

**Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano**  
**Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural**

Auditoría de Desempeño: 15-0-15100-07-0436

436-DE

***Criterios de Selección***

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios cuantitativos y cualitativos establecidos en la Normativa para la Fiscalización Superior de la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2015 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF 2011-2017.

***Objetivo***

Fiscalizar que las acciones de regulación de la propiedad rural hayan contribuido a la certeza y seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.

***Alcance***

La revisión incluyó la verificación de los procesos de regularización de terrenos nacionales y baldíos, en lo referente a su inventario, deslinde, dictaminación, resolución declaratoria y titulación; de ejecución de resoluciones presidenciales y acuerdos de inejecutabilidad; de publicación y ejecución de decretos expropiatorios; la eficacia en la atención de sujetos de derecho agrario, mediante la regularización en la tenencia de la tierra; el costo efectividad en el ordenamiento y regulación de la propiedad rural, y los mecanismos de evaluación, control y rendición de cuentas del programa presupuestario E003 “Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural” realizadas en 2015 por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

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 congruente con los Principios Fundamentales de la Auditoría de Desempeño de la INTOSAI. Los datos proporcionados por la entidad fiscalizada 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 relacionados con promover el ordenamiento territorial para el bienestar de las personas, mediante las actividades de regularización de la tenencia de la tierra que otorguen certeza jurídica en la propiedad rural.

El alcance temporal de esta auditoría se centró en el ejercicio fiscal de 2015, salvo por el resultado referente al inventario de terrenos nacionales, en el que se revisó el periodo 2011-2015, el cual sólo tiene fines comparativos.

***Antecedentes***

En 1992, se concluyó el reparto agrario y se planteó como estrategia de desarrollo rural brindar certeza jurídica en la tenencia de la tierra. En ese mismo año se publicó la reforma del

artículo 27 constitucional que tenía 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 reforma constitucional referida motivó la expedición de la Ley Agraria, cuyo propósito fue ofrecer seguridad documental a ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios. En la ley se precisó la inclusión de un apartado referido a la protección de las tierras ejidales y comunales, en razón de que la constitución ordena proteger la tierra de los ejidatarios, lo que debe comenzar por hacer propios y definitivos los derechos ejidales.

A partir de 1993, se determinó que la incertidumbre en la tenencia de la tierra genera ingobernabilidad e inestabilidad social, por lo que el Gobierno Federal decidió impulsar políticas públicas para otorgar certeza jurídica 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, ejecución de resoluciones presidenciales, así como en atender los procedimientos expropiatorios y concluir el rezago de los decretos sin ejecutar, a fin de avanzar en los procesos de seguridad, ordenamiento y regularización de la tenencia de la propiedad social.

En el objetivo 1 del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario 2007–2012, se señaló la necesidad de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal y comunal, terrenos nacionales y pequeña propiedad. A raíz de esto, en el Eje Sectorial I “Certeza jurídica en la propiedad rural”, se planteó que la adecuación del marco jurídico hacia los avances logrados en materia de tenencia de la tierra, atención integral a los conflictos sociales en el medio rural y al ordenamiento y regularización de la propiedad social, busca promover la certidumbre entre los actores relevantes del sector al otorgarles seguridad jurídica y asegurar la definición y el respeto a los derechos de propiedad rural.

En 2008, se implementó el programa presupuestario E003 “Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural”, a cargo de la Secretaría de la Reforma Agraria (actualmente Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano –SEDATU-), el Registro Agrario Nacional (RAN) y la Procuraduría Agraria (PA), para contribuir al ordenamiento y la regularización de la tenencia de la tierra, dicho programa ha tenido como objetivo contribuir a dar continuidad en la certeza jurídica de la tenencia de la tierra de los núcleos y sujetos agrarios, así como garantizar la legalidad de sus operaciones.

El 2 de enero de 2013, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el cual se señala la creación de la SEDATU que, de acuerdo con los artículos Quinto y Décimo transitorio, la dependencia continuará atendiendo los asuntos pendientes en materia agraria, en términos del artículo tercero transitorio del Decreto de 1992 por el que se reformó el artículo 27 constitucional. Desde su creación, la SEDATU ha tenido como objetivo promover el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo; asimismo, busca fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios mediante actividades en materia de certeza jurídica territorial, productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad.

