

Registro Agrario Nacional**Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural**

Auditoría de Desempeño: 14-0-15B00-07-0252

DE-128

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 objetivo de otorgar certeza jurídica y seguridad documental de los sujetos agrarios pertenecientes a núcleos certificados, mediante el ordenamiento y regulación de la propiedad rural.

Alcance

El alcance comprendió el ejercicio fiscal 2014 en el que se revisó el cumplimiento del objetivo del Programa de Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural relativo a los sujetos agrarios beneficiados por el programa, la regularización de la superficie, la expedición de títulos de propiedad social a los sujetos agrarios, el ordenamiento en cuanto a los trabajos de medición para delimitar la propiedad de los sujetos agrarios, la evaluación de los resultados de las resoluciones presidenciales y de los excedentes de terrenos, los mecanismos para evaluar las asesorías otorgadas por la Procuraduría Agraria (PA), así como los recursos ejercidos por el programa, con la finalidad de verificar el costo del programa, el análisis del Sistema de Evaluación del Desempeño, la rendición de cuentas y la evaluación del control interno de las entidades fiscalizadas.

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 de la normativa institucional y congruentes con los Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño de la INTOSAI. Los datos proporcionados por las entidades fiscalizadas 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 de la política pública de otorgar certeza jurídica y seguridad documental en la tenencia de la tierra mediante el ordenamiento y regularización de la propiedad rural de los sujetos agrarios.

Antecedentes

El territorio mexicano se integra por 196.7 millones de hectáreas, de las cuales 104.0 millones (52.9%) son propiedad social, donde se ubican 31,992 núcleos agrarios, que se componen de 29,618 (92.6%) ejidos y 2,374 (7.4%) comunidades. En los núcleos agrarios habitan cerca de

8.1 millones de personas, de las cuales 4.2 millones son ejidatarios y comuneros y 3.9 millones son poseionarios y avecindados.

En 1992 se concluyó el reparto agrario y se planteó como estrategia de desarrollo rural otorgar a los productores rurales autonomía y control sobre los procesos de producción, para ello era importante brindar certeza jurídica y seguridad documental en la tenencia de la tierra.

En ese año se envió un proyecto de reformas del artículo 27 Constitucional que tenían como propósito disminuir la pobreza y la explotación que subsistía en el campo. En la exposición de motivos se señaló que la claridad de los derechos de propiedad sobre la tierra y sus recursos se considera en la economía de mercado como la condición de mayor importancia para dar a los productores seguridad.

La inversión de capital en las actividades del sector agrario carecía de alicientes por la falta de certeza para todas las formas de tenencia que se deriva de un sistema obligatorio para el Estado de reparto abierto y permanente.

En 1992, la reforma del artículo 27 Constitucional fue seguida por la promulgación de la Ley Agraria, debido a que los núcleos de población ejidal y comunal demandaban autonomía en sus tierras, por ello, la transferencia de funciones a los campesinos fue uno de los objetivos de la transformación institucional que perseguía la iniciativa, además de otorgar certidumbre jurídica y los instrumentos para brindar justicia expedita.

El Gobierno Federal propuso la política pública de otorgar certeza jurídica y seguridad documental en la tenencia de la tierra mediante el ordenamiento y regularización de la propiedad rural de los sujetos agrarios, cuyas actividades se centraron en la regularización de terrenos nacionales, colonias agrícolas y ganaderas, ejecución de resoluciones presidenciales, así como en la emisión de resoluciones en materia de excedentes a los límites de la propiedad rural.

En el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018 se señala que con la regularización y certificación de la tierra se otorga certeza jurídica y seguridad documental a los sujetos de los núcleos agrarios, lo que propicia oportunidades de desarrollo de proyectos productivos.

En 2008, se estableció el programa presupuestario E003 "Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural", a cargo de la SEDATU, el RAN y la PA, para contribuir al ordenamiento y la regularización de la tenencia de la tierra.

El programa E003 tiene como objetivo otorgar certeza jurídica y seguridad documental a los sujetos agrarios pertenecientes a los núcleos agrarios certificados, mediante el ordenamiento y regulación de la propiedad rural.

Resultados

1. Sujetos agrarios regularizados mediante la expedición de títulos

En 2014, la SEDATU en la modalidad de terrenos nacionales expidió 4,074 documentos que significaron un cumplimiento de 205.4% respecto de los 1,983 programados.

