

Registro Agrario Nacional

Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios

Auditoría de Desempeño: 2022-5-15B00-07-0241-2023

Modalidad: Presencial

Núm. de Auditoría: 241

Criterios de Selección

Esta auditoría se seleccionó con base en los criterios establecidos por la Auditoría Superior de la Federación para la integración del Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2022 considerando lo dispuesto en el Plan Estratégico de la ASF.

Objetivo

Fiscalizar que con el programa se otorgaron subsidios para el registro de actos jurídicos agrarios y regularización de la tierra, a efecto de determinar la efectividad en la atención del problema público y en el cumplimiento de los objetivos comprometidos.

Alcance

El alcance temporal de la auditoría correspondió al ejercicio fiscal 2022, tomando como periodo de referencia 2018-2021, y el temático correspondió a la revisión de los resultados del Registro Agrario Nacional (RAN), específicamente, la operación del Pp U001 “Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios” en términos de los procesos implementados en el otorgamiento de subsidios para el registro de actos jurídicos agrarios y regularización de la tierra; su contribución en la obtención de certeza jurídica y seguridad documental; el ejercicio de los recursos y su costo-efectividad, y el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados.

La auditoría se realizó de conformidad con la normativa aplicable a la fiscalización superior de la Cuenta Pública para asegurar el logro del objetivo y el alcance establecidos. 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 Pp U001 “Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios”, a cargo del RAN.

Antecedentes

En el artículo 27, párrafos primero y décimo, fracción VII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) se establece que “la propiedad de las tierras y aguas

comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. (...) La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación se regirá por las siguientes prescripciones: (...) Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas. La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

‘La ley, considerando el respeto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano (...). La ley, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan en el aprovechamiento de sus recursos productivos, regulará el ejercicio de los derechos de los comuneros sobre la tierra y de cada ejidatario sobre su parcela (...) La asamblea general es el órgano supremo del núcleo de población ejidal o comunal (...)’.

Adicionalmente, en la fracción XIX del mismo artículo y ordenamiento jurídico, se establece que “(...) el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará la asesoría legal de los campesinos”.

En el artículo 41, fracción I, inciso b, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se señala que a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) le corresponde “(...) promover y coordinar con las entidades federativas, municipios y en su caso las alcaldías de la Ciudad de México, la elaboración de lineamientos para (...) La regularización de la propiedad agraria y sus diversas figuras que la ley respectiva reconoce en los ejidos, las parcelas, las tierras ejidales y comunales, la pequeña propiedad agrícola, ganadera y forestal, los terrenos baldíos y nacionales, y los terrenos que sean propiedad de asociaciones de usuarios y de otras figuras asociativas con fines productivos”. Adicionalmente, en las fracciones II y III, del mismo artículo 41, se estipula que le corresponde a la (SEDATU) “Aplicar los preceptos agrarios del artículo 27 constitucional, así como las leyes agrarias y sus reglamentos, en lo que no corresponda a otras dependencias, entidades u otras autoridades en la materia” y “Administrar el Registro Agrario Nacional”.

En el artículo 148 de la Ley Agraria se señala que “para el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental (...) funcionará el Registro Agrario Nacional, como órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria [ahora Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano], en el que se inscribirán los documentos en que consten las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad de las tierras y los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad ejidal y comunal”.

Con la revisión del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024, el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024, el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2021-2024, el Programa Estratégico del Registro Agrario Nacional 2021-2024 y la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020-2024, se identificó que en éstos se aborda la problemática en materia de regularización y registro de

los actos jurídicos agrarios en torno a que el país no cuenta con un adecuado modelo de ocupación territorial, lo que ha provocado un abandono generalizado del medio rural y un fenómeno de dispersión de miles de pequeñas localidades, ampliando las brechas sociales y de género a ciertos grupos de la población que habita en las zonas rurales, comunidades indígenas y afromexicanas; asimismo, la persistencia de conflictos agrarios ha provocado una falta de impulso del desarrollo integral, social y productivo, así como un mal uso de los recursos naturales.

Adicionalmente, los cambios en la estructura agraria respecto de los derechos sobre la tierra han transformado la realidad al interior de los núcleos agrarios, pues se observa la presencia de nuevos sujetos agrarios; asimismo, los titulares de los derechos sobre la tierra han envejecido y no están eligiendo sucesores. La regularización de los derechos sobre la tierra ha sido parcial, ya que se requiere una estructura agraria estable, que brinde seguridad y certeza jurídica a los propietarios y poseedores de la tierra, a fin de contribuir al ordenamiento territorial, así como a la preservación del medio ambiente y los recursos naturales.

Para atender dicha problemática, el Gobierno Federal instrumentó objetivos, estrategias y acciones prioritarios orientados a establecer un sistema territorial incluyente, sostenible y seguro centrado en los derechos humanos y colectivos de las personas, pueblos y comunidades que han sido excluidas del desarrollo territorial; reconocer el papel de la población rural, pueblos indígenas y afro mexicanos para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos; implementar y promover acciones de certeza documental y seguridad jurídica de la tenencia de la tierra social, pública y privada a través de los procesos de regularización, apoyo y acompañamiento técnico y jurídico, así como atender oportuna y eficazmente la demanda de los sujetos agrarios, comunidades y pueblos indígenas y afromexicanos en la resolución de conflictos y de actos jurídicos que reconocen, crean, modifican o extinguieren derechos agrarios.

En este contexto, en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el Ejercicio Fiscal 2022, se respaldó con recursos financieros a la SEDATU, sus órganos descentrados y entidades bajo su coordinación, para instrumentar políticas públicas para fomentar, entre otros aspectos, la regularización de la propiedad rural que dé certeza jurídica a la tenencia de la tierra.

En este marco, en 2022, la SEDATU alineó los programas presupuestarios de su correspondiente ramo administrativo a los tres ejes del Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2019-2024, con el fin de vincularlos con los objetivos prioritarios y sus respectivas estrategias, dando lugar al desarrollo integral, equitativo, incluyente, sustentable y sostenible, y las previsiones de gasto requeridas para su ejecución, bajo el principio de austeridad republicana, honestidad y combate a la corrupción. En particular, el programa presupuestario (Pp) U001 “Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios” se encontró alineado al Eje 3. “Economía”, ya que están relacionados con la promoción del desarrollo económico y fomento a la producción y comercialización agropecuaria, agroindustrial, acuacultura, pesca, desarrollo hidroagrícola y fomento forestal, así como la

producción y prestación de bienes y servicios públicos, en forma complementaria a los bienes y servicios que ofrecen los particulares, los cuales se encuentran comprendidos en las funciones y subfunciones que forman parte de la finalidad 3 "Desarrollo Económico" en términos de la clasificación funcional del gasto vigente.

El presupuesto total aprobado al Ramo 15 "Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano" fue de 12,868,470.2 miles de pesos, de los cuales el 9.8% (1,263,920.8 miles de pesos) se asignó a la finalidad 3 "Desarrollo Económico"; de éste, se le otorgó el 17.1% (215,849.1 miles de pesos) a la Actividad Institucional 005 "Inscripción de Actos Jurídicos sobre Derechos Agrarios" y el 100.0% (215,849.1 miles de pesos) al programa presupuestario U001 "Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios", con el objeto de contribuir a la acreditación de los derechos de los sujetos agrarios, población rural, pueblos indígenas y afromexicano en el desarrollo territorial incluyente y sostenible, mediante el registro de actos jurídicos agrarios y los procesos de regularización en la tenencia de la tierra, fortaleciendo la rectoría y vinculación del ordenamiento territorial, el ordenamiento ecológico de los asentamientos humanos, concibiendo justicia y bienestar social con igualdad de género, en el pleno ejercicio del derecho a la seguridad jurídica y a la propiedad privada, pública y social. Del total de recursos otorgados al programa U001, el 94.2% (203,419.0 miles de pesos) se asignaron al Registro Agrario Nacional, mientras que el 5.8% (12,430.1 miles de pesos) restante se programó para la Procuraduría Agraria (PA).

Resultados

1. Sistema de Evaluación del Desempeño del programa presupuestario U001 "Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios"

Para 2022, el programa presupuestario (Pp) U001 "Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios", a cargo del Registro Agrario Nacional (RAN) y de la Procuraduría Agraria (PA), contó con un diagnóstico en el que se evidenció el problema público referente a que "los sujetos agrarios del país presentan limitada certeza jurídica y seguridad documental en la tenencia de la tierra", el cual se formuló como un hecho negativo, se definió la población afectada y se describió la situación de la problemática central y, a partir de éste, se elaboró el árbol del problema, en el que se establecieron las causas que lo originaron y los efectos que genera, teniendo los elementos suficientes para establecer las acciones y solventar cada una de las causas que lo originaron con la definición del objetivo y su respectivo árbol, que integró la solución del problema y el resultado esperado que comprenderá el programa, que les permitió describir la situación que se alcanzará cuando se solucionen los problemas detectados.

Asimismo, en 2022, el Pp U001 "Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios" se clasificó en la modalidad "U" definido como subsidios, con el fin de otorgar subsidios no sujetos a reglas de operación ya que, en su caso, el Registro indicó que se otorgaron mediante convenios y se constató que los recursos del subsidio se erogaron "(...)" mediante los servicios que sin costo presta el Registro Agrario Nacional", con el propósito de otorgar certeza jurídica y seguridad documental a los sujetos agrarios.

Con la revisión del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2022, de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF) 2022 y de la información proporcionada por el RAN, se constató que el Pp U001 contó con una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) que integró los objetivos, indicadores y metas a cumplir en el ejercicio fiscal 2022, en materia de regularización y registro de actos jurídicos agrarios. La MIR del programa se alineó al Ramo 15 “Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano” y señaló al Registro Agrario Nacional como unidad responsable especificando que los programas presupuestarios pueden ser ejecutados de manera conjunta por diversas unidades responsables para el logro de sus objetivos y metas; no obstante, para fines de recolección de la información del logro de los objetivos establecidos en la MIR en los reportes se asocia a una unidad responsable,^{1/} en este caso el RAN.