En ese contexto, en el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (PROSEDATU) 2013-2018, se estableció el objetivo de mejorar el uso eficiente del territorio, con programas que otorguen certidumbre jurídica mediante las actividades de regularización para acreditar derechos correspondientes.

El área responsable del ordenamiento y regularización de la tenencia de la tierra en el medio rural es la Dirección General de la Propiedad Rural, la cual funge como brazo operativo de la SEDATU en la materia.

El Programa de Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural ha sido sujeto a evaluación en diferentes momentos y por distintas instituciones evaluadoras, los resultados de las evaluaciones externas y de fiscalización realizadas al programa, se detallan a continuación:

PRINCIPALES RESULTADOS DE LAS EVALUACIONES EXTERNAS Y DE FISCALIZACIÓN AL PROGRAMA DE ORDENAMIENTO Y REGULACIÓN DE LA PROPIEDAD RURAL

Evaluaciones externas	Auditoría Superior de la Federación
<p>En el 2015, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) realizó una Ficha de Monitoreo y Evaluación al Pp E003 Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural, en el que se reportó un avance de 93.9% respecto de la meta programada para el indicador “porcentaje de los sujetos acreditados en sus derechos de propiedad sobre la tenencia de la tierra en el medio rural beneficiados”. Asimismo, en el indicador “incremento anual de los sujetos agrarios que obtienen seguridad jurídica y certeza en la tenencia de la tierra de la propiedad rural” se obtuvo un avance de 94.3% respecto de la meta programada. Finalmente, se determinó que durante el año 2015 la población atendida por el Programa ascendió a 546,820, lo que representa un incremento 55.9% respecto de 2013.</p> <p>También, se concluyó que el programa no cuenta con diagnóstico ni propuesta de atención. No hay cuantificación de la población potencial y objetivo. En ninguno de los documentos es clara la unidad de medida de las poblaciones, finalmente, no existe un Manual de Procedimientos que defina claramente las actividades que debe realizar cada área responsable: la Dirección General de la Propiedad Rural, Registro Agrario Nacional y Procuraduría Agraria.</p> <p>El CONEVAL sugirió a la entidad la elaboración del diagnóstico y la propuesta de atención del programa, así como una agenda de evaluación.</p>	<p>Auditoría de desempeño al Pp E003 “Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural”, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014.</p> <p>De la revisión a este informe, se tomaron en cuenta aquellos resultados que le competen sólo a la SEDATU:</p> <p>En 2014 la entidad emitió 4,074 títulos de propiedad de terrenos nacionales, que significaron un cumplimiento de 205.4% respecto de los 1,983 programados. En lo referente 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. Asimismo, la SEDATU emitió 167 de los 336 dictámenes técnicos programados, lo que significó un cumplimiento del 49.7%.</p> <p>Las recomendaciones al desempeño de la ASF se orientaron, principalmente, a que la SEDATU realizara las gestiones necesarias para aplicar estrategias adecuadas y mecanismos para fomentar que los sujetos agrarios que no regularizaron su propiedad rural, se incorporaran a las acciones del programa, y se fortalecieran 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.</p>

FUENTE: elaborado por la ASF con base en la Ficha de Monitoreo y Evaluación 2014-2015 del CONEVAL, y el Informe de la Auditoría de Desempeño: 14-0-15B00-07-0252 “Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural”, Informe del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2014.

Las evaluaciones muestran deficiencias en el diseño y operación del programa; asimismo, las recomendaciones y sugerencias se orientaron a la implementación de mecanismos de control, a fin de mejorar su operación. Durante la presente revisión, se verificarán y contrastarán con los resultados derivados de la aplicación de los procedimientos de auditoría.

---

## **Resultados**

### **1. *Inventario de terrenos nacionales y baldíos***

En 2015, la SEDATU identificó 104 terrenos nacionales; al respecto, se constató que la dependencia informó al Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN) mediante el oficio núm. II-210-DGOR-DGARPR-808 del 11 de mayo de 2016, sobre el total de resoluciones declaratorias de terrenos nacionales y que, en ese año, no se realizaron enajenaciones onerosas de terrenos nacionales. Asimismo, se recibieron 1,415 solicitudes de presuntos terrenos baldíos; sin embargo, la dependencia no acreditó que verificó las posesiones de ellos.