Con la revisión de la base de datos de sujetos agrarios, se identificó que los 4,074 documentos expedidos se integran por 103 títulos de propiedad de terrenos nacionales y 3,971 acuerdos de improcedencia, con el cual se compone el resultado del indicador "Porcentaje de títulos

de propiedad de terrenos nacionales o acuerdos de improcedencia expedidos”; sin embargo, incluye de manera indistinta los títulos de propiedad y los acuerdos de improcedencia expedidos por lo que no fue posible dar seguimiento puntual de una meta de sujetos agrarios respecto de los que fueron beneficiados con un título de propiedad. Además, se identificó que la SEDATU no dispuso de metas e indicadores en las modalidades de colonias agrícolas y ganaderas, resoluciones presidenciales y excedentes a los límites de la propiedad rural, por lo que se considera que la dependencia careció de metas e indicadores que le permitan medir la regularización de los sujetos agrarios beneficiados con un título de propiedad en cada una de sus modalidades.

Con la revisión de la base de datos de las modalidades de regularización se obtuvo que el programa benefició a 3,812 sujetos agrarios, los cuales se integran por 103 (2.7%) en la modalidad de terrenos nacionales, 607 (15.9%) para colonias agrícolas y ganaderas, 173 (4.6%) a excedentes a los límites de la propiedad rural y 2,929 (76.8%) en resoluciones presidenciales.

Considerando que en 2014 se atendieron 3,812 sujetos agrarios y al cierre de ese ejercicio fiscal quedaron pendientes de atender 71,073, *ceteris paribus*, el programa tendría que continuar operando durante 19 años para atender a los sujetos agrarios que no han regularizado su propiedad rural.

14-0-15100-07-0252-07-001 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano analice las causas por las cuales no dispuso de indicadores para medir el avance de la regularización de los sujetos agrarios correspondientes a las modalidades de terrenos nacionales, colonias agrícolas y ganaderas, resoluciones presidenciales y excedentes a los límites de la propiedad rural y, en función del resultado, implemente medidas para que diseñe e instrumente indicadores y/o parámetros que le permita medir la regularización de los sujetos agrarios beneficiados por el programa con un título de propiedad; en cumplimiento del artículo 110, párrafo cuarto de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados.

2. Superficie regularizada

En 2014, la SEDATU no estableció metas para la regularización de la superficie de los sujetos agrarios que atendería en ese ejercicio fiscal, por cada una de las modalidades de regularización del Programa de Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural.

A 2014 la superficie pendiente de regularizar ascendió a 10,312,631 has; sin embargo, con la revisión de las bases de datos se constató que la dependencia no dispuso de la evidencia de la superficie por regularizar de los sujetos agrarios pendientes de atender de todas las modalidades del programa al cierre del ejercicio fiscal de 2014.

En 2014, la SEDATU regularizó un total de 50,989 has de los sujetos agrarios beneficiados por el Programa de Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural en 27 de las 32 entidades federativas; sin embargo, con la revisión de la base de datos de la superficie regularizada se verificó que se regularizaron 392 has en el Distrito Federal; al contrastarla con la base de datos de los sujetos agrarios beneficiados se comprobó que en dicha entidad federativa no se registraron beneficiarios, lo que denota que la entidad careció de mecanismos de control para la generación de información clara, confiable oportuna y suficiente que permita la adecuada

toma de decisiones en cuanto a la superficie regularizada y los sujetos agrarios beneficiados mediante la modalidad de resoluciones presidenciales.

14-0-15100-07-0252-07-002 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano analice las causas por las cuales no cuenta con los registros y las metas de la superficie a regularizar de los sujetos agrarios pendientes de atender por el Programa de Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural y, en función del resultado, adopte las medidas necesarias para que se establezcan metas que de acuerdo con los recursos disponibles pueda lograr; en cumplimiento del artículo 25 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados.

14-0-15100-07-0252-07-003 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano analice las causas por las cuales no dispuso de la evidencia de la superficie por regularizar de los sujetos agrarios pendientes de atender de todas las modalidades del programa al cierre del ejercicio fiscal de 2014 y, en función del resultado, establezca los mecanismos de control para que disponga de información clara, confiable, oportuna y suficiente, que permita la toma de decisiones adecuada, en cumplimiento a los artículos 22, fracciones I y III, del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano; y el artículo tercero, Título Segundo, Capítulo II, Cuarta Norma General de Control Interno, del 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, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados.

14-0-15100-07-0252-07-004 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano analice las causas por las cuales en el Distrito Federal regularizó superficie agraria, sin registrar sujetos agrarios beneficiados, y, en función del resultado, establezca los mecanismos de control para que disponga de información clara, confiable, oportuna y suficiente, que permita la toma de decisiones adecuada, en cumplimiento del artículo tercero, Título Segundo, Capítulo II, Cuarta Norma General de Control Interno, del 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, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados.