De la revisión de la MIR 2022 del Pp U001, se verificó que ésta se vinculó con la prioridad “Autosuficiencia alimentaria y rescate del campo” del Eje 3. “Economía” del PND 2019-2024. Respecto del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (PROSEDATU) 2020-2024, se identificó la correspondencia entre el objetivo de nivel de fin establecido en la MIR del Pp U001 y el objetivo prioritario 2 del PROSEDATU orientado a reconocer el papel de los sujetos agrarios, población rural, pueblos indígenas y afromexicano en el desarrollo territorial incluyente y sostenible para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos, así como para impulsar acciones que coadyuven con el sector energético mediante el diálogo y los procedimientos de mediación para el adecuado uso y aprovechamiento del suelo. Asimismo, se vinculó con la estrategia prioritaria 2.3 mediante la acción puntual 2.3.2 “Fortalecer la seguridad jurídica y documental de la propiedad social, para garantizar el derecho a la propiedad social y privada, de los sujetos agrarios, población rural, pueblos indígenas y afromexicanos, mediante el registro y regularización de asuntos jurídicos agrarios” y la estrategia prioritaria 2.5 por medio de la acción puntual 2.5.7 “Atender a los ejidos y comunidades agrarias a través de los apoyos y programas del sector”.

En términos generales, los objetivos de la MIR 2022 del Pp U001 “Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios” mostraron la relación causa-efecto entre los niveles de objetivo de actividad a propósito, debido a que las actividades y componentes determinadas en los objetivos de la MIR permiten valorar los procesos tales como atención de solicitudes, ingreso de expedientes, atención registral, celebración de asambleas, emisión de opiniones y dictámenes técnicos, realización de trabajos técnicos e inscripción de actas de asambleas en materia de regularización, registro, delimitación, destino y asignación de tierras para el beneficio de sujetos agrarios; sin embargo, se identificaron áreas de mejora, debido a que el objetivo de nivel de Fin no se estructuró de acuerdo con la sintaxis definida en los Lineamientos para el proceso de seguimiento y modificación extemporánea de los instrumentos de Seguimiento del Desempeño de los Programas presupuestarios para el Ejercicio Fiscal 2022, ya que aún presenta la estructura anterior, que se refiere a su contribución a un objetivo superior, “el qué”, referente a “contribuir a la acreditación de los

1 De conformidad con los Lineamientos para la operación del programa de Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios, las Unidades Responsables de su Operación son el Registro Agrario Nacional y la Procuraduría Agraria.

derechos de los sujetos agrarios”, y “el cómo”, mediante “el registro de actos jurídicos agrarios y los procesos de regularización en la tenencia de la tierra”; adicionalmente, el objetivo de nivel de Propósito no especificó cómo es que el Pp U001 contribuyó a la atención del problema público al que se encuentra alineado referente a que “los sujetos agrarios del país presentan una limitada certeza jurídica y seguridad documental en la tenencia de la tierra”.

En lo que corresponde al análisis horizontal de los indicadores de la MIR 2022 del Pp U001, se identificó que, en lo general, los indicadores permitieron medir la operación del RAN en la regularización y registro de actos jurídicos agrarios; sin embargo, se presentaron deficiencias en 5 (41.7%) de los 12 indicadores en los que el registro participa, ya que el indicador de nivel de Fin “Porcentaje de Actos jurídicos inscritos que otorgan certeza jurídica a los sujetos agrarios” no se encontró en el nivel adecuado de la MIR 2022 del Pp U001, debido a que evaluó la atención del problema público que pretende resolver la entidad fiscalizada con las actividades realizadas por medio del programa U001 referente a que “los sujetos agrarios del país presentan una limitada certeza jurídica y seguridad documental en la tenencia de la tierra”, a partir de la inscripción de actos jurídicos agrarios.

En lo que se refiere al indicador de nivel de Propósito “Porcentaje de sujetos agrarios atendidos mediante los procesos de regularización de la tenencia de la tierra” es necesario que el RAN, a efecto de integrar un indicador de cobertura de su población objetivo, específicamente de los núcleos agrarios, modifique su denominación, definición y método de cálculo, debido a que éstos no se correspondieron con la información reportada en la CHPF 2022, ya que en el indicador se señaló que se regularizarían 80 sujetos agrarios, mientras que la información que la entidad fiscalizada reportó en el avance de la meta establecida del mismo se refirió a núcleos agrarios.

Respecto del método de cálculo del indicador de nivel de Componente “Porcentaje de certificados y títulos en núcleos agrarios regularizados emitidos”, éste no fue consistente debido a que el numerador se refirió al número de certificados y títulos en núcleos agrarios regularizados emitidos, mientras que el denominador estableció el número de documentos programados a emitir, sin especificar el tipo de documentos a los que se refiere, considerando que el RAN también emite constancias de derechos de asientos registrales, además de opiniones y dictámenes técnicos sobre actos jurídicos agrarios, por lo que se sugiere especificar si los documentos programados a emitir se refieren exclusivamente a los certificados y títulos en núcleos agrarios regularizados.

En lo que corresponde a los indicadores de nivel de Actividad “Atención de solicitudes de inscripción de actos jurídicos, constancias e información ingresadas” y “Solicitudes de asientos registrales del Testamento Agrario (Lista de sucesión)”, no permitieron valorar en qué medida las actividades del RAN cumplieron con el objetivo al que se encuentran alineados, ya que sólo midieron el número de solicitudes que ingresaron y no aquellas a las que se les dio la atención, debido a que no se encontraron formulados como un índice, medida, cociente o fórmula que permitiera establecer un parámetro de medición de lo que pretende lograr en un año la entidad fiscalizada, expresado en términos de cobertura,

eficiencia, impacto económico y social, calidad y equidad, construido como una expresión numérica determinada a partir de variables cuantitativas o cualitativas; mientras que respecto del indicador “Porcentaje de actas inscritas (ADDAT)”, se observó que éste midió el acumulado de ADDAT inscritas respecto de las programadas a inscribir acumuladas y no sólo a aquellas que se inscribirán en el ejercicio fiscal 2022.

2022-5-15B00-07-0241-07-001 Recomendación

Para que el Registro Agrario Nacional, en coordinación con la Procuraduría Agraria, ambos responsables de la operación del Programa presupuestario U001 "Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios", rediseñe la Matriz de Indicadores para Resultados, a fin de definir un objetivo de nivel de Fin de acuerdo con la sintaxis más reciente para su construcción, así como definir un objetivo de nivel Propósito que especifique los medios por los cuales el Pp U001 contribuye al otorgamiento de la certeza jurídica y control documental en la tenencia de la tierra de los sujetos agrarios; modificar en el nivel de Propósito el indicador de cobertura relacionado con su población objetivo, específicamente en función de los núcleos agrarios, y verifique la consistencia entre las definiciones y métodos de cálculo para la adecuada medición de los indicadores que conforman la Matriz de Indicadores para Resultados, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en los numerales 2. "Análisis de la lógica horizontal" y 3. "Análisis de la lógica vertical", apartado IV.2.2 "Secuencia de elaboración de la MIR" y apartado "Definición del objetivo", de la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados; en el numeral 26, del apartado "IV. Alineación de la MIR con la Planeación Nacional de Desarrollo", de los Criterios para el registro y actualización de los instrumentos de seguimiento del desempeño de los Programas presupuestarios, así como en los numerales 12, párrafo primero, del apartado "I. Disposiciones Generales"; 12 y 14, del apartado "II. Registro del ISD de los Pp que sean dados de alta en la Estructura programática", de los Lineamientos para el proceso de seguimiento y modificación extemporánea de los instrumentos de Seguimiento del Desempeño de los Programas presupuestarios.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

2. Atención de solicitudes y expedición de constancias de núcleos agrarios

Para 2022, en conjunto con las Coordinaciones Operativas Estatales (COE) y la Coordinación Operativa Nacional (CON), el Registro Agrario Nacional (RAN) llevó a cabo la revisión y definición del universo preliminar de los núcleos agrarios para su posible atención con el programa, mediante la cual se identificó un universo de 179 núcleos, se constató la revisión documental, jurídica, técnica y registral de los mismos, así como la revisión de las posibles problemáticas sociales, a efecto de valorar la viabilidad para su incorporación al programa presupuestario (Pp) U001 “Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios”, de los cuales se generaron 131 solicitudes y diagnósticos que fueron recibidas por las COE, las

cuales cumplieron con los elementos especificados en el comunicado conjunto emitido por la CON.

Como parte de los trabajos para determinar la viabilidad de la incorporación al programa de los núcleos agrarios interesados, la revisión documental, jurídica, técnica y registral fue realizada por las áreas operativas de la Dirección General de Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad Rural de la Procuraduría Agraria, y de las Direcciones Generales de Catastro y Asistencia Técnica, así como por la de Registro y Control Documental, ambas adscritas al RAN. Al respecto, el Registro proporcionó el comunicado conjunto mediante el cual la CON solicitó a las COE realizar un análisis exhaustivo de las condiciones y características de todos los ejidos y comunidades incluidas en las propuestas que conformaron el universo preliminar, para determinar su viabilidad.

