

7. Cumplimiento de los requisitos para participar en el programa

En 2014, la SEDATU realizó 24 convenios de coordinación, los cuales correspondieron con el número de proyectos de modernización autorizados, y cumplieron con los requisitos establecidos en los Lineamientos del Programa de Modernización y Vinculación de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastro.

8. Seguimiento, supervisión y control de las acciones de modernización

En 2014, la SEDATU realizó 37 visitas de supervisión y seguimiento, de las cuales, 23 al inicio de los proyectos realizados en 2014; 11 de seguimiento de proyectos que iniciaron en 2013, y 3 de seguimiento de proyectos que iniciaron en 2012, pero las acciones de seguimiento y supervisión de los proyectos de modernización no incluyeron información acerca del avance

^{9/} La Paz, Los Cabos, Loreto, Mulegé y Comondú de Baja California Sur, y Mexicali de Baja California.

^{10/} La Paz, Los Cabos, Loreto, Mulegé y Comondú de Baja California Sur.

en la implementación de los proyectos de modernización, y la dependencia no acreditó las acciones de control de los proyectos de modernización apoyados.

Durante el desarrollo de la auditoría, con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, la SEDATU proporcionó la evidencia de que en octubre de 2015 consolidó el “Sistema para la Gestión de Información Registral y Catastral” (SIGIRC), el cual permitirá conocer los procesos y áreas de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros que requieren mayor atención y apoyo, identificar las mejores prácticas en el aprovechamiento y optimización de los recursos federales y medir la adopción de los 9 componentes del Modelo Integral de los Registros Públicos de la Propiedad y de los 7 componentes del Modelo Óptimo de Catastro, a fin de obtener información acerca del avance en la implementación de los proyectos de modernización, con lo que se solventa lo observado.

9. Diseño de los lineamientos y convenios del Pp U003

En los Lineamientos del Programa de Modernización y Vinculación de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros, vigentes en 2014, se definió a la población objetivo; los mecanismos de distribución, operación y administración para el acceso equitativo al programa; los mecanismos para facilitar el seguimiento, supervisión y evaluación del programa; las acciones de coordinación; los mecanismos para reportar el ejercicio de los recursos y el avance de las obras, y las acciones para verificar el cumplimiento de las metas y la correcta utilización de los recursos públicos asignados al Programa presupuestario U003 “Programa de Modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros”, pero no se estableció la temporalidad de los subsidios que otorga.

En el diseño de los convenios de coordinación, por medio de los cuales se formalizó la entrega de los subsidios del Pp U003, se establecieron los criterios para la entrega de los subsidios aprobados y se definieron los procedimientos e instrucciones respecto del gasto público, de conformidad con el artículo 8, fracción I, del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

Durante el desarrollo de la auditoría, con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, la SEDATU en los Lineamientos del programa para 2016, estableció que “la temporalidad de los subsidios otorgados tendrá como referencia la implementación por parte de las instituciones registrales y catastrales hasta su estabilización y mantenimiento conforme al Modelo Óptimo Catastral y/o al Modelo Integral de los Registros Públicos de la Propiedad”, a fin de que los subsidios otorgados mediante el Pp U003 se sujeten a lo dispuesto en el artículo 75 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, con lo que se solventa lo observado.

10. Asignación de recursos mediante el Pp U003

La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) acreditó el otorgamiento de recursos mediante convenios a las entidades federativas por 290,668.4 miles de pesos; lo cual es consistente con lo reportado en la Cuenta Pública 2014.

La dependencia acreditó que de los recursos presupuestarios del programa U003, el 96.6% se destinó vía subsidios y el 3.4% fue asignado para gastos de operación, conforme a lo establecido en los Lineamientos del Programa de Modernización y Vinculación de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastro.

Consecuencias Sociales

En 2014, la SEDATU no acreditó el avance en la modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros para dar certeza jurídica a los actos registrales sobre la propiedad de los mexicanos. En 2015, como resultado de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación, la dependencia dio inicio a ese proceso para contar con información que determine el beneficio del programa en la población.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se generó(aron) 1 Sugerencia(s) a la Cámara de Diputados.