La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), proporcionó evidencia documental del proceso de verificación de la posesión de los predios solicitados y señaló que “la SEDATU de forma oficial verifica con las documentales desglosadas al expediente la posesión legal que tiene el promovente sobre el predio que ha solicitado regularizar. Razón por la cual, en la base de datos de las 1,415 solicitudes nuevas de presuntos terrenos baldíos, no se cuenta con la verificación de la posesión, ya que no todas las solicitudes han llegado al punto de verificación oficial y no todas proceden para su enajenación”. Asimismo, la dependencia justificó sobre el estatus que guardan dichas solicitudes y remitió la base de datos de las 1,415 solicitudes recibidas en 2015 desagregada por entidad federativa y por promovente en la que se señala el estado procesal en el que se encuentra cada una de ellas. Con base en las evidencias documentales proporcionadas, la observación se considera atendida, ya que se explicó el estado del proceso en el que se encuentra cada solicitud para validación de la posesión del terreno.

### **2. *Deslinde, dictaminación y resolución declaratoria de terrenos nacionales y baldíos***

En 2015, la SEDATU deslindó 422 terrenos nacionales y baldíos de los 500 programados, con lo que logró un avance de 84.4%; también, dictaminó 183 terrenos nacionales y baldíos, con lo que alcanzó el 54.5% respecto del total programado (336); asimismo, emitió 104 resoluciones declaratorias de terrenos nacionales de las 150 programadas, lo que correspondió a un avance del 69.3%.

Se dictaminaron 183 terrenos nacionales y baldíos en una superficie de 14,371 hectáreas en 13 entidades federativas; sin embargo, no fue posible identificar que los dictámenes se emitieron con base en los trabajos de deslinde, ya que la base de datos no contiene la superficie medida ni la fecha del acta donde conste el deslinde.

Las 104 resoluciones declaratorias de terrenos nacionales emitidas en 2015 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, con las que se regularizaron 6,910 hectáreas.

La SEDATU, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, proporcionó la base de datos de los 183 dictámenes técnicos emitidos de terrenos nacionales y baldíos del ejercicio 2015 vinculados con la fecha del acta de deslinde y la superficie deslindada, en la que agregó una columna con los datos específicos del dictamen técnico (número y fecha del dictamen), en la que se observa la congruencia entre los trabajos de un proceso y otro y su correspondiente grado de eficiencia del procedimiento; asimismo, estableció una estrategia de supervisión en 2016 para fijar los compromisos de abatimiento

de rezagos de las metas anuales y remitió el informe de la cuarta sesión ordinaria de 2016 en la que se señalan sus resultados anuales; también precisó que para 2017 se ajustarán los indicadores y metas de la MIR; sin embargo, con la información proporcionada no justificó el incumplimiento de las metas de deslinde, dictaminación y resoluciones declaratorias de terrenos nacionales en 2015 ni la mejora para los ejercicios subsecuentes, por lo que la observación persiste.

#### 15-0-15100-07-0436-07-001 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano considere analizar las causas del incumplimiento de las metas relacionadas con los indicadores de deslinde, dictaminación y resoluciones declaratorias de los terrenos nacionales y baldíos en 2015 y, con base en ello, implemente los mecanismos de control para el monitoreo y seguimiento de las mismas, a fin de cumplir con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos previstos en sus respectivos programas, de conformidad con el artículo 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 las deficiencias detectadas.

#### **3.** *Emisión de títulos de terrenos nacionales*

En 2015, la SEDATU realizó 3,708 registros de titulación de propiedad de terrenos nacionales y expedición de acuerdos de improcedencia de los 1,983 programados, con lo que superó la meta en 87.0%; asimismo, expidió 550 títulos sociales y onerosos, y se regularizó una superficie de 8,652 hectáreas; 23 acuerdos de improcedencia con una superficie de 117,794 hectáreas, y 3,135 acuerdos de archivo que representaron una superficie de 658,520 hectáreas.

#### **4.** *Ejecución de resoluciones presidenciales y emisión de acuerdos de inejecutabilidad*

En 2015, la SEDATU emitió 33 resoluciones de las 30 programadas en la MIR, con lo que superó la meta en 10.0%. Del total de resoluciones, 17 correspondieron a la ejecución de resoluciones presidenciales y 16 a la emisión de acuerdos de inejecutabilidad.

Las 17 resoluciones presidenciales se ejecutaron en 13 entidades federativas, con lo que se regularizó una superficie de 52,462 hectáreas, y se benefició a 1,202 sujetos; asimismo, del total de la superficie regularizada, el 57.9% correspondió a la creación de nuevos centros de población agrícola; el 16.2% a ampliaciones; el 15.7% al reconocimiento y titulación de bienes comunales; el 8.6% a dotaciones; el 1.0% a segundas ampliaciones y el 0.6% a la incorporación de tierras al régimen ejidal, con lo que se contribuyó al ordenamiento y regulación de la propiedad rural.

#### **5.** *Publicación y ejecución de decretos expropiatorios*

En 2015, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación 33 decretos expropiatorios con una superficie total de 876 hectáreas, las cuales contaron con el avalúo del INDAABIN para su indemnización por un total de 338,787.6 miles de pesos. Asimismo, de los 33 decretos publicados, el 57.6% (19) correspondió al destino de uso para carreteras y autopistas; el 30.3% (10), a infraestructura pública y vial urbana; el 6.1% (2), a subestaciones eléctricas; el 3.0% (1), a un aeropuerto en Chiapas, y el 3.0% restante (1), a la regulación de asentamientos humanos en Veracruz.

Se constató que en 2015 se ejecutaron 51 decretos expropiatorios, con lo que se destinaron 2,480.3 hectáreas para el bien común, y se desincorporaron las tierras del régimen social por causa de utilidad pública, mediante el pago total por indemnización de 1,470,411.5 miles de pesos. De los 51 decretos expropiatorios ejecutados, el 45.1% (23) correspondió al destino de uso para infraestructura pública y vial urbana, en telecomunicaciones, energética e hidráulica; el 33.3% (17), a carreteras y autopistas; el 13.7% (7), a la regulación de asentamientos humanos; el 3.9% (2), a la protección y preservación de la biodiversidad en el Estado de México; el 2.0% (1), a un aeropuerto en Chiapas, y el 2.0% (1), a la investigación, protección y conservación de monumentos arqueológicos e históricos en Morelos.

La auditoría mostró que debido a que la SEDATU publicó y ejecutó decretos expropiatorios en 2015, y a que su destino fue para la utilidad pública, se determinó que la dependencia contribuyó al ordenamiento y la regulación de la propiedad rural.

#### **6. Sujetos agrarios beneficiados**

En 2015, la SEDATU benefició a 1,702 sujetos agrarios, de los cuales, 1,202 resultaron con la ejecución de resoluciones presidenciales.

Asimismo, la dependencia benefició a 500 sujetos agrarios que obtuvieron títulos de terrenos nacionales. Sin embargo, la cifra reportada por la SEDATU fue de 550, correspondiente al número de títulos emitidos de terrenos nacionales y no al número de sujetos que obtuvieron los títulos referidos.

La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la Auditoría Superior de la Federación (ASF), describió las características del proceso de enajenación de terrenos nacionales mediante el oficio número IV-400-OM-CA-FVO/0289/2016 del 6 de diciembre de 2016, y por medio del oficio núm. II-210-DGPR-3216-2016 del 2 de diciembre de 2016 gestionó e instruyó vía Dirección General de la Propiedad Rural que “en el ejercicio fiscal en curso y subsecuentes, se efectúe la validación correspondiente previo a su notificación y registro en el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda. Se realizará el filtro correspondiente para contabilizar el total de beneficiados contra el total de documentos recibidos por cada uno de ellos, logrando determinar si un solo sujeto recibió uno o más títulos de propiedad y evitar en lo subsecuente duplicidad en el total de sujetos agrarios beneficiados”; con base en lo anterior, la observación se considera solventada.

#### **7. Costo efectividad del programa**

En 2015, el presupuesto ejercido por la SEDATU para la operación del Pp E003 “Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural” fue de 46,799.5 miles de pesos, superior en 26.6% respecto del presupuesto aprobado de 36,962.2 miles de pesos. De los 46,799.5 miles de pesos del presupuesto ejercido, el 65.6% (30,680.9 miles de pesos) se destinó al capítulo 1000 “servicios personales”; 15.2% (7,118.6 miles de pesos) al 2000 “materiales y suministros”, y 19.2% (9,000.0 miles de pesos) al 3000 “servicios generales”.

Asimismo, de las tres actividades sustantivas de la SEDATU referentes a la operación del Pp E003 “Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural”, el 55.3% se relacionó con la resolución declaratoria de terrenos nacionales, en los que se aplicaron 25,880.1 miles de pesos; el 27.1%, con la ejecución de decretos expropiatorios, con un costo de 12,682.7 miles

de pesos; y el 17.6%, con la ejecución de resoluciones presidenciales, en la que se erogaron 8,236.7 miles de pesos.