De la revisión del registro de calificaciones relacionadas con las propuestas de las COE, se identificó que, en 2022, del total de núcleos agrarios con posibilidad de ser atendidos mediante el Pp U001, sólo el 19.5% (35) se consideró “viable” para su ingreso al programa, mientras que el 62.0% (111) fue determinado como “viable condicionado”. Otro factor determinante para valorar la viabilidad respecto de la incorporación al programa de los núcleos agrarios fue la revisión de posibles problemáticas sociales, siendo la PA, la unidad responsable de llevar a cabo dicha revisión; no obstante, el RAN contó con el registro de la identificación de problemáticas sociales entre las que se encontraron: no contar con la actualización del padrón, conflicto de límites, injerencia de organizaciones campesinas o sociales o rechazo y desinterés por el programa, entre otras, mediante la cual determinó que el 21.8% (39) de los 179 núcleos agrarios propuestos presentó alguna problemática social.

En cuanto a la regularización de núcleos agrarios que requirieron de acciones de ordenamiento, regularización, certificación o titulación de derechos derivado de que alguna unidad administrativa del Sector Agrario lo requiriera por cuestiones institucionales, el RAN indicó que por el impacto que tienen los proyectos prioritarios presidenciales para el ordenamiento territorial y para el desarrollo de los núcleos agrarios, dentro del Programa de Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios, durante el ejercicio fiscal 2022, se logró la regularización de cinco núcleos agrarios, con las características antes descritas.

Respecto del cumplimiento de metas en la materia, se determinó que el RAN reportó en la CHPF 2022 que rebasó la meta establecida en el indicador “porcentaje de certificados y títulos en núcleos agrarios regularizados emitidos”, al reportar 18,411 documentos, el 25.6% (3,750) más que los 14,661 programados a emitir. Con la revisión del Padrón de núcleos agrarios, se observó que la entidad fiscalizada expidió 14,814 documentos a un total de 13,073 sujetos agrarios teniendo una cobertura de 4,699.9 hectáreas (Has), lo cual correspondió al 80.5% del avance reportado en los documentos de rendición de cuentas del indicador en comento.

En lo que respecta al 19.5% (3,597) restante de documentos expedidos, el RAN señaló que la diferencia se debió a que la información se integró por los certificados y títulos expedidos

por la subsanación o presentación de expedientes individuales de núcleos agrarios que habiendo sido regularizados en años anteriores en ese momento no les fue expedido su documento. Como resultado de lo anterior, el Registro proporcionó la relación de 3,597 documentos expedidos, en 2022, de los certificados parcelarios y de uso común, así como de los títulos de solares urbanos derivados de la subsanación de expedientes individuales como resultado de la operación del Pp U001, con los que se benefició a 2,859 sujetos agrarios.

En lo que corresponde al indicador “porcentaje de sujetos agrarios atendidos mediante los procesos de regularización de la tenencia de la tierra”, el Registro reportó que rebasó la meta en un 1.3%, al lograr la atención de 81 sujetos agrarios en función de los 80 que se programaron como meta en el inicio del año; sin embargo, éstos no correspondieron a la denominación de las variables que componen el numerador y denominador del indicador, ya que en éste se indicó que se regularizarían en la tenencia de la tierra a 80 sujetos agrarios, mientras que la información que la entidad fiscalizada reportó en el avance del mismo fue el resultado de regularizar a 81 núcleos agrarios relacionados con 13,073 beneficiarios entre ejidatarios, poseicionarios y avecindados.

A efecto de no duplicar la recomendación al desempeño respecto del área de mejora relacionada con la falta de correspondencia entre la denominación de las variables del indicador “porcentaje de sujetos agrarios atendidos mediante los procesos de regularización de la tenencia de la tierra” y la información reportada en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2022, ésta se reportó únicamente en el resultado num. 1 “Sistema de Evaluación del Desempeño del programa presupuestario U001 “Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios”, del presente documento.

La(s) acción(es) vinculada(s) a este resultado se presenta(n) en el(los) resultado(s) con su(s) respectiva(s) acción(es) que se enlista(n) a continuación:

Resultado 1 - Acción 2022-5-15B00-07-0241-07-001

3. Inscripción de Actas de Asambleas para la regularización de núcleos agrarios y referentes a la Delimitación, Destino y Asignación de Tierras (ADDAT)

En 2022, en el marco de operación del programa presupuestario (Pp) U001 “Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios”, se verificó que el Registro Agrario Nacional (RAN) contó con el registro de 98 actas de asambleas de anuencias, con las cuales 98 núcleos agrarios requirieron: las acciones suplementarias para la certificación de polígonos o áreas formalmente delimitadas sin que se hayan asignado derechos al interior del núcleo agrario; la anuencia por primera vez; las acciones de cambio de destino para regularizar y certificar superficies que estando registradas y certificadas tienen un uso diferente al que deriva de su asiento registral; las acciones complementarias para regularizar y certificar las tierras de un núcleo agrario certificado que haya quedado pendiente de regularizar o que hubiese obtenido por cualquier medio legal posterior a su certificación; el reconocimiento de tierras como reservas de crecimiento de áreas ubicadas dentro del asentamiento humano del

núcleo agrario para el desarrollo de la zona urbana, y la reserva de crecimiento y cambio de destino.

En cuanto a las Asambleas de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras (ADDAT), el RAN reportó en el indicador “Porcentaje de actas inscritas (ADDAT)” la inscripción de 479 actas, con lo que rebasó la meta establecida de atención de núcleos agrarios en un 27.7%, respecto de las 375 que se programaron como meta, debido principalmente “(...) por la apertura total de las delegaciones y a un ajuste de la programación original”. Adicionalmente, el Registro indicó que el total de actas inscritas fue porque “se realizó en diciembre la inscripción de 83 actas de Asambleas de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras (ADDAT) por parte de la unidad administrativa que realiza inscripciones en este órgano descentrado, resultado que adicionado a lo acumulado permite cerrar el ejercicio fiscal recientemente concluido con un avance de 128 puntos porcentuales en relación con el compromiso anual con 479 actas inscritas”.

No obstante, se identificaron áreas de mejora en el registro y control de la información para reportar la inscripción de ADDAT, debido a que en la CHPF 2022 el Registro informó que inscribió 83 actas que, adicionando lo acumulado, se tuvieron como resultado 479 actas; mientras que, con la documentación proporcionada por el Registro, se tuvo como resultado 84 ADDAT que generaron 98 folios agrarios mediante las cuales destinó asentamientos humanos, uso de suelo común y parcelas en favor de los ejidatarios, comuneros, posecionarios y avecindados, y emitió las normas técnicas que deberá seguir la asamblea al realizar la delimitación de las tierras al interior del ejido, a efecto de asentar las operaciones originales y las modificaciones a la propiedad y los derechos legalmente constituidos sobre las tierras de los ejidos y comunidades. Además, en la denominación, definición y método de cálculo del indicador mencionado, no se estableció que éste se refirió al acumulado de actas inscritas, por lo que es necesario que la entidad fiscalizada diseñe e implemente mecanismos que le permitan contar con sistemas de información y comunicación útiles, confiables, oportunos y eficaces que generen información relevante y de calidad para determinar el grado de cumplimiento de sus metas y objetivos.

A efecto de no duplicar la recomendación al desempeño respecto del área de mejora relacionada con la denominación y definición del indicador “Porcentaje de actas inscritas (ADDAT)”, ésta se reportó únicamente en el resultado núm. 1 “Sistema de Evaluación del Desempeño del programa presupuestario U001 “Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios”, del presente documento.

Como resultado de las ADDAT celebradas en el ejercicio fiscal 2022, el RAN elaboró un total de 465 planos de delimitación de tierras en 84 núcleos agrarios; asimismo, se constató que, mediante la operación del Pp U001 “Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios”, la entidad fiscalizada realizó los procedimientos para la generación y edición de productos cartográficos y de medición y elaboró e inscribió los planos y delimitación de las tierras, a efecto de destinarlas al asentamiento humano, al uso común o parcelarlas en favor de los ejidatarios, comuneros, posecionarios y avecindados integrantes de los núcleos agrarios incorporados al programa.

Sin embargo, la cifra reportada en la CHPF 2022 por el RAN de 94 trabajos técnicos de delimitación en las tierras de los sujetos agrarios, no correspondió con los 465 planos de delimitación de tierras en 84 núcleos agrarios, por lo que es necesario que la entidad fiscalizada diseñe e implemente mecanismos que le permitan contar con sistemas de información y comunicación útiles, confiables, oportunos y eficaces que generen información relevante y de calidad que permitan determinar si se están cumpliendo las metas y objetivos en la materia.

2022-5-15B00-07-0241-07-002 Recomendación

Para que el Registro Agrario Nacional, en los ejercicios subsecuentes, diseñe e implemente sistemas de información y comunicación útiles, confiables y oportunos para generar, integrar y reportar información relevante y de calidad respecto de las Actas de Asambleas de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras y de los trabajos técnicos de delimitación en las tierras de los sujetos agrarios, que permitan determinar el grado de cumplimiento de las metas y objetivos establecidos en la Matriz de Indicadores para Resultados del programa presupuestario U001 "Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios" reportados en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal correspondiente, a efecto de dar atención a lo establecido en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y en el artículo Segundo, numeral 9 "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno", Norma Cuarta "Información y Comunicación", párrafo tercero y Principio 13 "Usar información relevante y de calidad", del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

La(s) acción(es) vinculada(s) a este resultado se presenta(n) en el(los) resultado(s) con su(s) respectiva(s) acción(es) que se enlista(n) a continuación:

Resultado 1 - Acción 2022-5-15B00-07-0241-07-001

4. Actos Jurídicos Agrarios

Para 2022, en relación con el depósito de listas de sucesión ^{2/}, el RAN rebasó la meta establecida de atención registral del testamento agrario en un 17.4%, al reportar 85,401 solicitudes de asientos registrales del Testamento Agrario ingresadas para su atención registral en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF) 2022, respecto de las 72,738 programadas al inicio del año, cifra que correspondió con lo reportado en su avance del

2 Acto jurídico que permite que una persona sujeta de derechos agrarios pueda decidir a quién heredará su tierra y derechos, después de su muerte.