Dictamen

El presente dictamen 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 de comprobar la contribución del otorgamiento de los subsidios en la modernización de los catastros y los registros públicos de la propiedad. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas selectivas que se estimaron necesarias. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar, con base en los resultados, el presente dictamen.

El Gobierno Federal reconoce que la actividad catastral no se refleja en suficientes beneficios fiscales para la mayoría de los municipios y tampoco sirve de mucho para la administración de la propiedad, la planeación y el reordenamiento urbano, ni para la elaboración de las políticas de vivienda en los municipios,^{11/} por lo que existe la necesidad de modernizar las oficinas registrales y catastrales, homologar la función registral, vincular la información en materia de registro, contar con información y dar certeza jurídica sobre los actos registrales, para la administración de la propiedad, la planeación y el reordenamiento urbano.

En este contexto, en 2011 se implementó el Programa presupuestario (Pp) U003 “Programa de Modernización de Registros Públicos de la Propiedad y Catastros”, a fin de que las entidades federativas cuenten con información estructurada, normalizada y vinculada de cada uno de sus predios, integrada como un “Registro y Catastro Único de la Propiedad Nacional”.^{12/}

En el diagnóstico del Programa presupuestario (Pp) U003 “Programa de Modernización de Registros Públicos de la Propiedad y Catastros” se precisó que la problemática a atender con el programa era la falta de modernización de las instituciones registrales y catastrales, debido a la falta de apoyos y recursos para la modernización y la existencia de proyectos sin metodología.

Para atender el problema público, en 2014, la SEDATU con el programa apoyaría, mediante el otorgamiento de subsidios, a las entidades federativas y municipios para modernizar los RPP y los catastros, con base en los parámetros del Modelo Integral del Registro Público de la Propiedad y el Modelo Óptimo de Catastro; realizar el seguimiento, la supervisión y el control

^{11/} Iniciativa con Proyecto de Decreto por el que se adiciona una fracción XXIX-R al Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, promovida por el Senador Raúl Cervantes Andrade del Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional para Armonizar y Homologar los Registros Públicos Inmobiliarios y de Personas Morales y los Catastros.

^{12/} Sitio web del INEGI: http://www.inegi.org.mx/geo/contenidos/catastro/presentacion_modernizacion.aspx. Consultado el 10 de septiembre de 2015.

a los avances de la modernización registral y catastral, y, con base en sus facultades, elaborar una iniciativa de la “Ley General para Armonizar y Homologar los Catastros y Registros Públicos Inmobiliarios y de Personas Morales.

En 2014, la SEDATU transfirió los subsidios del programa, mediante 24 convenios de coordinación, a 12 de los 32 Registros Públicos de la Propiedad (RPP) en entidades federativas, lo que representó una cobertura del 37.5% y con 15 de los 31 catastros en entidades federativas, lo que significó una cobertura de 48.4%. En los municipios, realizó un convenio de coordinación con el municipio de Los Cabos, Baja California Sur, por lo que su cobertura fue de 16.7%, respecto de los seis municipios en cuya jurisdicción recae el manejo de los catastros, 5 de Baja California Sur y 1 de Baja California.^{13/} La dependencia no realizó convenios con los registros públicos de la propiedad en los 5 municipios que tienen a su cargo oficinas de RPP.^{14/}

La dependencia no estableció la temporalidad de los subsidios en los “Lineamientos del Programa de Modernización y Vinculación de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros”, ni metas para verificar el avance en la modernización registral y catastral.

En el seguimiento, supervisión y control respecto de la adopción de los Modelos Integral del Registro Público de la Propiedad y Modelo Óptimo de Catastro, la SEDATU realizó 37 visitas de supervisión y seguimiento, pero no acreditó que haya recabado información sobre el avance en la implementación de los proyectos de modernización, ni del control de los proyectos.