3. Declaratorias y dictámenes

En 2014, en la modalidad de terrenos nacionales, respecto de los dictámenes técnicos emitidos, la SEDATU reportó un cumplimiento del 49.7% de la meta al emitir 167 dictámenes técnicos respecto de los 336 dictámenes técnicos programados.

Con la revisión de la base de datos se determinó una diferencia de cuatro dictámenes técnicos emitidos, respecto de los reportados en la MIR, sin que señalara las causas por las cuales existen diferencias en sus bases de datos y lo reportado en la MIR, por lo que la dependencia careció de información clara, confiable y oportuna que permita la toma de decisiones adecuada.

En cuanto a las colonias agrícolas y ganaderas, la SEDATU señaló que expidió 607 títulos de propiedad con los que benefició a igual número de sujetos agrarios.

14-0-15100-07-0252-07-005 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano analice las causas por las que no se cumplieron las metas establecidas en el indicador "Porcentaje de dictámenes técnicos emitidos" y, en función del resultado, adopte las medidas necesarias para que se establezcan metas que de acuerdo con los recursos disponibles, pueda lograr, en cumplimiento del artículo 45, párrafo cuarto, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados.

14-0-15100-07-0252-07-006 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano analice las causas que ocasionaron las diferencias entre sus bases de datos y lo reportado en el apartado en la MIR correspondientes a los Dictámenes Técnicos de terrenos nacionales y, en función del resultado, establezca los mecanismos de control para que disponga de información clara, confiable y oportuna que permita la toma de decisiones adecuada, en cumplimiento del artículo tercero, Título Segundo, Capítulo II, Cuarta Norma General de Control Interno, del 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, e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados.

4. Trabajos de medición

En 2014, el RAN realizó 28 trabajos técnicos, topográficos y cartográficos a solicitud de la SEDATU en el estado de Puebla, con una superficie medida de 2,784 has.

Se destaca que en el municipio de Zongozotla se realizaron 20 trabajos técnicos, topográficos y cartográficos, el 71.4% de los 28 reportados por el RAN. Además, la mayor superficie medida se presentó en el municipio de San José Acateno con 2,745 has que representó el 98.6% de la superficie medida.

5. Resoluciones, acuerdos de inejecutabilidad, órdenes de ejecución y notificación de estudios técnicos.

En 2014, en la modalidad de resoluciones presidenciales, la SEDATU regularizó 2,929 sujetos agrarios con una superficie de 42,672 has, mediante la ejecución de 28 resoluciones presidenciales y la emisión de cuatro acuerdos de inejecutabilidad, así como la elaboración de 28 actas de ejecución y cuatro notificaciones de estudios técnicos jurídicos de inejecutabilidad realizados, con una superficie regularizada de 42,672 has, con lo cual cumplió las metas de los indicadores "Porcentaje de resoluciones presidenciales ejecutadas o acuerdos de inejecutabilidad emitidos, que contribuyen al ordenamiento de la propiedad rural" y "Porcentaje de cumplimiento de las órdenes de ejecución y notificación de estudios técnicos jurídicos de inejecutabilidad emitidos" en 106.7%, en cada caso.

6. Asesorías otorgadas

En 2014, la PA superó en 23.3% la meta del indicador "Porcentaje de procedimientos atendidos" al realizarse 3,936 asesorías de las 3,193 asesorías programadas.

De las 3,936 asesorías otorgadas a los sujetos agrarios en las 32 entidades federativas, se determinó que en cinco se concentró el 38.3% con 1,509 asesorías, las cuales se encuentran relacionadas, principalmente, con los asuntos de “Obtención del dominio pleno”, “Garantizar que se cumpla con la normatividad aplicable para la expropiación de tierras” y “Delimitación, destino y asignación de tierras”.

7. Costo del programa

En 2014, el costo promedio de la regularización de los sujetos agrarios beneficiados por el Programa de Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural fue de 67.7 miles de pesos, y se verificó que la SEDATU, la PA y el RAN erogaron 257,999.6 miles de pesos en las operaciones relacionadas con el programa presupuestario E003, monto superior en 0.3% respecto del presupuesto original de 257,315.9 miles de pesos, para la regularización de 3,812 sujetos agrarios.

La ASF estimó que de mantenerse una tasa media anual del 6.5% en el costo promedio de la regularización de los 71,073 sujetos agrarios pendientes de atender por los próximos 19 años (*certeris paribus*) el programa tendría que erogar 16,025,540.0 miles de pesos, con un promedio de 225.5 miles de pesos por sujeto agrario por regularizar.

8. Sistema de Evaluación del Desempeño

Con la revisión de la MIR del programa E003 “Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural”, se determinó que aun cuando se estableció la alineación del objetivo del programa con los objetivos y estrategias establecidas en el PND 2013-2018, no se realizó lo correspondiente con el PSDATU 2013-2018.

Con el análisis de la lógica vertical de la MIR se determinó que es limitada debido a que en los niveles de Fin, Propósito, Componente y Actividad, no se estableció la relación causa - efecto entre los objetivos y la variable relacionada con los sujetos agrarios de los núcleos regularizados tengan certeza jurídica y seguridad documental en la tenencia de la tierra, lo que impide medir los avances relacionados con el objetivo del nivel de Fin y el objetivo del programa en cuanto a “otorgar certeza jurídica y seguridad documental”; el objetivo del nivel de propósito no contó con los conceptos que lo vinculen con la planeación territorial y el uso eficiente del suelo; en el nivel de componente, los objetivos planteados por las unidades responsables, no hacen referencia a que los sujetos de derecho en el medio rural obtengan certeza jurídica y seguridad documental en la tenencia de la tierra; además, el objetivo de terreno nacional regularizado es el resultado de los productos generados, por lo que debería ubicarse en el nivel del propósito.

En cuanto a la lógica horizontal de la MIR del programa presupuestario E003 “Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural”, se considera que los indicadores de los niveles de Fin y Propósito, permiten la medición del objetivo del programa y el avance en la regularización de la tenencia de la tierra y el ordenamiento de la propiedad rural; sin embargo, existen inconsistencias en los objetivos del nivel de componente de “Porcentaje de resoluciones presidenciales ejecutadas o acuerdos de inejecutabilidad emitidos, que contribuyen al ordenamiento de la propiedad rural”; “Porcentaje de certificados y títulos emitidos”; “Porcentaje de títulos de propiedad de terrenos nacionales o acuerdos de improcedencia expedidos”; y “Porcentaje de asuntos atendidos relativos a la modificación de la tenencia de la tierra”. En el nivel de actividad también se encontraron debilidades en los indicadores de: “Porcentaje de certificados y títulos inscritos derivados de actos jurídicos registrales”;

“Porcentaje de procedimientos atendidos”; “Porcentaje de instrumentos jurídicos para la integración de superficie agraria realizada”, y “Porcentaje de dictámenes técnicos emitidos”.

Respecto del seguimiento de los indicadores de la MIR del programa de Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural, se observó que en los informes trimestrales sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública, correspondientes a 2014, la SEDATU y la PA no reportaron los resultados de los indicadores del programa ni su avance en el cumplimiento de su objetivo, sin que se dispusieran las causas de esta deficiencia.

14-0-15100-07-0252-07-007 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, en coordinación con el Registro Agrario Nacional y la Procuraduría Agraria, analice las causas de las deficiencias en la alineación de la lógica vertical y horizontal de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del programa presupuestario E003 "Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural", en cumplimiento del artículo 27, párrafo segundo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y del capítulo IV.2.2, numerales 2 y 3, de la Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados, numeral 18, fracción IV, del Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño, e informen a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados.

14-0-15100-07-0252-07-008 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, en coordinación con la Procuraduría Agraria, analice las causas por las que no se reportaron los resultados de los indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados y el avance en el cumplimiento del objetivo del programa presupuestario E003 "Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural" en los informes trimestrales, y del análisis se implementen acciones para que se incluyan en los informes trimestrales, en cumplimiento de lo establecido en el artículo 107, fracción I, segundo párrafo, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, e informen a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados.

9. Rendición de cuentas

Con la revisión de la Cuenta Pública 2014, la Auditoría Superior de la Federación (ASF) constató que no se incluyó información del problema público que pretende atender el programa en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), así como en su exposición de motivos para identificar la necesidad que se pretende atender con el programa de Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural.

La ASF determinó que en la exposición de motivos del PEF no se incluyó información correspondiente al programa de Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural y no se incluyeron objetivos, metas ni indicadores relacionados con la evaluación del programa.

En la Cuenta Pública 2014 no se integró información de las modalidades de regularización del programa y existen diferencias entre lo reportado en la Cuenta Pública y los registros internos de la SEDATU; no se identificaron los 3,812 sujetos agrarios beneficiados por el programa en cada una de sus modalidades; no se reportó la superficie regularizada de sujetos agrarios que corresponden a excedentes a los límites de la propiedad rural y a colonias agrícolas y ganaderas; y no se registraron los resultados de los trabajos técnicos, topográficos y cartográficos relacionados con terrenos nacionales de 2014.

Con el análisis de la información reportada en la Cuenta Pública se verificó que presenta deficiencias para conocer los resultados del ejercicio del gasto, el logro de objetivos y metas, así como el avance en la solución del problema público, por lo que las entidades fiscalizadas no contaron con mecanismos de control para el registro y generación de información clara, confiable, oportuna y suficiente, que permita la toma de decisiones adecuada.

Asimismo, no se presentaron de forma integral los resultados de la gestión del programa presupuestario E003 " Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural".

14-0-15100-07-0252-07-009 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, en coordinación con el Registro Agrario Nacional y la Procuraduría Agraria, realice las gestiones necesarias a fin de que en la Cuenta Pública se incorporen los resultados sobre el cumplimiento de los objetivos y metas establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, en cumplimiento de lo establecido en los artículos 4, párrafo segundo; 24, fracción I; 111, párrafo tercero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como al artículo 54, párrafos primero y segundo, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, e informen a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados.

14-0-15100-07-0252-07-010 Recomendación al Desempeño

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, en coordinación con el Registro Agrario Nacional y la Procuraduría Agraria, analice las causas por las cuales en la Cuenta Pública 2014 no se identificaron los 3,812 sujetos agrarios beneficiados por el programa en cada una de sus modalidades; no se reportó la superficie regularizada de los sujetos agrarios que corresponden a excedentes a los límites de propiedad rural y a colonias agrícolas y ganaderas; y no se registraron los resultados de los trabajos técnicos, topográficos y cartográficos relacionados con terrenos nacionales, en cumplimiento de lo establecido en los artículos 4, párrafo segundo; 24, fracción I; 111, párrafo tercero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como al artículo 54, párrafos primero y segundo, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, e informen a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados.

10. Evaluación del Control Interno

El diseño del sistema de control interno de la SEDATU, el RAN y la PA presentó deficiencias para proporcionar una seguridad razonable en el logro de los objetivos y metas institucionales, ya que se identificaron deficiencias en los registros internos del programa.

La SEDATU no dispuso de un Manual de Organización vigente y autorizado para la unidad responsable del programa presupuestario E003.

EL RAN no identificó riesgos relacionados con las operaciones del programa presupuestario E003; los archivos electrónicos o sistemas de información; el resguardo de sus archivos físicos; la difusión de las obligaciones y funciones de su personal; el sistema que les permita generar y registrar información clara, confiable, oportuna y suficiente, con acceso ágil, sencillo del programa de Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural, y que permita la toma de decisiones adecuada, de la transparencia y rendición de cuentas, así como de la supervisión de sus sistemas de control interno.

La PA no proporcionó la estructura organizacional autorizada y vigente; los criterios que utiliza para definir las necesidades de capacitación de su personal; los mecanismos o medios de comunicación para transmitir a su personal sus obligaciones funcionales; y no identificó riesgos relacionados con el Programa de Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural.

14-0-15100-07-0252-07-011 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, en coordinación con el Registro Agrario Nacional y la Procuraduría Agraria, analice las causas por las que no se cuenta con la documentación que acredite el Manual de Organización vigente y autorizado para la unidad responsable del programa presupuestario E003 "Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural", la estructura organizacional autorizada y vigente, la identificación de riesgos relacionados con el programa, los procedimientos para la protección, resguardo y control de su información, la difusión de las obligaciones y funciones del personal relacionado con las operaciones del programa, y la supervisión de sus sistemas de control interno y, en función de los resultados, implemente medidas para que cuenten con un sistema adecuado para generar y registrar información clara, confiable, oportuna y suficiente, con acceso ágil, sencillo, y que permita la toma de decisiones adecuada, en cumplimiento de lo establecido en el artículo tercero, título segundo, capítulo II, numeral 14, apartado a), del 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, e informen a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados.

Consecuencias Sociales

En 2014, con el Programa de Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural, se regularizaron 3,812 sujetos agrarios pertenecientes a los núcleos agrarios certificados, mediante la expedición de 3,812 documentos que acreditan la posesión de su tierra; sin embargo, continúan pendientes de atender 71,073 sujetos agrarios con una superficie de 10,312,631 has, *ceteris paribus*, el programa tendría que continuar operando durante 19 años para atender a los sujetos agrarios que no han regularizado su propiedad rural; además, de mantenerse la tasa media anual del 6.5% en el costo promedio de la regularización de los sujetos agrarios, el programa tendría que erogar recursos por 16,025,540.0 miles de pesos, con un promedio de 225.5 miles de pesos por sujeto agrario por regularizar; por lo que en los sujetos agrarios subsistirá la incertidumbre e inseguridad documental sobre la posesión de su tierra y con ello ven limitado el acceso a apoyos en detrimento de su desarrollo social y económico.

Resumen de Observaciones y Acciones

Se determinó(aron) 6 observación(es) la(s) cual(es) generó(aron): 11 Recomendación(es) al Desempeño.

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 y alcance establecidos, y se aplicaron los procedimientos y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios. En consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

En 2013, quedaba pendiente de regularizar la propiedad de 74,885 sujetos agrarios que habitan en los núcleos agrarios, por lo que en ellos persistió la incertidumbre jurídica y la inseguridad documental sobre la tenencia de la tierra, factor que limitó el desarrollo de esas zonas, ya que no pudieron acceder a los apoyos productivos.

Para atender la problemática, el Gobierno Federal dispuso del programa de Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural, a cargo de la SEDATU, el RAN y la PA, con objeto de otorgar certeza jurídica y seguridad documental a la propiedad de los sujetos agrarios de los núcleos agrarios que fueron certificados mediante el otorgamiento de títulos de propiedad. En 2014, la H. Cámara de Diputados aprobó 257,315.9 miles de pesos en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para la ejecución del programa presupuestario E003 "Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural".

En 2014, con la operación del programa de Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural, a cargo de la SEDATU, el RAN y la PA, se otorgó certeza jurídica y seguridad documental a 3,812 sujetos agrarios pertenecientes a los núcleos agrarios certificados, mediante la expedición de 3,812 documentos que acreditan la posesión de su tierra; sin embargo, continúan pendientes de atender 71,073 sujetos agrarios, con una superficie de 10,312,631 has, por lo que en ellos subsiste incertidumbre e inseguridad documental sobre su posesión de la tierra y limita el acceso a apoyos en detrimento de su desarrollo social y económico.

Respecto de los títulos de propiedad de terrenos nacionales, la entidad emitió 4,074 documentos, que significaron un cumplimiento de 205.4% respecto de los 1,983 programados. En cuanto a las declaratorias de terrenos nacionales, al cierre del ejercicio fiscal reportó un avance de 20.7% respecto de la meta, al alcanzar la emisión de 181 declaratorias. En cuanto a los dictámenes técnicos, la SEDATU emitió 167 de los 336 dictámenes programados, lo que significó un cumplimiento del 49.7%.

En los trabajos de medición para ordenar la superficie de la propiedad rural, el RAN realizó 28 trabajos técnicos, topográficos y cartográficos a solicitud de la SEDATU, con una superficie medida de 2,784 has.

En cuanto a las modalidades de resoluciones presidenciales y excedentes a los límites de la propiedad rural se beneficiaron a 2,929 y 173 sujetos agrarios, respectivamente; sin embargo, no se determinaron metas, y tampoco se programaron acciones para la regularización de la superficie de los sujetos agrarios, lo que limitó su evaluación.

En 2014, se constató que la PA otorgó 3,936 asesorías a los sujetos agrarios, cantidad superior en 23.3% de las 3,193 programadas.

En opinión de la ASF, se considera necesario que se reestructure el Programa de Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural para implementar acciones extraordinarias a fin de atender a 71,073 sujetos agrarios, con una superficie de 10,312,631 has que no han regularizado su propiedad rural, ya que de continuar con la actual tendencia, *ceteris paribus*, el programa tendría que continuar operando durante 19 años. Además, que de mantenerse una tasa media anual del 6.5% en el costo promedio de la regularización de los sujetos agrarios, el programa tendría que erogar recursos por 16,025,540.0 miles de pesos, con un promedio de 225.5 miles de pesos por sujeto agrario por regularizar. Por lo que se requieren se apliquen estrategias que fomenten el interés de los sujetos agrarios para regularizar sus propiedades, ya que en éstos se presentan situaciones complejas como la falta de requisitos para regularizar la propiedad social como croquis de localización del terreno, trabajos

técnicos de medición, carpeta técnica de la validación, dictamen de régimen, asimismo, persisten desacuerdos en la medición de las superficies, continúan conflictos por la tenencia de la tierra y los sujetos agrarios no aceptan el programa por temor a despojo de sus tierras.

Las recomendaciones al desempeño de la ASF se orientan, principalmente, a que la SEDATU, el RAN y la PA realicen las gestiones necesarias para aplicar estrategias adecuadas y mecanismos para fomentar que los sujetos agrarios que no han regularizado su propiedad rural se incorporen a las acciones del programa, y se fortalezcan los mecanismos de control y registro para la generación de información respecto de la superficie regularizada y de los documentos emitidos que amparan los derechos de los sujetos agrarios.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar los resultados del Programa de Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural en cuanto al número de sujetos agrarios beneficiados respecto de la meta programada.
2. Analizar los resultados del Programa de Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural en cuanto a la superficie regularizada de los sujetos agrarios beneficiados.
3. Determinar el cumplimiento de la meta de declaratorias y dictámenes expedidos en 2014 que amparan los derechos de los sujetos agrarios.
4. Evaluar los resultados de los trabajos de medición para delimitar la propiedad de los sujetos agrarios que habitan en los núcleos agrarios.
5. Verificar los resultados de las resoluciones presidenciales o acuerdos de inejecutabilidad y las órdenes de ejecución y notificación de estudios técnicos.
6. Comprobar que la PA otorgó asesorías a los sujetos agrarios para la regularización de la tenencia de la tierra.
7. Evaluar el costo promedio de la regularización de la propiedad de los sujetos agrarios que habitan en núcleos agrarios.
8. Verificar que los objetivos del programa E003 "Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural" se encuentran alineados con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 y el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018; la alineación vertical y horizontal de los objetivos e indicadores del programa establecidos en la MIR, de conformidad con la Metodología del Marco Lógico; así como la integración de los resultados del programa en los informes trimestrales.
9. Determinar que la información que reportan la SEDATU, el RAN y la PA en la Cuenta Pública permite evaluar los resultados del Programa de Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural para comprobar que se observó lo dispuesto en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), y verificar el cumplimiento de los objetivos y las metas.
10. Revisar el estado que guarda el sistema de control interno de la Dirección General de la Propiedad Rural de la SEDATU, las direcciones generales de Registro y Control Documental y de Catastro y Asistencia Técnica del RAN, así como la Dirección General de

Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad Rural de la PA para verificar el cumplimiento de las disposiciones sobre las normas generales del control interno de la operación del Programa de Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural.

Áreas Revisadas

En la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU): las direcciones generales de la Propiedad Rural, Técnica y de Operación y Presupuestación; en el Registro Agrario Nacional (RAN): las direcciones generales de Registro y Control Documental y de Catastro y Asistencia Técnica; y en la PA: la Dirección General de Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad Rural.

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: Artículos 4, párrafo segundo; 24, fracción I; 25, fracción I; 27, párrafo segundo; 45 párrafo primero; 107, fracción I, párrafo segundo; 110, párrafo cuarto y 111, párrafo tercero.
2. Ley General de Contabilidad Gubernamental: Artículo 54 párrafos primero y segundo.
3. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, artículo 22, fracciones I y III; 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, numeral 14, apartado a) y Cuarta Norma General de Control Interno; Guía para la Construcción de la Matriz de Indicadores para Resultados, capítulo VI.2.2, numerales 2 y 3; Acuerdo por el que se establecen las disposiciones generales del Sistema de Evaluación del Desempeño, numeral 18, fracción IV.

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.

La SEDATU emitió comentarios sobre los resultados 1, 2 y 3, como se señala a continuación:

Respecto del resultado número 1, la SEDATU señaló que “cuenta con controles internos para medir el número de sujetos agrarios beneficiados de las modalidades de colonias agrícolas y ganaderas, resoluciones presidenciales y excedentes a los límites de la propiedad rural y que en la MIR 2016, ya se encuentran incluidos indicadores para dichas modalidades; además, indicó que en el caso de los excedentes a los límites de la propiedad rural, para el ejercicio 2015 tiene programada una meta de atención a 350 expedientes y su consecuente resolución”.

Respecto del resultado número 2, la SEDATU indicó que “tomará en cuenta la observación realizada por la Auditoría Superior de la Federación y se procederá a llevar a cabo un análisis detallado de los asuntos que se encuentran pendientes en la carga de trabajo, así como del comportamiento histórico para estar en posibilidad de determinar un número estimado en cuanto al cálculo de la superficie a regularizar y del número probable de beneficiarios a partir del próximo ejercicio fiscal”.

“Se pone a consideración una meta, conforme a la suma de la superficie regularizada en los ejercicios fiscales de 2008 a 2013 es de 22,277-09-64 hectáreas, que dividiendo entre 6 años da como promedio anual un total de 3,712-84-94 has, sin embargo es importante mencionar que uno de los objetivos de la presente administración es destinar superficie a reservas territoriales”.

“En atención a la observación realizada, con relación a que las 2 ejecuciones de la Resolución Presidencial de fecha 14 de abril de 1959, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 del citado mes y año, relativa a la permuta de terrenos ejidales del poblado la Candelaria, Delegación Coyoacán, Distrito Federal, en lo que corresponde a dos polígonos con una superficie de 392-19-19 hectáreas, es de señalarse que por omisión en la captura de los datos, no se mencionó el número de beneficiados que son 98 campesinos beneficiados, con dicho mandato presidencial”.

En cuanto al resultado número 3, la SEDATU informó que “revisados los trámites de enajenación de Terrenos Nacionales, la emisión de dictámenes técnicos durante el ejercicio fiscal 2014 fue de un total de 167”.

“Respecto al porcentaje de avance en los dictámenes técnicos (49.7%), y como se ha mencionado, con la expedición del reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural (...) en su artículo Cuarto Transitorio se señaló un plazo de seis meses para la actualización de las solicitudes con la documentación respectiva, lo que tuvo como consecuencia que muchas de las solicitudes no actualizadas se archivaran, tal y como se señalaba en el cuerpo normativo antes referido, y con ello la consecución del trámite en la etapa procesal correspondiente, entre la que se encontraba la emisión de los dictámenes técnicos imposibilitando la emisión de éstos”.

De manera conjunta la SEDATU, el RAN y la PA emitieron comentarios sobre los resultados 8 y 10 como se señala a continuación:

Respecto del resultado 8, la SEDATU, el RAN y la PA señalaron que el objetivo de la MIR se alinea con la planeación sectorial de “promover el ordenamiento y la planeación territorial ya que contribuye a resolver el problema y al bienestar de los sujetos agrarios al otorgarles certeza jurídica y seguridad documental en la tenencia de sus tierras, lo que coadyuva en el

uso eficiente del suelo” y con las estrategias 1.1 “Impulsar la coordinación interinstitucional e intergubernamental con autoridades locales y la sociedad para mejorar la planeación y el ordenamiento territorial”, 1.2 “Otorgar certeza jurídica en la tenencia de la tierra mediante la regularización y la certificación de la propiedad” y 1.5 “Otorgar seguridad jurídica y documental en la tenencia de tierra ejidal y comunal, para garantizar el ejercicio de los derechos de los sujetos agrarios”.

En relación con la lógica vertical y horizontal de la MIR, la SEDATU y la PA señalaron que “con la participación de las tres unidades responsables del programa realizaron la revisión y actualización de la MIR para el ejercicio 2016, en la que realizaron la alineación de los objetivos y líneas de acción de la MIR con los de la planeación nacional y sectorial así como la de los indicadores de componente y de actividad en sus métodos de cálculo y objetivos, misma que se encuentra registrada en el PASH.”

Por lo que refiere al resultado número 10, la SEDATU, el RAN y la PA indicaron que “por lo que respecta a la Dirección General de la Propiedad Rural, el ante proyecto del manual de organización se encuentra en revisión por parte de la Oficialía Mayor”.

“...la Dirección General de Catastro y Asistencia Técnica, lleva el control de sus archivos relacionados con trámites de acciones agrarias con el sistema SITRAN”.

“La Procuraduría Agraria cuenta con una estructura organizacional autorizada y vigente (...), así como la correspondiente a la Dirección General de Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad Rural, la cual se encuentra vigente y en proceso de modificación.”

“La Procuraduría Agraria atendiendo la normativa de la Secretaría de la Función Pública en relación a la implementación de un sistema de evaluación del desempeño, formula anualmente una Matriz de Administración de Riesgos en la que las áreas sustantivas señalan las situaciones de riesgo para el cumplimiento de sus metas; sin embargo, para el caso de la DGAOPR en el año 2014, no se establecieron riesgos para el programa E003 (...) en virtud de que sus indicadores se formularon con base a las actividades de servicio que presta la institución ordinariamente y a la planeación estratégica planteada para que atienda la estructura territorial.”

“La Procuraduría Agraria cuenta con un manual de organización de archivos en el que se encuentra definido el resguardo de los documentales conforme a los procedimientos sustantivos institucionales”.