Programa Operativo Anual (POA). Al respecto, la entidad fiscalizada declaró que, una vez que se realizan las solicitudes de inscripción, corresponde al registrador verificar la vigencia de los derechos del ejidatario o comunero de que se trate para posteriormente, efectuar el registro correspondiente en el Sistema Integral de Modernización Catastral y Registral (SIMCR)^{3/} y generar la constancia de sucesión respectiva, la cual se entrega al solicitante; asimismo, las listas de sucesión se resguardan en la bóveda de la Representación para efectos de guarda y custodia, hasta su apertura, lo cual permite conocer quién es el sucesor de los derechos agrarios a la muerte de su titular.

Adicionalmente, como resultado del análisis de los registros extraídos del SIMCR, proporcionados por el RAN, se constató que, durante el ejercicio fiscal 2022, el RAN recibió y atendió un total de 82,539 solicitudes de depósito de listas de sucesión, las cuales presentaron una diferencia de 3.3% (2,862) respecto de las 85,401 solicitudes establecidas en el reporte del POA 2022 y reportadas en la CHFP 2022, cuyas cifras difieren en todos los meses del año en revisión, por lo que se identificó un área de mejora a efecto de que el RAN diseñe e implemente los mecanismos de control necesarios para asegurar que la información registrada en los documentos internos y la reportada en la CHFP sea confiable, veraz y oportuna, que permitan determinar la cifra real de listas de sucesión solicitadas y entregadas con la operación del Pp U001 a cargo del RAN y cumpla con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos previstos.

En lo que corresponde a la recepción de actos jurídicos agrarios, el RAN proporcionó el numerador y denominador del indicador “Porcentaje de inscripciones generados de actos jurídicos agrarios”, el cual reportó un avance de 99.6% (426,226) de inscripciones de actos jurídicos agrarios, cifra inferior en 0.4% (1,722) respecto de la meta establecida de 427,948 inscripciones programadas al inicio del año. En este sentido, la entidad fiscalizada precisó que entre las causas que generaron las variaciones en el cumplimiento de las metas se encuentran las medidas de confinamiento derivadas de la emergencia sanitaria por coronavirus; no obstante, uno de los factores relevantes para obtener los resultados reportados fue el asesoramiento de los denominados “Jueves Agrarios” que se dio en todas las delegaciones a ejidatarios y comuneros que acuden a solicitar el registro de algún acto jurídico.

3 Al respecto, el equipo auditor realizó una revisión in situ del SIMCR que consta en el Acta Administrativa Circunstanciada núm. 2022/0241/AACA/002, del 10 de julio de 2023, en la que se observó que en el sistema se captura y resguarda toda la información que el personal de las Delegaciones Estatales y Centros de Atención del propio Registro Agrario Nacional (RAN) ingresa de las solicitudes de los sujetos agrarios para la inscripción y la emisión de certificados y títulos de la propiedad rural. En este sistema se puede observar el estatus de los procedimientos de cada una de dichas solicitudes, la vigencia de los productos generados por el RAN de los sujetos agrarios; además, permite realizar informes sobre el avance de las actividades realizadas por el RAN de conformidad con sus atribuciones y que, dependiendo del rol asignado a cada uno de los usuarios del sistema, son los módulos y submódulos que pueden visualizar, a efecto de mantener un control en la información que se almacena y observa en el mismo.

Asimismo, el RAN proporcionó el registro de 54,914 solicitudes de actos jurídicos, los cuales derivaron en el registro de 28,663 folios agrarios ^{4/}, lo que representó una atención del 52.2% respecto de las solicitudes presentadas por los sujetos agrarios. El rubro que presentó la mayor cantidad de solicitudes fue el correspondiente a resoluciones judiciales o administrativas que reconocen, crean, modifican o extinguen derechos ejidales y comunales, al registrar la solicitud de inscripción de 31,250 sentencias, de las cuales fueron generados el 47.4% (14,799) de folios agrarios calificados de forma positiva, mientras que el 52.6% (6,890) de las solicitudes se encontraban “en proceso” al cierre del ejercicio fiscal 2022.

Con base en lo anterior, y considerando los 179,788 folios agrarios generados como resultado de la titulación o certificación que amparen derechos sobre solares, tierras de uso común y parcelas de ejidatarios o comuneros, los cuales no se asignaron a partir de una solicitud, se determinó que, en 2022, el RAN generó 208,451 folios agrarios derivados del registro de actos jurídicos.

En cuanto a los documentos restantes para acreditar los actos jurídicos susceptibles de registro en los folios agrarios relacionados con los decretos expropiatorios sobre tierras ejidales o comunales, y las resoluciones que declaren la existencia de terrenos nacionales, el título de propiedad y, en su caso, la nulidad de éstos, la entidad fiscalizada señaló que la inscripción o registro de estos rubros se realizó en Libros, por lo que no conllevan folios agrarios; asimismo, en relación con las actas constitutivas de las sociedades mercantiles o civiles propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales, formalizadas en instrumentos públicos, así como las escrituras de propiedad de dichas tierras, y las demás actas de asamblea, resoluciones administrativas y judiciales que crean, transfieran, modifiquen o extingan derechos y obligaciones sobre tales superficies, y los documentos en los que conste el nombre, denominación o razón social de las personas físicas o morales tenedoras de acciones o partes sociales de la serie “T”, de las sociedades mercantiles o civiles propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales en los que conste el número de acciones que posee, el RAN declaró que “El asiento registral se realiza de manera manual, por lo que no se considera propiamente un folio agrario. Se da un consecutivo conformado por la Entidad Federativa en la que se constituye la sociedad y las letras SM” y, finalmente, acerca de los folios referentes a los documentos y planos que identifiquen las superficies sobre la propiedad rural, el registro precisó que dicha información no se encuentra en las bases de datos de los Sistemas Institucionales.

En ese sentido, teniendo en consideración que el Registro no contó con información que compruebe la generación de actos jurídicos agrarios por medio del folio agrario de 217,775 de las 426,226 inscripciones generadas de actos jurídicos agrarios, correspondiente al

4 Instrumento en el que se practican los asientos que se originen por la inscripción de los actos y documentos con los que se constituyen las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad y los derechos legalmente constituidos sobre las tierras de los ejidos y comunidades, los terrenos nacionales y los denunciados como baldíos, las colonias agrícolas o ganaderas, las sociedades rurales y las propiedades de las sociedades mercantiles o civiles, con el propósito de que dichos actos y documentos produzcan efectos contra terceros.

indicador “Porcentaje de inscripciones generadas de actos jurídicos agrarios”, cifra reportada en la CHPF 2022, se identificó un área de mejora a efecto de que el RAN diseñe e implemente los mecanismos de control necesarios para acreditar los actos jurídicos susceptibles de registro en los Folios Agrarios, referentes a decretos, resoluciones, actas constitutivas y demás documentos que identifiquen a las personas físicas o morales tenedoras de acciones de la serie “T”, así como aquellos que identifiquen las superficies sobre la propiedad rural, con el propósito de asegurar que la información registrada y reportada sea confiable, veraz y oportuna, que permita sustentar y determinar la cifra real de actos jurídicos de derechos agrarios generados mediante la operación del Pp U001 “Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios” y cumpla con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos previstos.

Respecto de la expedición de certificados y títulos de derechos agrarios, en 2022, el RAN expidió en 31 estados del territorio nacional un total de 25,030 documentos, de los que 6,275 correspondieron a certificados parcelarios y de derechos sobre tierras de uso común, de origen parcelario, de solar urbano y de colonias agrícolas o ganaderas que adoptaron el dominio pleno, y 18,755 a títulos de propiedad de solares urbanos. Los estados que acumularon la mayor cantidad de títulos y certificados fueron Sinaloa con 4,346 títulos y certificados, cantidad que representó el 17.4% respecto del total acumulado y abarcando una superficie de 5,398,790.0 Has., lo que representó el 30.6% en función de las 17,654,447.7 Has. cubiertas a nivel nacional; seguido por Veracruz con el 16.6% (4,166) de los títulos y certificados y una superficie atendida del 14.3% (2,523,549.6 Has.) respecto del total nacional, y Guerrero con el 10.7% (2,688) de los títulos y certificados expedidos y el 10.7% (1,774,875.6 Has.) de superficie cubierta en relación con el total nacional, con lo que se constató que, en 2022, el RAN expidió certificados parcelarios y de derechos sobre tierras de uso común, así como los títulos de propiedad de origen parcelario, de solar urbano, y de colonias agrícolas o ganaderas; además de certificados de derechos agrarios que ampararon la calidad de los ejidatarios o posecionarios.