La SEDATU elaboró un proyecto denominado Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General para Armonizar y Homologar los Catastros y Registros Públicos Inmobiliarios y de Personas Morales, sin que se acreditara su envío, como iniciativa de ley, al Poder Legislativo, y que el Congreso de la Unión hubiera expedido la Ley General de Armonización y Homologación de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros descrita en la Carta Magna.

En opinión de la Auditoría Superior de la Federación, la SEDATU transfirió los subsidios a 12 (37.5%) de los 32 RPP en entidades federativas y a 15 (48.4%) de los 31 catastros de las entidades federativas, así como a uno de los 6 municipios, en cuya jurisdicción recae el manejo de los catastros, sin acreditar el avance en la modernización de los RPP y Catastros con base en los modelos Óptimo de Catastro e Integral de los Registros Públicos de la Propiedad, definidos en la normativa del programa, debido a las deficiencias en el seguimiento, supervisión y control de los proyectos y a la falta de expedición de la Ley General para la Armonización y Homologación de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros que debía expedirse antes del 19 de septiembre de 2014, aumenta el riesgo de que no se avance en la solución del problema público identificado.

La intervención de la Auditoría Superior de la Federación contribuyó a que la SEDATU esté en posibilidad de fortalecer sus mecanismos de control interno para llevar a cabo el seguimiento, la supervisión y control de las acciones realizadas en las entidades federativas y el municipio adheridos al programa para la adopción de los modelos Óptimo de Catastro e Integral de los Registros Públicos de la Propiedad, cuente con información sobre los avances en la

^{13/} La Paz, Los Cabos, Loreto, Mulegú y Comondú de Baja California Sur, y Mexicali de Baja California.

^{14/} La Paz, Los Cabos, Loreto, Mulegú y Comondú de Baja California Sur.

modernización conforme a dichos modelos, y realice el envío de la iniciativa de la Ley General para Armonizar y Homologar los Catastros y Registros Públicos Inmobiliarios y de Personas Morales al Poder Legislativo. Asimismo, con la sugerencia realizada a la Cámara de Diputados se avanzaría en la expedición de la Ley General de Armonización y Homologación de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros, por parte del Congreso de la Unión.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Evaluar el control interno del área responsable que opera el Pp U003.
2. Revisar el cumplimiento de las disposiciones normativas del SED.
3. Revisar que la información reportada por la SEDATU en la Cuenta Pública es consistente con lo establecido en el PEF sobre el Pp U003.
4. Verificar la contribución del otorgamiento de los subsidios para la modernización de los registros públicos de la propiedad y catastros en 2014.
5. Evaluar la cobertura del Pp U003 en 2014.
6. Verificar el avance en la legislación sobre los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros en 2014.
7. Verificar que las entidades federativas y municipios beneficiados por el Pp U003 cumplieron con los requisitos y procedimientos aplicables en 2014
8. Verificar que la SEDATU haya realizado el monitoreo de los proyectos de modernización apoyados en 2014.
9. Verificar que el diseño de los lineamientos y convenios del Pp U003 contengan los elementos que aseguren el cumplimiento de sus objetivos en 2014.
10. Verificar la economía en el ejercicio de recursos del Pp U003 en 2014.

Áreas Revisadas

La Coordinación General de Modernización y Vinculación Registral y Catastral de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

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.

Sugerencias a la Cámara de Diputados

14-0-01100-07-0139-13-001

Para que la Cámara de Diputados, por conducto de la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, investigue las causas por las que no se ha expedido la Ley General que armonice y homologue la organización y el funcionamiento de los registros públicos de la propiedad y los catastros, a fin de mejorar las actividades para la modernización de los Registros Públicos de la Propiedad y Catastros o, en su caso, analice el Proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General para Armonizar y Homologar los Catastros y Registros Públicos Inmobiliarios y de Personas Morales y, de considerarlo procedente, lleve a cabo el proceso legislativo para la expedición de dicha ley por el Congreso de la Unión. [Resultado 6]