#### **8. Sistema de Evaluación del Desempeño**

Como resultado de la revisión de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) 2015 del Pp E003 “Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural”, se verificó que se alinea con los objetivos de la planeación nacional y sectorial.

Respecto del análisis de la lógica vertical, el objetivo de nivel de fin se alinea con los objetivos de la planeación de mediano plazo; asimismo, los objetivos de nivel de fin, propósito, componente y actividad son adecuados y se corresponden entre sí, pero en los objetivos de componente B y de actividad A1, B2, D7 y E8, la sintaxis no se ajustó a lo dispuesto en la Metodología de Marco Lógico (MML).

En lo referente a la lógica horizontal, se identificó que los 16 indicadores establecidos en la MIR se consideran adecuados, ya que los indicadores miden los objetivos y resultados esperados; identifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores; describe los bienes y servicios a la sociedad, así como las actividades e insumos para producirlos. Se constató que en la MIR no se incluyó información referente a las actividades de expropiación de la propiedad social, que es un proceso sustantivo en la operación del Pp E003.

Con base en lo anterior, se considera que, en términos generales, la MIR fue construida conforme a las disposiciones del Sistema de Evaluación del Desempeño y la Metodología de Marco Lógico.

#### **9. Evaluación de Control Interno de la SEDATU**

Se determinó que en 2015, el diseño del sistema de control interno de la SEDATU no permitió el cumplimiento razonable de los objetivos y metas del Pp E003 “Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural” debido a que presentó deficiencias en 6 de los 17 criterios evaluados, lo que representa el 35.3% del total; en la norma primera “Ambiente de Control”, se observó carencia en las actividades relacionadas con la capacitación en materia de cultura de autocontrol y administración de riesgos, el uso de tecnologías de la información y la comunicación (TIC) y los sistemas de información integral; en la norma tercera “Actividades de Control Interno”, la falta de instrumentos y mecanismos que midan los avances y resultados del cumplimiento de los objetivos y metas institucionales, y en la norma quinta “Supervisión y Mejora Continua”, no se definieron de forma clara sus actividades para cumplir con las metas establecidas, operaciones y actividades de control para ejecutar con la supervisión permanente y mejora continua, a fin de mantener y elevar la eficiencia y eficacia.

La SEDATU, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, proporcionó el Informe de la Evaluación del Órgano Interno de Control, el Informe Anual del Estado que guarda el Sistema de Control Interno Institucional y su programa anual 2015, y el Programa de Trabajo de Control Interno- Consolidado General (PTCI-CG) (PDF y Excel); así como las autoevaluaciones del sistema de control interno y la lista de servidores públicos que las realizaron. Asimismo, proporcionó el Manual del Sistema Automatizado para la Administración de Riesgos (SAAR), las actas del Comité de Control y Desarrollo Institucional (COCODI), el Diagnóstico del proceso general de Administración de Riesgos y el Reporte Anual



del Comportamiento de los Riesgos Institucionales de la Matriz de Administración de Riesgos. La dependencia no acreditó con evidencia la capacitación en materia de cultura de autocontrol y administración de riesgos, el uso de TIC y los sistemas de información integral relacionados con la norma primera “Ambiente de control”, los instrumentos y mecanismos que midan los avances y resultados del cumplimiento de los objetivos y metas institucionales relativos a la norma tercera “Actividades de Control Interno” ni de sus actividades para cumplir con las metas establecidas, operaciones y actividades de control para ejecutar con la supervisión permanente y mejora continua a fin de mantener y elevar la eficiencia y eficacia referentes a la norma quinta “Supervisión y Mejora Continua”, por lo que persiste la observación.

#### 15-0-15100-07-0436-07-002 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano considere investigar las causas por las cuales el sistema de control interno institucional careció de mecanismos que le permitieran asegurar el cumplimiento del ambiente de control, de actividades de control interno, así como de supervisión y mejora continua y, con base en ello, instrumente un programa de trabajo para implementar mecanismos de control, a efecto de cumplir con las disposiciones establecidas en las normas primera, tercera y quinta del artículo tercero, numeral 14, fracción I, 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 del análisis y de las acciones emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

#### **10. Rendición de Cuentas**

En 2015, la información del Pp E003 “Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural”, reportada por la SEDATU en los documentos de rendición de cuentas, no fue suficiente para evaluar el cumplimiento del objetivo del programa, ya que no informó la causa por la que el monto reportado como ejercido en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (46,799.5 miles de pesos) fue mayor en 26.6% (9,837.3 miles de pesos) que el aprobado (36,962.2 miles de pesos).

La entidad fiscalizada, en el transcurso de la auditoría y con motivo de la intervención de la ASF, proporcionó la adecuación presupuestaria externa núm. 2015-16-F00-3716 del 12 de agosto de 2015, con la que acreditó la transferencia de recursos por 9,000.0 miles de pesos por parte de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), por conducto de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), a la SEDATU, para atender el Convenio Marco de Colaboración y el Segundo Convenio Específico de Colaboración, que tienen como objeto “realizar los trabajos técnicos y de gabinete necesarios para la medición y deslinde de terrenos nacionales ubicados en las Áreas Naturales Protegidas competencia de la Federación, y que los terrenos queden a la disposición de la CONANP para asegurar que se destinen a los fines previstos en el Decreto de Áreas Naturales Protegidas de que se trate”. La información se considera insuficiente, ya que a pesar de que la SEDATU acreditó la transferencia de recursos por 9,000 miles de pesos, aún queda pendiente de acreditar la diferencia por el monto de 837.3 miles de pesos por lo que la observación persiste.

Las irregularidades detectadas relativas a la diferencia de 837.3 miles de pesos entre el presupuesto autorizado y ejercido, se reportó mediante oficio DGADPP/016/2017 del 13 de enero de 2017 al Órgano Interno de Control en la SEDATU.

15-0-15100-07-0436-07-003 **Recomendación al Desempeño**

Para que la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano considere investigar las causas por las que no incluyó en los documentos de rendición de cuentas información suficiente para verificar el cumplimiento del objetivo del programa; ni reportó información sobre la diferencia entre el presupuesto aprobado y ejercido del Pp E003 "Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural" y, con base en ello, implemente las medidas necesarias para que en los ejercicios subsecuentes atienda las disposiciones establecidas en los artículos 1, párrafo segundo, 24, fracción I, y 111, párrafo tercero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 36; 44; 46, fracción III; 52; 53; 54, y 85, fracciones I y III, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental e informe a la Auditoría Superior de la Federación de los resultados del análisis y de las acciones emprendidas para corregir las deficiencias detectadas.

**Consecuencias Sociales**

En 2015, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano regularizó la propiedad rural mediante la emisión, ejecución y publicación de resoluciones, decretos y títulos, en materia de ordenamiento y regulación de la propiedad rural; asimismo, con la operación del Pp E003 "Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural", atendió un total de 1,702 sujetos de derecho agrario, a quienes les otorgó certeza jurídica en la tenencia de sus tierras, para su desarrollo económico y social.

**Resumen de Observaciones y Acciones**

Se determinó(aron) 5 observación(es), de la(s) cual(es) 2 fue(ron) solventada(s) por la entidad fiscalizada antes de la integración de este informe. La(s) 3 restante(s) generó(aron): 3 Recomendación(es) al Desempeño.

**Dictamen**

El presente se emite el 23 de diciembre, 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 alcance y el objetivo de fiscalizar que las acciones de regularización de la propiedad rural hayan contribuido a la certeza jurídica en la tenencia de la tierra. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas selectivas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar el presente dictamen.

El Gobierno Federal reconoció que la falta de certeza jurídica en la tenencia de la tierra es un problema que persiste en la política agraria, el cual genera ingobernabilidad e inestabilidad social, y disminuye las oportunidades de desarrollo, inversión y tributación para municipios, entidades federativas y la federación. En el árbol del problema del Pp E003 "Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural", la SEDATU señaló que dicha problemática se origina principalmente por conflictos sociales, jurídicos y limítrofes y que ha provocado inseguridad jurídica patrimonial.

Para atender la problemática, en 2015, la SEDATU operó el programa E003 y ejerció 46,799.5 miles de pesos, con el propósito de contribuir a promover el ordenamiento y la regulación de la propiedad rural regularizándola mediante la emisión, ejecución y publicación de resoluciones, decretos y títulos que otorgan certeza jurídica en la tenencia de la tierra.

En 2015, la SEDATU avanzó con las metas programadas relacionadas con los terrenos nacionales y baldíos, ya que deslindó 422 terrenos (84.4%) de los 500 programados, dictaminó 183 (54.5%) de los 336 dispuestos, y emitió 104 resoluciones declaratorias (69.3%) de las 150 acordadas, con lo que regularizó 6,910 hectáreas; también, emitió 550 títulos sociales y onerosos, reglamentando 8,652 hectáreas; ejecutó 17 resoluciones presidenciales, con lo que se normalizaron 52,462 hectáreas. En el proceso expropiatorio, cumplió con publicar 33 decretos valuados en 338,787.6 miles de pesos, con una superficie de 876 hectáreas, y ejecutar 51 decretos a los que se destinó una superficie de 2,480.3 hectáreas para el bien común, mediante el pago por indemnización de 1,470,411.5 miles de pesos, con lo que se contribuyó a otorgar certeza jurídica en la tenencia de la tierra.

La SEDATU atendió a 1,702 sujetos de derecho agrario, los cuales resultaron beneficiados mediante la titulación de terrenos nacionales y la ejecución de resoluciones presidenciales, con lo que contribuyó a otorgarles certeza jurídica en la tenencia de sus tierras.

En opinión de la ASF, la SEDATU contribuyó a atender el problema público de la falta de certeza jurídica en la tenencia de la tierra, mediante la operación del Pp E003 “Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural”, al regularizar la propiedad rural, ya que emitió 7 de cada 10 resoluciones declaratorias y 550 títulos sociales y onerosos de terrenos nacionales; ejecutó 17 resoluciones presidenciales y, publicó 33 y ejecutó 51 decretos expropiatorios.

Con la fiscalización se espera que la SEDATU fortalezca sus mecanismos de control para el cumplimiento de las actividades sustantivas en el otorgamiento de certeza jurídica en la tenencia de la tierra, a fin de contribuir al ordenamiento y regulación de la propiedad rural para el bienestar de los sujetos de derecho agrario.

## **Apéndices**

### *Procedimientos de Auditoría Aplicados*

1. Constatar que en 2015 la SEDATU contó con un inventario sobre terrenos nacionales y baldíos, así como la posesión de ellos, para mantener actualizada su información.
2. Evaluar la ejecución de los procesos de deslinde, dictaminación y resolución declaratoria de terrenos nacionales y baldíos.
3. Verificar al proceso referente a la emisión de títulos de terrenos nacionales.
4. Constatar el cumplimiento de metas respecto de la ejecución de resoluciones presidenciales y la emisión de acuerdos de inejecutabilidad, así como el proceso de regularización de la propiedad rural, mediante la ejecución de las resoluciones presidenciales.
5. Evaluar el proceso de regularización de la propiedad rural, mediante el procedimiento de decreto expropiatorio, y el pago por indemnización.

6. Comprobar la cobertura de atención de la SEDATU en razón de los sujetos agrarios que acreditan sus derechos de propiedad sobre la tenencia de la tierra en el medio rural.
7. Constatar que el presupuesto ejercido por la SEDATU en el Pp E003 contribuyó al cumplimiento de las metas y actividades sustantivas, en materia de ordenamiento y regulación de la propiedad rural.
8. Verificar el cumplimiento de la Metodología del Marco Lógico para el diseño de la MIR del Pp E003 "Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural".
9. Evaluar que el diseño del Sistema de Control Interno de la SEDATU permitió establecer los mecanismos para dar seguimiento a las metas y objetivos del programa presupuestario E003 "Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural".
10. Comprobar que en los documentos de rendición de cuentas se reportó la información de los resultados del cumplimiento de objetivos y metas del E003 "Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural".

#### *Áreas Revisadas*

Las direcciones generales de la Propiedad Rural y de Programación y Presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

#### *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 1, párrafo segundo; 24, fracción I; 111, párrafo tercero; 45.
2. Ley General de Contabilidad Gubernamental: artículos 36; 44; 46, fracción III; 52; 53; 54, y 85, fracciones I y III.
3. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: Artículos 101; 107, fracciones I a VI, del Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Ordenamiento de la Propiedad Rural; tercero, numeral 14, fracción I, norma cuarta, 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.

#### *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 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2009, en relación con los Transitorios PRIMERO y CUARTO del Decreto por el que se expide la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación; y se reforman el

artículo 49 de la Ley de Coordinación Fiscal, y el artículo 70 de la Ley General de Contabilidad Gubernamental, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de julio de 2016.

*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.