2022-5-15B00-07-0241-07-003 Recomendación

Para que el Registro Agrario Nacional, en los ejercicios subsecuentes, diseñe e implemente sistemas de información y comunicación útiles, confiables y oportunos que le permitan generar, integrar y reportar información relevante y de calidad respecto de la totalidad de actos jurídicos de derechos agrarios generados mediante la operación del Pp U001 “Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios”, y acredite el adecuado registro de los actos jurídicos susceptibles de generar Folios Agrarios, a efecto de cumplir con oportunidad y eficiencia las metas y objetivos previstos en sus respectivos programas, en relación con los decretos, resoluciones, actas constitutivas y demás documentos que identifiquen las superficies sobre la propiedad rural, conforme a lo establecido en el artículo 45, párrafo primero, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; en el título tercero, capítulo II “De los documentos susceptibles de registro”, artículo 46, fracciones V, VI, X, XI y XIII, de los Lineamientos para la Operación del Programa de Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios, vigentes en 2022, y en el artículo Segundo, numeral 9 “Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno”, Norma

Cuarta "Información y Comunicación", párrafo tercero, y Principio 13 "Usar información relevante y de calidad", del Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

5. Identificación de la población potencial, objetivo y atendida

En 2022, el Registro Agrario Nacional (RAN) identificó a la población para atender mediante el programa presupuestario U001 “Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios”, en dos vertientes: Registro de Actos Jurídicos Agrarios y, Regularización, Certificación y Titulación de las tierras ejidales y comunales. En la vertiente de Registro de Actos Jurídicos Agrarios, en 2022, el RAN consideró a 5,394,913 sujetos agrarios individuales a nivel nacional, que requieren la certificación o titulación de la tenencia de su tierra; que presentan alguna problemática de regularización; que hayan celebrado actos jurídicos a efecto de constituir, transferir, modificar o extinguir derechos y obligaciones sobre sus tierras, y a cualquier persona con interés en obtener información o constancias sobre los asientos e inscripciones que obran en el protocolo del Registro; mientras que, en lo correspondiente a la definición de la población potencial en la vertiente de Regularización, Certificación y Titulación de las tierras ejidales y comunales, la entidad fiscalizada identificó 32,211 núcleos agrarios a nivel nacional, que se encontraron inscritos en el RAN, toda vez que hace referencia a la población con posibilidad de solicitar los servicios que sin costo proporciona el Registro mediante el Programa de Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios, de conformidad con la revisión de los servicios públicos de información de la entidad fiscalizada.

En lo que corresponde a la población objetivo de los sujetos agrarios pertenecientes a la vertiente de Registro de Actos Jurídicos Agrarios, para 2022, el RAN señaló que se llevó a cabo una proyección lineal del número de solicitudes de inscripción de actos, del número de solicitudes de testamentos agrarios y del número de constancias de asientos registrales jurídicos ingresadas para su atención registral en el año previo, teniendo como resultado 2,723,086 sujetos agrarios; mientras que la población objetivo de núcleos agrarios, perteneciente a la vertiente de Regularización, Certificación y Titulación de las tierras ejidales y comunales, ascendió a 6,083; no obstante, se identificó un área de mejora, en términos de que es indispensable que el RAN identifique con precisión su población objetivo tanto por grupo específico como por región del país, entidad federativa y municipio, así como identificando de manera prioritaria los núcleos agrarios que presenten características tales como: formalmente constituidos no regularizados, que se ubiquen en Zonas de Atención Prioritaria; que estén inmersos en los proyectos prioritarios del Presidente de la República o del Titular del Ramo; que formen parte del Listado de Municipios A y B de acuerdo con la clasificación del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas; que se encuentren en situaciones de emergencia o se refiera a una orden judicial, y que sean parte del universo

de atención de los programas que en su caso defina la Secretaría de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano.

En 2022, la cobertura de núcleos agrarios que requirieron certificar o titular la tenencia de su tierra, o que habiendo sido certificados presentaron problemáticas de regularización y fueron atendidos fue de 0.3% (81) respecto de la población potencial (32,202 núcleos agrarios) identificada por el RAN y de 1.3% respecto de la población objetivo (6,083 núcleos agrarios) calculada por la entidad fiscalizada mediante una proyección lineal del número de solicitudes de inscripción de actos, del número de solicitudes de testamentos agrarios y del número de constancias de asientos registrales jurídicos ingresadas para su atención registral en el año previo. Adicionalmente, se identificó que los 81 núcleos agrarios atendidos estuvieron distribuidos en 17 estados, con un total de 13,073 sujetos agrarios individuales beneficiados mediante la emisión de documentos para la regularización, certificación y titulación de tierras ejidales y comunales.

En este contexto, en 2022, si bien la entidad fiscalizada tomó como referencia los 6,083 núcleos agrarios como población objetivo para atender con el programa presupuestario U001 “Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios”, el padrón de núcleos agrarios beneficiados que requirieron certificar o titular la tenencia de la tierra o se regularizaron fue de 81, equivalente al 1.3%, se identificó un área de mejora, a fin de que el RAN cuente con los mecanismos de programación necesarios que le permitan definir metas anuales razonables y congruentes con la capacidad operativa del registro para la atención de núcleos agrarios bajo los criterios de objetividad y selectividad para identificar con precisión a la población objetivo que pretende atender mediante el Pp U001 “Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios”, en un periodo dado de tiempo.

En cuanto a los sujetos agrarios atendidos, el RAN reportó un total de 2,783,000 sujetos agrarios atendidos mediante la operación del Pp U001 “Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios”, por medio de la vertiente de Registro de Actos Jurídicos Agrarios, con lo cual se determinó que la meta establecida de atención de núcleos agrarios se rebasó en un 2.2%, al reportar 2,783,086 sujetos agrarios beneficiados por la inscripción de actos jurídicos y la expedición de constancias e información, respecto de los 2,723,000 programados al inicio del año, de lo cual la entidad fiscalizada señaló que “no se cuenta con los datos de identificación de cada beneficiario ya que derivan de solicitudes de los propios sujetos agrarios, entes del Gobierno Federal y Municipal, representantes legales y usuarios en general, por lo que el acto jurídico agrario puede ser diverso, no precisamente el de una inscripción, sino como el solicitar una constancia de vigencia de derechos o de información sobre un asiento registral”. Por lo que se identificó un área de mejora, a efecto de que el RAN implemente los mecanismos de control necesarios para mantener actualizado su sistema de registro en relación con los sujetos agrarios beneficiados, a fin de garantizar el criterio de transparencia y definir la población o área que ya fue atendida.

2022-5-15B00-07-0241-07-004 Recomendación

Para que el Registro Agrario Nacional, en los ejercicios fiscales subsecuentes, defina con precisión a la población objetivo del programa presupuestario U001 "Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios" tanto por grupo específico como por región del país, entidad federativa y municipio, identificando de manera prioritaria los núcleos agrarios que presenten características tales como formalmente constituidos no regularizados, que se ubiquen en Zonas de Atención Prioritaria; que estén inmersos en los proyectos prioritarios del Presidente de la República o del Titular del Ramo; que formen parte del Listado de Municipios A y B de acuerdo con la clasificación del Instituto Nacional de Pueblos Indígenas; que se encuentren en situaciones de emergencia o se refiera a una orden judicial, y que sean parte del universo de atención de los programas que en su caso defina la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, con el propósito de contar con los elementos suficientes para delimitar el alcance del programa y las actividades que emanan del mismo, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 75, párrafo primero, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y 4 y 5, capítulo II "Cobertura y población", de los Lineamientos para la operación del programa de Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios, vigentes en 2022, así como a lo establecido en el apartado IV.2.2 "Secuencia de elaboración de la MIR", de la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

2022-5-15B00-07-0241-07-005 Recomendación

Para que el Registro Agrario Nacional defina e implemente mecanismos que le permitan programar metas anuales razonables y congruentes con su capacidad operativa para la atención de núcleos agrarios, sujetos a los criterios de objetividad y selectividad para identificar con precisión a la población objetivo que pretende atender mediante el Pp U001 "Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios", en un periodo dado de tiempo y para mantener actualizado su sistema de registro en relación con los sujetos agrarios beneficiados, a fin de garantizar el criterio de transparencia y definir la población o área que ya fue atendida, con objeto de dar cumplimiento a lo establecido en el artículo 75, párrafo primero, fracción I, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y en el apartado IV.2.2 "Secuencia de elaboración de la MIR", de la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

6. Ejercicio de recursos

Para 2022, se constató que el Registro Agrario Nacional (RAN), como órgano administrativo descentrado de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), contó con información relacionada con la programación y presupuestación anual del recurso otorgado al programa presupuestario (Pp) U001 “Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios”, definiendo la estimación de los costos necesarios para alcanzar los resultados cuantitativos del programa, así como la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) en la que se incluyó la vinculación del mismo con la planeación nacional y la incorporación de los objetivos, indicadores y metas necesarios para medir su cumplimiento con base en el Sistema de Evaluación del Desempeño.

El RAN reportó en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF) 2022 la erogación de 230,435.0 miles de pesos (mdp) en el Pp U001 “Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios”, los cuales fueron superiores en 13.3% (27,016.0 mdp) respecto de los 203,419.0 mdp aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2022. Con la revisión de las adecuaciones presupuestarias autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), se determinó que el RAN realizó 21 ampliaciones presupuestarias por un monto de 34,250.8 mdp y 12 reducciones por 4,652.5 mdp, lo que provocó la modificación del presupuesto original ascendiendo a 233,017.3 mdp, apreciando una diferencia de 1.1% (2,582.3 mdp) respecto del presupuesto reportado como ejercido en la CHPF 2022 por la entidad fiscalizada de 230,435.0 mdp.

Al respecto, el Registro señaló que, en agosto de 2022, la Dirección de Presupuesto de la SEDATU comunicó que la SHCP llevó a cabo una Reserva de Recursos, afectando el presupuesto de la SEDATU en sus disponibilidades presupuestarias correspondientes a los meses de septiembre a diciembre, con las cuales conforme a las atribuciones conferidas en el artículo 26 del Reglamento Interior de la SEDATU, se llevarían a cabo los trabajos de regularización de dicha adecuación de reserva, a fin de que las áreas evitaran realizar movimientos presupuestarios. En este contexto, se constató que dos adecuaciones, registradas como ampliaciones presupuestarias correspondientes a 1,511.0 mdp, fueron consideradas como “reserva de recursos presupuestales” derivado del control presupuestario aplicadas por la SHCP, por lo que el RAN no tuvo acceso a dichos recursos; asimismo, se identificó una adecuación realizada por concepto de “Liberación de recursos presupuestales”, por un monto de 219.9 mdp mediante el Pp U001, lo cual fue cotejado con las adecuaciones presupuestarias originales, así como con las registradas en el Módulo de Adecuaciones Presupuestales proporcionadas por el RAN. Como resultado de lo anterior, el RAN contó con documentación relevante, confiable, suficiente y pertinente en relación con los movimientos presupuestarios que respaldan que el presupuesto modificado del programa de Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios, en 2022, ascendió a 230,435.0 mdp, el cual fue reportado como ejercido en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal de ese año.

En relación con la comprobación de los recursos financieros, se verificó que los cargos al presupuesto ejercido registrado en las CLC correspondieron a 231,371.1 mdp, mientras que

el monto reportado como ejercido por el RAN en la CHPF 2022 fue de 230,435.0 mdp, monto menor en 0.4% (936.1 mdp) al sustentado en las CLC; al respecto, el RAN precisó que durante el ejercicio fiscal en revisión se llevaron a cabo 38 reintegros con un monto de 936.9 mdp y 10 rectificaciones con un monto de 0.8 mdp, cuyo monto acumulado resultó en 936.1 mdp. De lo anterior, se determinó que con los reintegros y rectificaciones aplicadas al Pp U001 por capítulo y concepto de gasto, el RAN dispuso de los medios de control para precisar y justificar las causas de las variaciones identificadas en los cargos al presupuesto, comprobó la confiabilidad y veracidad de sus sistemas de control presupuestario y, con ello, garantizó su contribución al cumplimiento de los objetivos y metas aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Respecto del comportamiento de las variaciones tanto del presupuesto asignado y ejercido por el RAN mediante el programa presupuestario U001 “Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios”, como de los actos jurídicos realizados durante el periodo 2018-2022 se observó un incremento presupuestal cuyo promedio anual se reduce a una tasa media anual de 1.8%, al pasar de 214,405.9 mdp ejercidos en 2018 a 230,435.0 mdp en 2022, en términos reales, mientras que en la realización de actos jurídicos agrarios, la tasa media de crecimiento anual fue de 12.4%, al pasar de 513,177 actos jurídicos en 2018 a 818,363 actos en 2022.

7. Certeza jurídica y seguridad en la tenencia de la tierra de los sujetos agrarios

El Registro Agrario Nacional (RAN) precisó que las acciones implementadas en 2022, mediante el programa presupuestario (Pp) U001 “Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios”, han contribuido a revertir la limitada certeza jurídica y seguridad documental mediante dos acciones: la primera, referente a la atención de los sujetos agrarios considerándolos como un grupo homogéneo que debe ser tratado de la misma manera, y la segunda, con la aplicación de un criterio de focalización, a fin de priorizar la atención de los ejidos y comunidades en situación de vulnerabilidad o que por su ubicación geográfica resulten estratégicos.

Asimismo, la entidad fiscalizada señaló que, durante el ejercicio fiscal 2022, con la operación del Pp U001 se contribuyó a la certeza jurídica mediante cuatro indicadores incluidos en la respectiva Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), correspondientes a un indicador de nivel de Fin denominado “Porcentaje de Actos jurídicos inscritos que otorgan certeza jurídica a los sujetos agrarios”; dos de nivel de Propósito denominados “Porcentaje de sujetos agrarios atendidos mediante los procesos de regularización de la tenencia de la tierra” y “Porcentaje de sujetos agrarios beneficiados por la inscripción de actos jurídicos y la expedición de constancias e información”, y uno de nivel de Componente denominado “Porcentaje de certificados y títulos en núcleos agrarios regularizados emitidos”.

Aun cuando los indicadores de nivel de Propósito y el de nivel de Componente rebasaron la meta establecida para el ejercicio fiscal 2022, el indicador de nivel de Fin se mantuvo por debajo de la meta, por lo que se considera necesario que la entidad fiscalizada proporcione la evidencia documental del avance de cada uno de los indicadores vinculados con el

objetivo de nivel de Fin; asimismo, se observó que el 75.0% (14) de los 16 indicadores que integran la MIR 2022 del Pp U001 no se incluyeron como parte de la contribución al logro del indicador de nivel de Fin, tomando en cuenta que representan medidas sustanciales para dar atención a la acreditación de los derechos de los sujetos agrarios, población rural, pueblos indígenas y afromexicano en el desarrollo territorial incluyente y sostenible, mediante el registro de actos jurídicos agrarios y los procesos de regularización en la tenencia de la tierra, por lo que se identificó un área de mejora, a fin de que el RAN fortalezca sus mecanismos de control y supervisión que le permitan contar con una herramienta para realizar una evaluación integral y objetiva del desempeño del programa y fijar objetivos, metas, estrategias y prioridades, acordes a la problemática de la política, así como certificar su cumplimiento con oportunidad y eficiencia considerando las acciones del programa presupuestario en materia de actos jurídicos agrarios, y con ello garantizar el pleno ejercicio de los derechos de los sujetos agrarios, población rural, pueblos indígenas y afromexicano en el desarrollo territorial incluyente y sostenible e impulsar acciones que coadyuven con los procedimientos de mediación para el adecuado uso y aprovechamiento del suelo.

Además, como resultado de las deficiencias identificadas en el indicador de nivel de Fin^{5/} reportado en la MIR 2022 del Pp U001, en la falta de documentación e información para la comprobación del avance de las metas que lo integran, se identificó una área de mejora, con el propósito de que el RAN defina indicadores y mecanismos de seguimiento que le permitan valorar su contribución en materia agraria, a partir de las acciones de regularización y registro de actos jurídicos agrarios que lleva a cabo por medio del Pp U001, a efecto de garantizar el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental mediante la inscripción de los documentos en que consten las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad de las tierras y los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad ejidal y comunal, fomentar la regularización de la propiedad social mediante funciones de resguardo, acopio, archivo y análisis documental del Sector Agrario, generar certidumbre jurídica, seguridad y paz en los núcleos agrarios, verificar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas en la materia y coadyuvar en la acreditación de los derechos de los sujetos agrarios, población rural, pueblos indígenas y afromexicano en el desarrollo territorial incluyente y sostenible, a partir del registro de actos jurídicos agrarios y los procesos de regularización en la tenencia de la tierra, con el propósito de dar certeza jurídica y seguridad documental a los sujetos agrarios.

2022-5-15B00-07-0241-07-006 Recomendación

Para que el Registro Agrario Nacional, en coordinación con la Procuraduría Agraria, como Unidades Responsables de la operación del Programa presupuestario U001 "Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios", implemente los mecanismos de control, supervisión, medición y evaluación necesarios que le permitan contar con una herramienta para realizar

5 Véase Resultado 1 "Sistema de Evaluación del Desempeño", inciso d) Lógica vertical (Objetivos del Programa), del presente Informe.

una evaluación integral y objetiva del desempeño del programa y fijar objetivos, metas, estrategias y prioridades, acordes a la problemática de la política, así como certificar su cumplimiento con oportunidad y eficiencia considerando las acciones del programa presupuestario orientadas principalmente al registro de actos jurídicos agrarios y, con base en esto, valorar su contribución en materia agraria, a efecto de garantizar el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental, a partir de la inscripción de los documentos en que consten las operaciones originales y las modificaciones que sufra la propiedad de las tierras y los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad ejidal y comunal; fomentar la regularización de la propiedad social mediante funciones de resguardo, acopio, archivo y análisis documental del Sector Agrario; generar certidumbre jurídica, seguridad y paz en los núcleos agrarios; verificar el cumplimiento de las disposiciones jurídicas en la materia, y coadyuvar en la acreditación de los derechos de los sujetos agrarios, población rural, pueblos indígenas y afromexicano en el desarrollo territorial incluyente y sostenible, mediante el registro de actos jurídicos y los procesos de regularización en la tenencia de la tierra, con el propósito de dar certeza jurídica y seguridad documental a los sujetos agrarios, de conformidad con lo establecido en el artículo 3, párrafo segundo, de la Ley de Planeación; en el objetivo prioritario 2, del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024; en los artículos 45, párrafo primero, y 111, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; 148 de la Ley Agraria; 3, párrafos primero y segundo, del Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional y 1, de los Lineamientos para la Operación del Programa de Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios.

Los términos de esta recomendación y los mecanismos para su atención, por parte de la entidad fiscalizada, quedan asentados en el Acta de la Reunión de Presentación de Resultados Finales y Observaciones Preliminares en los términos del artículo 42 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.

Consecuencias Sociales

En 2022, el Registro Agrario Nacional continuó con la regularización y el registro de actos jurídicos al regularizar núcleos agrarios con la expedición de documentos para atender la solicitudes relacionadas con acciones suplementarias, para la anuencia por primera vez, para aquellos que pidieron acciones de cambio de destino, para los que requirieron acciones complementarias para regularizar y certificar las tierras, así como para solicitar el reconocimiento de sus tierras como reservas de crecimiento; sin embargo, se presentaron áreas de mejora con la revisión del programa U001 referentes a que el Registro requiere de sistemas de información y comunicación útiles, confiables y oportunos; contar con mecanismos de programación para definir metas anuales razonables y congruentes con su capacidad operativa para la atención de núcleos agrarios; mantener actualizado su sistema de registro en relación con los sujetos agrarios beneficiados, y definir mecanismos de seguimiento para valorar su contribución en materia agraria, a efecto de garantizar el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental de los 5,394,913 sujetos agrarios individuales y 32,211 núcleos agrarios a nivel nacional.

Buen Gobierno

Impacto de lo observado por la ASF para buen gobierno: Controles internos.

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 7 resultados, de los cuales, en uno no se detectó irregularidad y los 6 restantes generaron:

6 Recomendaciones al Desempeño.

Consideraciones para el seguimiento

Los resultados, observaciones y acciones contenidos en el presente informe de auditoría se comunicarán a la entidad fiscalizada, en términos de los artículos 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 39 de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, para que en un plazo de 30 días hábiles presente la información y realice las consideraciones que estime pertinentes.

En tal virtud, las recomendaciones y acciones que se presentan en este informe de auditoría se encuentran sujetas al proceso de seguimiento, por lo que, debido a la información y consideraciones que en su caso proporcione la entidad fiscalizada podrán atenderse o no, solventarse o generar la acción superveniente que corresponda de conformidad con el marco jurídico que regule la materia.

Dictamen

El presente dictamen se emite el 11 de octubre de 2023, 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 fiscalizar que con el programa se otorgaron subsidios para el registro de actos jurídicos agrarios y regularización de la tierra, a efecto de determinar la efectividad en la atención del problema público y en el cumplimiento de los objetivos comprometidos. Se aplicaron los procedimientos y las pruebas que se estimaron necesarios; en consecuencia, existe una base razonable para sustentar este dictamen.

En la planeación nacional 2019-2024, se identificó que la regularización de los derechos sobre la tierra ha sido parcial, lo que ha provocado un abandono generalizado del medio rural y un fenómeno de dispersión de miles de pequeñas localidades, ampliando las brechas sociales a grupos de la población que habita en las zonas rurales; asimismo, la persistencia de conflictos agrarios ha provocado una falta de impulso del desarrollo integral, social y productivo, así como un mal uso de los recursos naturales, por lo que se requiere una estructura agraria estable, que brinde seguridad y certeza jurídica a los propietarios de la tierra, genere certidumbre a los inversionistas y vele por la propiedad social, a fin de

contribuir al ordenamiento territorial y a la preservación del medio ambiente y los recursos naturales^{6/}.

Para atender dicha problemática, entre otros actores, se encuentra el Registro Agrario Nacional (RAN), como institución con vocación social al servicio de las comunidades que cumple las funciones registrales, de estadística, asistencia técnica, catastral, de información, así como de resguardo, acopio y análisis documental, responsable de dar certeza jurídica a todos los actos sobre la propiedad ejidal y comunal; contribuir a la organización interna y a las figuras asociativas que las comunidades constituyen para sus actividades productivas, y coadyuvar al fortalecimiento de la economía y la soberanía alimentaria y a la resolución de conflictos agrarios para llevar la paz y la convivencia social en el campo mexicano.

Para llevar a cabo sus funciones, entre otros, el Registro contó con el programa presupuestario (Pp) U001 “Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios”, a efecto de atender la problemática referente a que los sujetos agrarios presentan una limitada certeza jurídica y seguridad documental en la tenencia de la tierra, debido a que no realizan actos jurídicos que constituyen, transfieren, modifican o extinguen derechos y obligaciones en materia agraria conforme a la normatividad y los procedimientos en la materia. En correspondencia con lo anterior, se aprobaron recursos al Pp U001 por 203,419.0 miles de pesos (mdp) con el objeto de que el Registro contribuya a la acreditación de los derechos de los sujetos agrarios, mediante acciones de regularización de la tenencia de la tierra que otorguen certeza jurídica y seguridad documental, en tanto que se reportó la erogación de 231,435.0 miles de pesos al cierre del ejercicio fiscal. El programa se corresponde con la modalidad asociada “U” definida como subsidio, el cual se otorga mediante los servicios que sin costo presta el RAN relacionados con la regularización, certificación y titulación de las tierras ejidales y comunales, así como con el registro de actos jurídicos agrarios.

Mediante los trabajos de fiscalización, la Dirección General de Auditoría de Desempeño a Programas Presupuestarios identificó deficiencias en los procesos de regularización, certificación y titulación de tierras ejidales y comunales, así como en la inscripción de actos jurídicos agrarios, en términos de la insuficiencia de sistemas de información y comunicación eficaz, útil, confiable y oportuno, que resguarde la información reportada por el Registro Agrario Nacional en los documentos de rendición de cuentas para reportar el cumplimiento de sus objetivos y metas; así como, de los mecanismos de programación para definir metas anuales razonables y congruentes con la capacidad operativa del registro para la atención de núcleos agrarios y mantener actualizado su sistema de registro en relación con los sujetos agrarios beneficiados.

Los resultados de la auditoría mostraron que, para 2022, en cuanto a la atención de solicitudes y expedición de constancias de núcleos agrarios, el RAN identificó, en conjunto con las Coordinaciones Operativas Estatales y la Coordinación Operativa Nacional, un

6 Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024; Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024, y Programa Estratégico del Registro Agrario Nacional 2021-2024.

universo preliminar de los núcleos agrarios para su posible incorporación al programa presupuestario U001 de 179 núcleos agrarios y, con el análisis de la información contenida en el Padrón de núcleos agrarios, se verificó que, en ese año, se regularizaron 81 núcleos agrarios ubicados en 17 estados del territorio nacional, se expedieron 18,411 certificados y títulos de propiedad, se benefició a un total de 15,932 sujetos agrarios y se logró la cobertura de 4,699.9 Has.

En el año fiscalizado, el RAN inscribió 98 Actas de Asambleas de anuencia para la regularización de 98 núcleos agrarios que requirieron: acciones suplementarias, la anuencia por primera vez, acciones de cambio de destino, así como el reconocimiento de sus tierras como reservas de crecimiento; adicionalmente, el Registro reportó en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF) 2022 la inscripción de 479 actas de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras (ADDAT), y la realización de las 84 ADDAT, de las que se generaron 98 folios agrarios, se elaboraron 465 planos de delimitación de tierras con la implementación de procedimientos para la generación y edición de productos cartográficos y de medición. No obstante, en la CHPF 2022, el Registro informó que inscribió 83 actas que, adicionando a lo acumulado, se tuvieron como resultado 479 actas; mientras que el indicador “Porcentaje de actas inscritas (ADDAT)” no indica que se refiere al acumulado de actas inscritas.

En relación con la solicitud, inscripción y registro de actos jurídicos, el RAN precisó que recibió un total de 82,539 solicitudes de depósito de listas de sucesión, de las cuales el 79.8% (65,858) fueron entregadas a los beneficiarios del Pp U001. Asimismo, el Registro proporcionó el registro de 54,914 solicitudes de actos jurídicos, de los que derivaron 28,663 folios agrarios. En cuanto a los decretos expropiatorios sobre tierras ejidales o comunales, y las resoluciones que declaran la existencia de terrenos nacionales, el título de propiedad y en su caso la nulidad de éstos, el RAN señaló que la inscripción o registro de estos rubros se realiza en Libros, por lo que no conllevan folios agrarios; asimismo, en relación con las actas constitutivas de las sociedades mercantiles o civiles y las demás actas de asamblea, resoluciones administrativas y judiciales que crean, transfieran, modifiquen o extingan derechos y obligaciones sobre tales superficies, el RAN declaró que el asiento registral se realiza de manera manual, por lo que no se considera propiamente un folio agrario. Mientras que, en lo que respecta a los folios referentes a los documentos y planos que identifiquen las superficies sobre la propiedad rural, se determinó que dicha información no se encuentra en las bases de datos de los sistemas institucionales.

En 2022, la cobertura de núcleos agrarios que requirieron certificar o titular la tenencia de su tierra, o que habiendo sido certificados presentaron problemáticas de regularización y fueron atendidos fue de 0.3% (81) respecto de la población potencial (32,202 núcleos agrarios) identificada por el Registro y de 1.3% respecto de la población objetivo (6,083 núcleos agrarios) calculada por la entidad fiscalizada. Los 81 núcleos agrarios atendidos estuvieron distribuidos en 17 estados, con un total de 13,073 sujetos agrarios individuales, en tanto que el RAN reportó 2,783,000 sujetos agrarios atendidos mediante la operación del Pp U001, con lo cual se determinó que la meta establecida de atención de sujetos agrarios se rebasó en un 2.2%, respecto de los 2,723,000 programados al inicio del año, de los cuales el RAN no cuenta con los datos de identificación de cada beneficiario.

Con los hallazgos detectados el Registro requiere fortalecer sus sistemas de información y comunicación que le permita disponer de los insumos del cumplimiento de objetivos y metas que se reporta en los documentos de rendición de cuentas; así como, de los mecanismos de programación para definir metas anuales razonables y congruentes con la capacidad operativa del Registro para la atención de núcleos agrarios y mantener actualizado su sistema y la información de los sujetos agrarios beneficiados, en relación con las acciones de regularización y registro de actos jurídicos agrarios.

En opinión de la Dirección General de Auditoría de Desempeño a Programas Presupuestarios, en 2022, la regularización, certificación y titulación de tierras ejidales y comunales y la inscripción de actos jurídicos agrarios, que el Registro Agrario Nacional llevó a cabo mediante el programa presupuestario U001 “Regularización y registro de Actos Jurídicos Agrarios”, presentó áreas de mejora en sus sistemas de información y comunicación para reportar de manera eficaz, útil, confiable y oportuna la información de las acciones para crear, transferir, modificar o extinguir derechos de los sujetos agrarios sobre su propiedad y que sustente el alcance de las metas establecidas en los indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados del programa; así como en la falta de mecanismos de programación para definir metas anuales razonables y congruentes con la capacidad operativa del registro para la atención de núcleos agrarios; mantener actualizado su sistema de registro en relación con los sujetos agrarios beneficiados, que permita asegurar el criterio de transparencia e identificar la población o área que ya fue atendida, y definir mecanismos de seguimiento para valorar su contribución en materia agraria, a partir de las acciones de regularización y registro de actos jurídicos agrarios que lleva a cabo por medio del Pp U001, a efecto de garantizar el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental. En el año fiscalizado, el Registro Agrario Nacional continuó con la regularización y el registro de actos jurídicos agrarios mediante acciones de delimitación, destino y asignación de tierras en favor de ejidatarios, comuneros, posecionarios y avecindados, así como con la expedición de documentos para certificar y titular las tierras de los sujetos y núcleos agrarios.

Con la atención de las recomendaciones emitidas para mejorar el desempeño del programa presupuestario U001 “Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios”, el Registro Agrario Nacional dispondrá de mecanismos de control, seguimiento, medición y evaluación para fortalecer sus sistemas de información y comunicación que le permitan contar con la documentación que ampare los datos reportados en los insumos de rendición de cuentas y el avance en sus objetivos y metas; así como, para valorar su contribución a la obtención de certeza jurídica y seguridad documental, a partir de la prestación de los servicios de regularización y registro que sin costo otorga el Registro a los sujetos agrarios, con el propósito de contribuir a la organización interna y a las figuras asociativas que las comunidades constituyen para sus actividades productivas; coadyuvar al fortalecimiento de la economía y la soberanía alimentaria, y a la resolución de conflictos agrarios para llevar la paz y la convivencia social en el campo mexicano.

Servidores públicos que intervinieron en la auditoría:

Director de Área

Director General

Lic. Olivia Valdovinos Sarabia

Lic. Tizoc Villalobos Ruiz

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 determinados por la Auditoría Superior de la Federación y que se presentó a este órgano técnico de fiscalización para efectos de la elaboración definitiva del Informe General Ejecutivo del Resultado de la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública.

Derivado de la revisión practicada, mediante el oficio número DGFA/DRMSG/1660/2023, del 10 de octubre de 2023, el Registro Agrario Nacional presentó las argumentaciones siguientes:

Resultado núm. 1

Sistema de Evaluación del Desempeño del programa presupuestario U001 “Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios”

- El RAN señaló que, “de conformidad con el calendario establecido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en los Criterios para el registro y actualización de los Instrumentos de Seguimiento de los Programas Presupuestarios, la Matriz de Indicadores de los Programas Presupuestarios se revisan anualmente entre los meses de julio y agosto, en este sentido, la MIR correspondiente al ejercicio 2024 ya se revisó y registró en el portal aplicativo de la SHCP en el mes de agosto de 2023”.
- Asimismo, proporcionó la Ficha informativa del Índice de Seguimiento al Desempeño (ISeD) correspondiente al Pp U001 “Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios”, que “es un instrumento implementado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que genera información sintética cuantitativa y cualitativa del desempeño de los Programas presupuestarios (Pp) dirigida a los tomadores de decisiones que les permita contar con información estratégica con base en los resultados de los Pp para los procesos de programación y presupuestación, el cual considera 13 variables clasificadas en 4 dimensiones (Diseño, Seguimiento, Resultados y Mejora Continua”, cuyos resultados respecto del

ejercicio fiscal 2023 mostraron una valoración final cuantitativa de 78.0% y cualitativa de “Medio Alto”.

Resultado núm. 3

Inscripción de Actas de Asamblea para la regularización de núcleos agrarios y referentes a la Delimitación, Destino y Asignación de Tierras (ADDAT)

- En relación con las 84 ADDAT realizadas en 2022 y las 479 reportadas como inscritas, el RAN señaló que “el Programa se integra por dos vertientes, una de regularización de núcleos agrarios y otra de registro de actos jurídicos agrarios. El indicador de Actas realizadas corresponde a la vertiente regularización de núcleos agrarios y se reportan todos aquellos núcleos agrarios que han cumplido con las 9 etapas del Procedimiento General Operativo al que se refiere el Manual de Operación, por lo que respecta al indicador Actas inscritas, corresponde a la vertiente de registro de actos jurídicos y se reportan todas aquellas Actas que se han celebrado y que por ser una función del RAN deben inscribirse en el Sistema Integral de Modernización Catastral y Registral, es por ello que el Sistema cuenta con dos opciones de ingreso de solicitudes de inscripción de acta de Asamblea, se da la opción de elegir la opción FANAR (hoy RRAJA), lo que permite identificar cuando un trámite deviene de la vertiente regularización de núcleos agrarios o si se trata de un trámite realizado por un particular”.
- En lo referente a la información y los registros generados en el Sistema Integral de Modernización Catastral y Registral (SIMCR), el RAN señaló que “El Registro Agrario Nacional desarrolla el sistema SIMCR, el cual permite la integración y vinculación de la información registral y catastral, actualmente administra la operación de los 53 principales trámites y dos servicios, incluyendo información pormenorizada de la propiedad social en México (ejidos, colonias y comunidades), que es actualizada en el momento en el que los usuarios realizan algún trámite a través de las ventanillas de las 32 representaciones. (...) Conforme al proceso de atención de trámites a través del SIMCR, la información puede sufrir modificación en cualquier momento, el dinamismo de la actualización y modificación de asientos registrales, así como la actualización del mosaico catastral hacen que los reportes y estadística se generen con cortes a la fecha y períodos requeridos. De la misma forma un trámite puede generar un documento durante el proceso de atención, pero también, un trámite puede generar varios documentos por la naturaleza del propio trámite, esto hace que la relación de trámite-documento no siempre es 1 a 1, de la misma forma, derivado del proceso y tareas al momento de generar la información el trámite puede estar ubicado en tareas previas a la generación de documentos y de la misma forma no ser coincidentes al momento del corte de la generación de reportes e informes (...).”
- En relación con los trabajos técnicos de medición y elaboración de productos cartográficos, el RAN señaló que “(...) Es importante mencionar que actualmente el

Programa RRAJA se encuentra en un proceso de ajuste de sus Lineamientos Operativos a fin de dar mayor claridad, entre otros aspectos, a las actividades desarrolladas en materia de asistencia técnica que realiza el Registro Agrario Nacional, (...). Por lo anterior, una vez publicados los nuevos Lineamientos Operativos del Programa RRAJA se habrá de realizar un proceso de revisión de los indicadores para resultados de la MIR y a su sistema de información. Se estima que durante el ejercicio fiscal 2024 se habrán de realizar las adecuaciones necesarias (...).

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que, en 2022, el RAN, mediante el Pp U001 "Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios", dio cumplimiento a las directrices generales para avanzar al Sistema de Evaluación de Desempeño.
2. Constatar que, en 2022, el RAN recibió y atendió las solicitudes de inscripción de asientos registrales y núcleos agrarios ingresadas, y llevó a cabo la expedición de constancias para la regularización de las tierras de los sujetos agrarios.
3. Verificar que, en 2022, mediante la operación del Pp U001, el RAN efectuó la inscripción de actas de asamblea celebradas por los sujetos agrarios con derechos vigentes para la Delimitación, Destino y Asignación de Tierras (ADDAT), y realizó la presentación de planos derivados de trabajos técnicos, a efecto de incorporar y dar anuencia a la regularización de núcleos agrarios.
4. Verificar que, en 2022, el RAN llevó a cabo la expedición de constancias de asientos registrales, así como la generación de actos jurídicos de derechos agrarios para transferir, modificar o extinguir derechos y obligaciones de los sujetos agrarios beneficiados mediante la operación del Programa de Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios.
5. Comprobar que, en 2022, el RAN identificó a la población potencial y objetivo a atender y ubicó geográficamente a la población que presentaba el problema que justificó la creación del Programa U001.
6. Comprobar que, en 2022, el RAN ministró los recursos del Pp U001 para beneficiar a los sujetos agrarios mediante la operación del programa de conformidad con lo establecido en los Lineamientos para la Operación del programa y que lo realizó de conformidad con los medios establecidos.

7. Verificar si las acciones de regularización y registro de actos jurídicos agrarios, llevadas a cabo mediante la operación del Pp U001, contribuyeron a otorgar certeza jurídica y seguridad en la tenencia de la tierra de los sujetos agrarios.

Áreas Revisadas

Las Direcciones Generales de Finanzas y Administración; de Registro y Control Documental; de Catastro y Asistencia Técnica, y de Asuntos Jurídicos, así como las Direcciones de Normatividad Registral, y de Titulación, y el Departamento de Programación y Evaluación, adscritos al Registro Agrario Nacional.

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: Art. 45, Par. Primero; 57, Par. Único; 58, Par. Primero y Frac. III; 111, y Art. 75, Par. Primero, Frac. I.
2. Ley de Planeación: Art. 3, Par. Segundo.
3. Acuerdo por el que se emiten las Disposiciones y el Manual Administrativo de Aplicación General en Materia de Control Interno: Art. Segundo, Numeral 9 "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno", Norma Cuarta "Información y Comunicación", Par. Tercero y Principio 13 "Usar información relevante y de calidad".
4. Otras disposiciones de carácter general, específico, estatal o municipal: la Guía para el Diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, Numerales 2. "Análisis de la lógica horizontal" y 3. "Análisis de la lógica vertical", Apartado IV.2.2 "Secuencia de elaboración de la MIR" y Apartado "Definición del objetivo"; los Criterios para el registro y actualización de los instrumentos de seguimiento del desempeño de los Programas presupuestarios, Numeral 26, del Apartado "IV. Alineación de la MIR con la Planeación Nacional de Desarrollo"; los Lineamientos para el proceso de seguimiento y modificación extemporánea de los instrumentos de Seguimiento del Desempeño de los Programas presupuestarios, numerales 12, párrafo primero, del apartado "I. Disposiciones Generales"; 12 y 14, del apartado "II. Registro del ISD de los Pp que sean dados de alta en la Estructura programática"; los Lineamientos para la Operación del Programa de Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios, Título Primero "Disposiciones Generales", Capítulo I "Objetivo General y Marco Conceptual", Art. 1; Capítulo II "Cobertura y población", Art. 4 y 5, y el Título Tercero, Capítulo II "De los documentos susceptibles de registro", artículo 46, fracciones V, VI, X, XI y XIII; el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024, Objetivo Prioritario 2; la Ley Agraria, Art. 148, y el Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, Art. 3, Par. Primero y Segundo.

Fundamento Jurídico de la ASF para Promover Acciones y Recomendaciones

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

Artículo 79, fracciones II, párrafo tercero, y IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículos 10, fracción I, 14, fracción III, 15, 17, fracción XV, 36, fracción V, 39, 40, de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación.