

Registro Agrario Nacional

Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural

Auditoría de Desempeño: 2022-5-15B00-07-0240-2023

Modalidad: Presencial

Núm. de Auditoría: 240

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 realizó el ordenamiento y regulación de la propiedad rural, 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, en la operación del Pp E003 “Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural” en términos de los procesos implementados en el ordenamiento y regulación de la propiedad rural; 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 E003 “Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural”, 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 (...)’.

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 (...)”.

En el artículo 41, fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF), se señala que a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) le corresponde “Elaborar y conducir las políticas de (...) ordenamiento territorial, desarrollo agrario (...) así como promover y coordinar con las entidades federativas, municipios y en su caso las alcaldías de la Ciudad de México, la elaboración de lineamientos (...)”. 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 [RAN], 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 (PROSEDATU) 2020-2024, el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (PNOTDU) 2021-2024, el Programa Estratégico del Registro Agrario Nacional (PERAN) 2021-2024 y la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial (ENOT) 2020-2024, se identificó que en éstos se aborda la problemática en materia de ordenamiento y regulación de la propiedad rural 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.

Adicionalmente, se indicó que, con la derogación de la Ley Federal de la Reforma Agraria (LFRA) y promulgación de la Ley Agraria (LA) se permitió al sector agrario desincorporar suelo social y cambiar el régimen de la propiedad de agrario a privado; se prescindió del carácter de inalienables, inembargables e imprescriptibles a las tierras ejidales, a excepción de las tierras de uso común, de tal manera que los derechos sobre ellos quedaron expuestos para ser transmitidos por venta, renta, asociación y otros actos mercantiles, con lo cual el fraccionamiento de parcelas se ha acentuado.

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 y reconocer el papel de la población rural, 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.

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 desconcentrados y entidades bajo su coordinación, para instrumentar políticas públicas para fomentar, entre otros aspectos, el ordenamiento y la regulación de la propiedad rural que dé certeza jurídica y seguridad documental 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) E003 "Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural", a cargo del RAN, entre otros, 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 45.5% (574,903.0 miles de pesos) a la Actividad Institucional 004 "Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural" y el 27.5% (158,300.3 miles de pesos) al programa presupuestario E003 "Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural", con el propósito de que éste contribuya al desarrollo económico incluyente mediante acciones de regularización de la tenencia de la tierra que otorguen certeza jurídica en la propiedad. Del total de recursos otorgados al programa

E003, el 51.2% (81,118.0 miles de pesos) se asignaron al Registro Agrario Nacional, mientras que el 48.8% (77,182.0 miles de pesos) restante se programó para la propia SEDATU y para la Procuraduría Agraria (PA).

Resultados

1. Sistema de Evaluación del Desempeño

En 2022, el programa presupuestario (Pp) E003 “Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural” contó con un diagnóstico, en el cual se definió el problema que pretendió atender referente a que “los sujetos agrarios presentan inseguridad jurídica e incertidumbre en la tenencia de la tierra”, su estado actual, su evolución, así como los responsables de llevar a cabo el ordenamiento y la regulación de la propiedad rural. Adicionalmente, el Registro elaboró el árbol del problema con sus respectivas causas y consecuencias, el cual fue congruente con la problemática definida en el diagnóstico, y el árbol del objetivo, que permitió describir la situación que se alcanzaría en la solución de dicho problema con las actividades a realizar mediante el programa.

En el ejercicio fiscalizado, el Pp E003 “Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural” se clasificó en la modalidad “E” definida como prestación de servicios públicos, que se refiere a actividades del sector público, que realiza en forma directa, regular y continua, para satisfacer demandas de la sociedad, de interés general, atendiendo a las personas en sus diferentes esferas jurídicas, lo cual fue correspondiente con las acciones realizadas por el RAN mediante el programa, referente a otorgar servicios a los sujetos agrarios para el reconocimiento de la tenencia de la tierra, con el propósito de dar certeza jurídica y documental para tal efecto.

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 E003 contó con una Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) que integró los objetivos, indicadores y metas a cumplir en el ejercicio fiscal por auditar en la materia. La MIR en comento se alineó al Ramo 15 “Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano” y se señaló a la Dirección General de Ordenamiento de la Propiedad Rural de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) como unidad responsable, así como a la Dirección General de Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad Rural de la Procuraduría Agraria (PA) y a la Dirección General de Registro y Control Documental del Registro Agrario Nacional (RAN), especificando que los programas presupuestarios pueden ser ejecutados de manera conjunta por diversas unidades responsables para el logro de sus objetivos y metas.

De la revisión de la MIR del Pp E003 para el ejercicio 2022, se verificó que ésta se vinculó con la prioridad “Autosuficiencia alimentaria y rescate del campo” del Eje 3. “Economía” del PND 2019-2024. Adicionalmente, se identificó la correspondencia entre el objetivo de nivel de fin y el objetivo prioritario 2 del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (PROSEDATU) 2020-2024 orientado a reconocer el papel de los sujetos agrarios, población rural, pueblos indígenas y afroamericano 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 2.1, ya que el programa se enfoca en contribuir al desarrollo económico incluyente mediante acciones de regularización de la tenencia de la tierra que otorguen certeza jurídica en la propiedad rural, mientras que la planeación nacional, en correspondencia, busca garantizar el pleno ejercicio de los derechos de los sujetos agrarios y fortalecer su papel en el desarrollo económico, a fin de contribuir a su bienestar.

Del análisis de la lógica vertical de la MIR 2022 del Pp E003, específicamente, de los objetivos en los que participa el RAN, en términos generales, se observó que presentó una relación causa-efecto entre sus niveles, ya que se contaron con actividades y componentes para la atención de los factores causales, los cuales están directamente correspondidos con el propósito con el que se pretende contribuir a la atención del problema público relacionado con que “los sujetos agrarios presentan inseguridad jurídica e incertidumbre en la tenencia de la tierra”. Los objetivos de nivel propósito, componente y actividad evaluados, permitieron verificar la relación causa-efecto que existe entre ellos, los cuales se enfocaron a que los sujetos de derecho en el medio rural obtengan seguridad jurídica y certeza en la tenencia de la tierra, mediante la inscripción y emisión de certificados y títulos, por lo que su diseño fue adecuado para el logro del propósito del programa; no obstante, se identificaron deficiencias en la sintaxis del objetivo de nivel de Fin, ya que aún presenta la estructura anterior a la normativa aplicable, vigente en 2022, que se refiere a su contribución a un objetivo superior, “el qué”, referente a “contribuir al desarrollo económico incluyente”, y “el cómo”, mediante “acciones de regularización de la tenencia de la tierra que otorguen certeza jurídica en la propiedad rural”, y en el objetivo de nivel de Propósito, debido a que no fue claro cómo contribuye al desarrollo económico el que los sujetos agrarios obtengan seguridad jurídica y certeza en la tenencia de la tierra en el medio rural.

En lo que respecta al análisis de la lógica horizontal de la MIR 2022 del Pp E003, en términos generales, se identificó que los indicadores permitieron medir su desempeño en materia de ordenamiento y regulación de la propiedad rural; sin embargo, se detectaron deficiencias en los indicadores de nivel de Fin y de Propósito, en términos de la congruencia entre la denominación de los indicadores y los objetivos propuestos en cada nivel, debido a que, en el nivel de Fin, el indicador hizo referencia a medir el porcentaje de los sujetos acreditados en sus derechos de propiedad sobre la tenencia de la tierra en el medio rural y no a las acciones para la regularización de la tenencia de la tierra, como indica el objetivo, y en el nivel de Propósito el indicador midió el porcentaje de documentos que otorgaron seguridad y certeza jurídica emitidos, pero no permitió conocer el número de sujetos de derecho en el medio rural que obtuvieron seguridad jurídica y certeza en la tenencia de la tierra, como se define en el objetivo. Por lo anterior, se detectó un área de mejora para que el RAN, en conjunto con las unidades responsables de la operación del Pp E003, evalúen la pertinencia de ajustar los indicadores de nivel de Fin y de Propósito, a efecto de que permitan medir el cumplimiento de los objetivos de la planeación nacional a los que se encuentran alineados.

Hechos posteriores

El RAN informó que “para el ejercicio 2022, se trabajó una propuesta de modificación a la MIR de forma interinstitucional (SEDATU-PA-RAN), misma que previo a su carga fue revisada por la Unidad de Planeación y Desarrollo Institucional de la SEDATU, instancia que, en reunión de trabajo, manifestó que dicha propuesta no cumplía con los Lineamientos para la construcción y diseño de indicadores de desempeño mediante la Metodología del Marco Lógico, por lo que se acordó se revisarían para la MIR de 2023”. Al respecto, la entidad fiscalizada proporcionó tres minutas de trabajo, la primera, realizada con el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), de fecha 28 de abril de 2021, en la que éste realizó una asesoría técnica al Pp E003 “Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural”, que consistió en la revisión de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) y la sugerencia de mejoras en el diseño de sus objetivos e indicadores, entre las que se expuso que, respecto del objetivo de nivel de Fin, consideró fundamental rediseñarlo de acuerdo con la normativa vigente, específicamente con el numeral 15 de 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 2021; respecto del objetivo e indicador de nivel de Propósito, se sugirió reubicar el indicador vigente de nivel Fin a nivel Propósito, con objeto de vincularlo directamente con el objetivo, sin que se identificara si se establecieron acuerdos derivados de dicha asesoría. Las dos minutas restantes correspondieron a las reuniones interinstitucionales entre la SEDATU, la PA y el RAN, las cuales se realizaron el 29 de septiembre y 6 de octubre de 2022, respectivamente, para la revisión de la propuesta de actualización de la MIR del Pp E003, para 2023, en las que se abordó definir a la población objetivo y la redefinición del problema que atiende el programa, además de realizar el análisis de las actividades sustantivas de cada área responsable para la atención de la problemática y el logro de los objetivos del Pp E003.

Asimismo, la entidad fiscalizada proporcionó dos correos electrónicos de fechas 1 y 28 de junio de 2023, mediante los cuales la SEDATU comunicó a las unidades responsables de la operación del Pp E003 “Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural”, las sugerencias y adecuaciones realizadas a la propuesta de modificación de la MIR del Pp E003, en los meses de marzo y abril de ese año, en la que se incluyeron ajustes a los objetivos e indicadores de nivel Fin y Propósito; además, les remitieron la propuesta de actualización al Diagnóstico del Programa presupuestario E003, en el que se muestra la congruencia con las adecuaciones propuestas para la MIR del programa. Sin embargo, a la fecha de cierre del presente informe, no se han realizado las modificaciones sugeridas a los objetivos e indicadores de nivel de Fin y de Propósito de la MIR del programa E003, por lo que la observación persiste.

2022-5-15B00-07-0240-07-001 **Recomendación**

Para que el Registro Agrario Nacional, en coordinación con las unidades responsables de la operación del programa presupuestario E003 "Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural", en ejercicios fiscales subsecuentes, rediseñe la Matriz de Indicadores para

Resultados del programa, específicamente los objetivos e indicadores de nivel de Fin y de Propósito, a efecto de que el objetivo de nivel Fin cumpla con la sintaxis establecida en los Lineamientos para el proceso de seguimiento y modificación extemporánea de los Instrumentos de Seguimiento del Desempeño de los Programas presupuestarios para ejercicios fiscales subsecuentes; que en el objetivo de nivel Propósito se establezca con claridad su relación causa-efecto y su contribución al logro del objetivo de nivel Fin y que los indicadores definidos en ambos niveles permitan medir el cumplimiento de los objetivos a los que se encuentran vinculados, con el propósito 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", 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", 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. Recepción de solicitudes para el ordenamiento y regulación de la propiedad rural

En 2022, el Registro Agrario Nacional (RAN) recibió 209,694 solicitudes presentadas por los sujetos agrarios para iniciar trámites para el ordenamiento y regulación de la propiedad rural de las que, por tipo de trámite solicitado, el 31.0% (64,792) correspondió a trámites para la enajenación de derechos parcelarios en ejidos o comunidades; el 20.0% (42,008) a trámites para la transmisión de derechos por sucesión; el 14.9% (31,250) correspondió a solicitudes de inscripción de sentencias; el 12.9% (26,998) de las solicitudes se hicieron para trámites de acuerdos de asamblea de reconocimiento de avecindados en ejidos y comunidades; el 6.5% (13,671) para solicitar la reposición de certificados parcelarios y de derechos sobre tierras de uso común; las solicitudes para trámites de adopción del dominio pleno sobre parcelas representó el 5.4% (11,372), igual que los correspondientes a la cesión de derechos de uso común en ejidos y comunidades con el 5.4% (11,376); el 3.8% (7,999) de las solicitudes correspondió a acuerdos de asamblea de asignación de derechos parcelarios, sobre tierras de uso común y solares, y las solicitudes correspondientes a acuerdos de asamblea de la delimitación, destino y asignación de las tierras ejidales o comunales y de cambio de destino de tierras ejidales, representó el 0.1% (228) del total.

En el mismo año, de las 209,694 solicitudes ingresadas, la entidad fiscalizada aprobó la viabilidad de 157,037 de éstas, lo que significó el 74.9% del total. Dichas solicitudes se presentaron para el inicio de 10 tipos de trámites que ofrece el Registro, de los cuales, el

29.7% (46,711) correspondió a enajenación de derechos parcelarios en ejidos o comunidades; el 22.6% (35,478) a transmisión de derechos por sucesión; el 13.2% (20,656) de las solicitudes fue para el trámite de acuerdos de asamblea de reconocimiento de avocindados (en ejidos y comunidades); el 12.9% (20,212) para el trámite de sentencias; el 7.2% (11,377) para la reposición de certificados parcelarios y de derechos sobre tierras de uso común; el 6.0% (9,458) para la adopción del dominio pleno sobre parcelas; el 5.3% (8,341) correspondió al trámite de cesión de derechos de uso común en ejidos y comunidades; el 3.0% (4,694) a acuerdos de asamblea de asignación de derechos parcelarios, sobre tierras de uso común y solares, y el 0.1% (110) restante, a acuerdos de asamblea de la delimitación, destino y asignación de las tierras ejidales o comunales y de cambio de destino de tierras ejidales.

Para verificar que las solicitudes de trámites para el ordenamiento y regulación de la propiedad rural calificadas positivamente, en 2022, cumplieron con la documentación correspondiente de conformidad con la normatividad aplicable, se determinó realizar una muestra estadística de un universo de las 157,037 solicitudes calificadas positivamente, de la cual resultó una muestra de 384 solicitudes, con el método aleatorio simple, con un nivel de confianza de 95.0%, un margen de error de 5.0% y una probabilidad de observar incumplimientos del 50.0%.

De la revisión de la muestra de 384 solicitudes, se observó que en las resoluciones de calificación se enlistara que los sujetos agrarios presentaron los documentos correspondientes para cada trámite solicitado, de cuyos resultados, se constató que el 100.0% (384) de las solicitudes contó con la documentación respectiva a cada trámite para el ordenamiento y regulación de la propiedad rural, por lo que recibió una calificación positiva para ser inscrita.

Del resultado de la muestra realizada, el equipo auditor infirió, con un 95.0% de confianza, que las 157,037 solicitudes calificadas positivamente por el Registro Agrario Nacional, en 2022, contaron con la totalidad de la documentación establecida en la normativa para iniciar trámites para el ordenamiento y regulación de la propiedad rural, con lo que se constató que los registradores examinaron el cumplimiento de los requisitos de forma y fondo exigidos por la normativa, a fin de garantizar los principios de legalidad y certeza jurídica de las solicitudes calificadas positivamente.

3. Inscripción y emisión de certificados y títulos de la propiedad

En 2022, el Registro Agrario Nacional (RAN) contó con el Sistema Integral de Modernización Catastral y Registral (SIMCR) y con el Centro de Integración de Información del Registro Agrario Nacional (CINFORAN), los cuales se integraron por mecanismos de actualización y difusión eficaz por medios electrónicos de la información del Registro en materia de ordenamiento y regulación de la propiedad rural, mediante los que se conoce el avance y se determina el cumplimiento de las metas y objetivos en materia de inscripción de actos jurídicos registrales, así como la emisión de certificados y títulos derivados de los mismos. Por medio de los sistemas en comento, el Registro puede obtener reportes en los que se

incluye la información de las delegaciones estatales y de las oficinas centrales en tiempo real o periódicamente, del número de solicitudes de trámites ingresadas, aquéllos que son efectivamente inscritos, así como hacer un seguimiento al estatus de cada trámite iniciado, del número de certificados y títulos expedidos, y del número de sujetos agrarios beneficiados con su expedición.

En el ejercicio fiscalizado, se constató que en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) del programa presupuestario (Pp) E003 “Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural” se incluyó el indicador “Porcentaje de certificados y títulos inscritos derivados de actos jurídicos registrales”, el cual registró un cumplimiento del 119.2%, al inscribir 187,386 certificados y títulos para el ordenamiento y regulación de la propiedad rural, cifra superior en 19.2 puntos porcentuales respecto de la meta programada del 100.0%, equivalente a la inscripción de 157,250 certificados y títulos. Sin embargo, con la revisión de las bases de datos de los certificados y títulos inscritos extraídas del SIMCR, se identificó que el RAN inscribió 186,067 certificados y títulos relacionados con el ordenamiento y regulación de la propiedad rural, cifra inferior por 1,319 certificados y títulos respecto de los reportados en el indicador de 187,386.

Al respecto, la entidad fiscalizada indicó que “existen resoluciones emitidas por las autoridades jurisdiccionales que ordenan la inscripción, generación y emisión de certificados y/o títulos que por su naturaleza, no es posible generarlos a través del Sistema Integral de Modernización Catastral y Registral (SIMCR), en estos casos se realizan de forma manual y se inscriben en libros, lo cual explica por qué dichos documentos no se encuentran en el sistema, sin embargo, sí contabilizan para efectos de los reportes”, sin que el Registro contara con el detalle del tipo de trámite para el ordenamiento y regulación de la propiedad rural a los que correspondieron los 1,319 certificados y títulos que no se registraron en el SIMCR, por lo que se detectó un área de mejora, a efecto de que la entidad fiscalizada cuente con información relevante y de calidad que permita constatar el logro de los objetivos y metas en materia de inscripción de certificados y títulos para el ordenamiento y regulación de la propiedad rural.

Adicionalmente, se identificó que, en 2022, el RAN inscribió 186,067 certificados y títulos en el SIMCR en los que constan las operaciones originales y las modificaciones que sufrió la propiedad de las tierras, en el ámbito rural, y que amparan los derechos sobre solares, tierras de uso común y parcelas, los cuales se localizaron en 17,577 núcleos agrarios de las 32 entidades federativas en una superficie de 1,956,209.9 hectáreas (has).

Por tipo de documento, el 63.6% (118,326) correspondió a certificados de derechos parcelarios, los cuales derivaron de la solicitud de trámites de acuerdos de asamblea de asignación de derechos y solares, de cambio de destino de tierras ejidales y comunales, de delimitación, destino y asignación de las tierras ejidales o comunales, así como acuerdos de la división de ejidos; de enajenación de derechos parcelarios, sentencias, renuncia de derechos y de transmisión de derechos por sucesión. El 23.0% (42,711) correspondió a certificados de derechos sobre tierras de uso común, que se vincularon a los trámites de acuerdo de asamblea de delimitación, destino y asignación de las tierras ejidales o

comunales, cesión de derechos de uso común en ejidos y comunidades, inscripción de sentencias y transmisión de derechos por sucesión. El 3.4% (6,275) fue por la inscripción de títulos de propiedad de dominio pleno, que correspondió al trámite de adopción de dominio pleno sobre parcelas, y el 10.0% (18,755) fueron títulos de propiedad de solar urbano inscritos, los cuales se relacionaron con los trámites de acuerdos de asamblea de asignación de derechos y solares, de delimitación de la reserva de crecimiento, y de delimitación, destino y asignación de las tierras ejidales o comunales; por enajenación de derechos parcelarios y por sentencias.

En cuanto a la emisión de certificados y títulos, en la MIR 2022 del Pp E003, el RAN incluyó el indicador “Porcentaje de certificados y títulos emitidos”, el cual registró un cumplimiento del 110.6%, al emitir 217,096 certificados y títulos, lo que representó una diferencia del 10.6% superior a la meta de emitir el 100.0% de los 196,202 certificados y títulos programados.

La entidad fiscalizada informó que, de los 217,096 certificados y títulos emitidos, el 64.3% (139,516) correspondió a certificados parcelarios, documentos mediante los que se acredita el derecho que tiene el ejidatario, comunero o posesionario, a usar y disfrutar de una parcela determinada al interior de un núcleo agrario; el 22.1% (47,988) correspondió a certificados sobre tierras de uso común, para acreditar el derecho que tiene un ejidatario o comunero a usar y disfrutar de las tierras de uso común de un núcleo agrario; el 11.1% (24,160) de los documentos emitidos fueron títulos de propiedad para amparar la propiedad sobre un solar, en favor de su legítimo poseedor, señalando la superficie, medidas y colindancias; el 2.2% (4,771) fueron títulos de propiedad de origen parcelario, documentos expedidos resultado de la autorización que otorga la asamblea para que la parcela cambie de régimen a propiedad plena del ejidatario titular y se sustrae del patrimonio del ejido, y el 0.3% (661) correspondió a certificados de derechos agrarios, documentos mediante los que se acredita a una persona su calidad de ejidatario y los derechos inherentes a esa categoría.

Sin embargo, con la revisión de los reportes enviados por las delegaciones estatales del RAN sobre los certificados y títulos emitidos, en 2022, mediante el CINFORAN, se identificó que las delegaciones reportaron la emisión de 215,922 certificados y títulos, cifra inferior por 1,174 certificados y títulos a los 217,096 reportados en el indicador en la materia sin que, a la fecha de cierre del presente informe, la entidad fiscalizada justificara las causas de la diferencia detectada, lo que representó un área de mejora para que el Registro fortalezca su sistema de control interno institucional, a fin de contar con información relevante y de calidad que permita constatar el número de certificados y títulos que emite para el ordenamiento y regulación de la propiedad rural, así como el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales en la materia.

2022-5-15B00-07-0240-07-002 **Recomendación**

Para que el Registro Agrario Nacional elabore y establezca mecanismos de control que le permitan reforzar la confiabilidad de sus sistemas de información en los que registran las operaciones relativas al número de certificados y títulos inscritos y emitidos, a fin de

obtener información útil, confiable, oportuna, relevante y de calidad para constatar el cumplimiento de sus metas y objetivos institucionales, así como para acreditar, en lo subsecuente, las causas de las diferencias detectadas entre la información interna de la entidad fiscalizada y lo reportado en los indicadores de la Matriz de Indicadores para Resultados de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, a efecto de dar cumplimiento a lo establecido 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.

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

En 2022, el Registro Agrario Nacional (RAN) señaló que, para asegurarse de garantizar la seguridad y certeza jurídica en la tenencia de la tierra a los sujetos de derecho en el medio rural con la operación del programa presupuestario (Pp) E003 "Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural", mediante nota explicativa precisó que "(...) al ser el responsable del control y seguridad documental de la tenencia de la tierra ejidal y comunal, mediante la inscripción de los documentos que prueban las operaciones originales, las modificaciones que sufre la propiedad social y los derechos legalmente constituidos sobre la misma, tiene como objetivo dentro del programa, el de amparar los derechos de los sujetos agrarios mediante la inscripción y expedición de certificados parcelarios, de uso común y títulos. Esto es, la seguridad en la tenencia de la tierra ejidal y comunal es certeza de que los derechos de un sujeto de derecho serán reconocidos y recibirán protección del Estado frente a terceros. Quienes no tienen seguridad corren el riesgo de que sus derechos de posesión se vean amenazados e incluso se pierdan; por ello, es necesaria la formalización de los derechos a través de la inscripción de los actos jurídicos y la expedición de documentos en los que consten plenamente sus derechos".

Para 2022, la entidad fiscalizada estimó atender a 127,531 sujetos de derecho con la operación del Pp E003; en tanto que, a quienes les expidió un certificado o título, en el marco del programa, en el mismo año, correspondieron a 138,672 sujetos beneficiados, lo que significó 11,141 sujetos adicionales a los estimados por beneficiar por la entidad fiscalizada y representó el 5.0% de los 2,783,000 sujetos que solicitaron la modificación de la tenencia de la tierra al propio Registro mediante todos los servicios que presta referentes a la inscripción de actos jurídicos, depósitos de lista, la expedición de constancias o con solicitudes de información; sin embargo, el Registro presentó un área de mejora relacionada con la población potencial y objetivo por atender mediante el programa, debido a que los sujetos que solicitaron la modificación de la tenencia de la tierra al RAN correspondieron a todos aquellos que fueron beneficiados por la inscripción de actos jurídicos, por depósitos

de listas y por la expedición de constancias e información y no sólo a las acciones que se llevan a cabo por medio de la erogación de recursos del programa E003 y, en lo que respecta a la estimación de sujetos de derecho a beneficiar, el Registro no proporcionó la evidencia de cómo se realizó dicha estimación, por lo que es necesario que la entidad fiscalizada establezca mecanismos que le permitan definir el número de sujetos agrarios a beneficiar en el ejercicio fiscal y, con ello valorar en qué medida las actividades realizadas por el Registro mediante el programa E003 avanzan en la atención de los sujetos agrarios susceptibles de recibir la prestación de servicios.

Durante el ejercicio fiscal 2022, el Registro dispuso del indicador “Porcentaje de superficie de la propiedad social de los núcleos agrarios actualizada” incluido en el Programa de Modernización del Catastro Rural Nacional, mediante el cual reportó la superficie de propiedad social de los núcleos agrarios que se actualizó con la inscripción de 14 trámites y servicios proporcionados por el RAN, la cual correspondió a 67,838.8 miles de hectáreas, en las 32 entidades federativas; sin embargo, se detectó que, de los 14 trámites y servicios considerados para reportar en el indicador, sólo cinco se relacionaron con aquéllos que pueden derivar en la emisión de un certificado o título para el ordenamiento y regulación de la propiedad rural mediante el programa E003, los cuales fueron analizados en el resultado núm. 3 “Inscripción y emisión de certificados y títulos de la propiedad rural”, del presente informe.

Adicionalmente, se determinó la superficie correspondiente a los 186,067 certificados y títulos inscritos por el RAN mediante el Pp E003, en 2022, la cual correspondió a 1,956.2 miles de hectáreas, lo que representó el 2.9% de la superficie reportada como actualizada mediante los trámites y servicios que ofreció el RAN en 2022; el 2.1% respecto de la superficie de propiedad social certificada y titulada a 2022 (92,718.6 miles de hectáreas) y el 2.0% en relación con la superficie de propiedad social registrada a 2022 (99,732.3 miles de hectáreas). Sin embargo, la entidad fiscalizada careció de la identificación de la superficie que se actualizó o modificó con la emisión de los certificados y títulos relacionados con las actividades del programa E003, lo que representa un área de mejora para que el Registro Agrario Nacional fortalezca sus sistemas de control interno institucional, a fin de disponer de la información sobre la superficie que se actualiza con los certificados y títulos emitidos para el ordenamiento y regulación de la propiedad rural y, con ello, determinar el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales.

De lo anterior, se tiene que el Registro Agrario Nacional dio atención a las solicitudes para la inscripción y emisión de certificados parcelarios, de uso común, de derechos agrarios y títulos en materia de ordenamiento y regulación de la propiedad rural; no obstante, es necesario que la entidad fiscalizada defina y delimite el alcance del programa en términos de sujetos agrarios por atender y superficie ordenada y regulada, a efecto de valorar en qué medida contribuyó a la atención del problema público que dio origen a la razón de ser del programa presupuestario E003 “Ordenamiento y Regulación a la Propiedad Rural”, aunado a que se identificaron áreas de mejora en el resguardo y confiabilidad de la información en materia de ordenamiento y regulación de la propiedad rural que permita comprobar las metas alcanzadas reportadas en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2022, a efecto de

asegurar el amparo de derechos de los sujetos agrarios y su protección por parte del Estado frente a terceros, así como la certeza jurídica y la seguridad documental sobre la propiedad rural, para que los derechos de posesión no se vean amenazados ni se pudieran perder.

Al respecto, la entidad fiscalizada precisó que “[...] el Registro Agrario Nacional cuenta con el Sistema Integral de Modernización Catastral y Registral, en el cual se registran los movimientos cotidianos de la propiedad social en México, derivados de los 62 trámites y servicios que ofrece el Registro Agrario Nacional.

Para el caso del Programa E003 Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural, los trámites que son considerados para contribuir al programa son los siguientes: Cesión de derechos, enajenación de derechos, transmisión de derechos por sucesión, Cambio de calidad, Reposiciones, correcciones, resoluciones de órganos jurisdiccionales, Actas de Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras, Derivados de Actas de Asamblea de cambio de destino de tierra, Nueva asignación por acta, Adopción de dominio pleno. El sistema permite obtener reportes de los que se puede obtener el número de sujetos agrarios beneficiados, así como la superficie que se actualiza o modifica con la inscripción de los trámites antes mencionados, sin embargo, al no ser indicadores los sujetos agrarios beneficiados y la superficie que se actualiza o modifica, no se cuenta con reportes específicos”. Además, el RAN proporcionó la base de datos que contiene los certificados y títulos generados e impresos a través del SIMCR, con la superficie correspondiente a estos, sin que en la base de datos se pudiera identificar los certificados y títulos expedidos que correspondieron exclusivamente al Pp E003, por lo que la observación persiste.

A efecto de no duplicar la recomendación al desempeño respecto del resguardo y confiabilidad de la información en materia de ordenamiento y regulación de la propiedad rural que permita comprobar las metas alcanzadas reportadas en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2022, ésta se integró en el resultado núm. 3 “Inscripción y emisión de certificados y títulos de la propiedad”, del presente documento.

2022-5-15B00-07-0240-07-003 Recomendación

Para que el Registro Agrario Nacional, en ejercicios fiscales subsecuentes, fortalezca sus sistemas de información internos, a fin de establecer mecanismos de control que le permitan disponer de la información sobre el número de sujetos agrarios a beneficiar, así como la superficie que se actualiza o modifica con la inscripción de los trámites y servicios relacionados con los sujetos agrarios atendidos mediante el programa presupuestario E003 "Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural", además, de la correspondiente a los certificados y títulos emitidos, que permita constatar la disposición de datos relevantes a partir de fuentes confiables para procesarlos y transformarlos en información de calidad para determinar el avance en la atención de los sujetos agrarios susceptibles de recibir la prestación de servicios, con el propósito de que éstos cuenten con certeza jurídica y seguridad documental de la tenencia de la tierra, conforme a lo que se señala en el artículo 3, párrafo primero, del Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional; en el apartado VI, "Misión, Visión y Valores", del Manual de Organización General del Registro Agrario

Nacional y en el artículo segundo, Numeral 9 "Normas Generales, Principios y Elementos de Control Interno", Norma Cuarta "Información y Comunicación", Principios 13 "Usar información relevante y de calidad" y 13.05, 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 3 - Acción 2022-5-15B00-07-0240-07-002

5. Ejercicio de recursos

Con la revisión del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) y de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal (CHPF), para el ejercicio fiscal 2022, se identificó que se le asignó al Registro Agrario Nacional (RAN) un presupuesto de 81,118.0 miles de pesos para la operación del Pp E003, lo que representó el 51.2% del total asignado al programa (158,300.3 miles de pesos), de los cuales ejerció 79,293.5 miles de pesos para contribuir al desarrollo económico incluyente mediante acciones de regularización de la tenencia de la tierra que otorguen certeza jurídica en la propiedad rural y que representó el 52.6% del monto total ejercido en dicho programa (150,614.5 miles de pesos), además, representó una variación negativa del 2.2% entre el presupuesto ejercido respecto del original (1,824.4 miles de pesos menos).

La entidad fiscalizada, mediante nota explicativa, informó que las variaciones se debieron "a las ampliaciones y reducciones líquidas que se efectuaron al presupuesto asignado" y, al respecto, proporcionó la base de datos en la que se registraron 30 adecuaciones presupuestarias, de las que 11 correspondieron a reducciones por un monto de 5,292.1 miles de pesos, debido a los ajustes internos que realizó la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) para dar suficiencia a la partida 39401 "Erogaciones por resoluciones por autoridad competente", reasignaciones al Ramo 23, así como una reducción aplicada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) por concepto de control presupuestal; mientras que 19 fueron ampliaciones por 3,467.6 miles de pesos para cubrir el incremento al tabulador de las prestaciones brutas mensuales aplicable al personal del RAN.

Respecto de la distribución de los 79,293.5 miles de pesos ejercidos, por capítulo de gasto, en 2022, el RAN ejerció el 91.5% del presupuesto total en el capítulo 1000 "Servicios personales", lo que correspondió a 72,573.8 miles de pesos, para que el personal que atiende al público en los Centros de Atención y en las ventanillas de las delegaciones estatales, así como los registradores, realizaran la inscripción, trámite y emisión de

certificados, títulos y documentos en los que consten los derechos de propiedad; el 1.1% se erogó en el capítulo 2000 “Materiales y suministros”, por un monto de 901.2 miles de pesos, y el 7.3% se ejerció en el capítulo 3000 “Servicios generales”, con un monto de 5,818.5 miles de pesos. Asimismo, con el presupuesto ejercido en 2022, la entidad fiscalizada reportó que realizó la inscripción de 187,386 certificados y títulos para el ordenamiento y regulación de la propiedad rural, y se emitieron 217,096 certificados y títulos en los que constan los derechos de propiedad para los sujetos agrarios, los cuales ascendieron a 138,672 como beneficiarios del programa.

Para corroborar que el Registro documentó debidamente las operaciones presupuestarias con cargo a los recursos del Pp E003, durante el ejercicio fiscal 2022, se revisó la base de datos de 669 Cuentas por Liquidar Certificadas (CLC), así como los formatos “Reporte de CLC por Folio”, en los que se reportó un monto por 79,293.5 miles de pesos, que correspondieron con lo reportado en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2022 con lo cual se precisó que los pagos efectuados por el RAN, así como las erogaciones a su presupuesto aprobado y modificado, se encontraron debidamente justificados.

Con el análisis del comportamiento del presupuesto ejercido en el Pp E003 durante el periodo 2018-2022, se identificó que el año en el que el RAN, en términos reales, ejerció un mayor presupuesto fue en 2018 con 83,293.4 miles de pesos, y el menor correspondió a 2019 con 76,235.0 miles de pesos ejercidos, lo que significó una diferencia de 8.5% menos (7,058.4 miles de pesos); además, se observó que a pesar de que el presupuesto ejercido por el RAN en el Pp E003 presentó reducciones, la proporción que le corresponde en el programa ha aumentado, ya que en 2018 representó el 41.0% del presupuesto total y, a 2022, representó el 52.6% de los recursos ejercidos para el ordenamiento y regulación de la propiedad rural. En relación con el número de certificados y títulos inscritos y emitidos, así como la población atendida en dicho periodo, se observó que a medida que el presupuesto ejercido por el RAN en el Pp E003 ha disminuido, el número de certificados y títulos inscritos y emitidos, así como los sujetos agrarios atendidos también se ha reducido y, a su vez, conforme incrementan los recursos asignados, aumenta el número de actividades para el ordenamiento y regulación de la propiedad rural que puede realizar la entidad fiscalizada. El año en el que se registró el mayor número de certificados y títulos inscritos fue 2019 con 207,861, mientras que en 2021 se inscribieron 100,409, la menor cifra registrada en el periodo; en cuanto al número de certificados y títulos emitidos, en 2018 se registró la mayor cifra con 275,368 y en 2020 se observó la menor con 116,161. Respecto del número de sujetos agrarios atendidos, se observó que en 2018 se beneficiaron 197,953 sujetos agrarios con la acreditación de sus derechos de propiedad, la mayor cifra registrada en el periodo, en tanto que, en 2021, se registraron 74,769 sujetos beneficiados, el menor número registrado.

Consecuencias Sociales

En 2022, el Registro Agrario Nacional avanzó en el ordenamiento y regulación de la propiedad rural al recibir solicitudes presentadas por los sujetos agrarios y calificar las mismas para identificar aquellas por medio de las cuales se pudiera inscribir y emitir un certificado o título de propiedad de las tierras y los derechos legalmente constituidos sobre

la propiedad ejidal y comunal; sin embargo, se presentaron áreas de mejora con la revisión del programa presupuestario E003, a efecto de amparar los derechos de los 2,783,000 sujetos agrarios que solicitaron la modificación de la tenencia de la tierra al Registro y su protección por parte del Estado frente a terceros, para así, dar certeza jurídica y seguridad documental sobre la propiedad rural.

Buen Gobierno

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

Resumen de Resultados, Observaciones y Acciones

Se determinaron 5 resultados, de los cuales, en 2 no se detectaron irregularidades y los 3 restantes generaron:

3 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 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 realizó el ordenamiento y regulación de la propiedad rural, 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.^{1/}

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) E003 “Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural”, a efecto de atender la problemática referente a que los sujetos agrarios presentan inseguridad jurídica e incertidumbre en la tenencia de la tierra ante la deficiencia de un ordenamiento y regulación de la propiedad rural en el país, debido a que no se cuenta con certificados y títulos con valor jurídico por la falta de las actividades conducentes para la inscripción de los actos jurídicos.

En correspondencia con lo anterior, se otorgaron recursos al Registro Agrario Nacional (RAN) mediante el Pp E003 por 81,118.0 miles de pesos, con el propósito de que éste contribuya al desarrollo económico incluyente mediante acciones de regularización de la tenencia de la tierra que otorguen certeza jurídica y seguridad documental, de los cuales se reportó la erogación de 79,293.5 miles de pesos al cierre del ejercicio fiscal. El programa se corresponde con la modalidad asociada “E” definida como prestación de servicios, debido a que el RAN realiza actividades de regulación que permiten otorgar servicios a los sujetos agrarios relacionados con el reconocimiento de la tenencia de la tierra social.

Mediante los trabajos de fiscalización, la Dirección General de Auditoría de Desempeño a Programas Presupuestarios identificó deficiencias en el proceso de ordenamiento y regulación de la propiedad rural, en términos de la insuficiencia de sistemas de información y comunicación 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 para medir la atención de los sujetos agrarios, las cuales deben ser subsanadas para evitar su recurrencia.

1 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.

Los resultados de la auditoría mostraron que, en 2022, el RAN recibió 209,694 solicitudes para iniciar trámites para el ordenamiento y regulación de la propiedad rural presentadas por los sujetos agrarios, de las cuales aprobó la viabilidad del 74.9% (157,037) mediante las cuales se iniciaron trámites para la enajenación y transmisión de derechos parcelarios por sucesión o cesión, acuerdos de asamblea, reposición de certificados y adopción del dominio pleno sobre parcelas; con la revisión de una muestra estadística de 384 solicitudes calificadas positivamente, con un nivel de confianza de 95.0%, un margen de error de 5.0% y una probabilidad de observar incumplimientos del 50.0%, se infirió que las 157,037 solicitudes calificadas positivamente por el Registro Agrario Nacional, en 2022, contaron con la totalidad de la documentación establecida en la normativa para iniciar trámites para el ordenamiento y regulación de la propiedad rural, con lo que se constató que los registradores examinaron el cumplimiento de los requisitos de forma y fondo exigidos por la normativa, a fin de garantizar los principios de legalidad y certeza jurídica de las solicitudes calificadas positivamente.

En el año fiscalizado, el Registro inscribió 186,067 certificados y títulos relacionados con el ordenamiento y regulación de la propiedad rural y emitió 215,922 documentos relacionados con certificados parcelarios, sobre tierras de uso común y de derechos agrarios, así como títulos de propiedad y de origen parcelario; no obstante, el RAN presentó deficiencias en la confiabilidad de los sistemas en los que inscribe y emite los títulos y certificados, debido a que el número de éstos presentó diferencias respecto de lo reportado en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal 2022, lo cual tiene como consecuencia que la entidad fiscalizada no cuente con información útil, confiable, oportuna, relevante y de calidad para constatar el cumplimiento de sus metas y objetivos institucionales.

En 2022, el RAN atendió a 138,672 sujetos agrarios a los que se les expidió un título o certificado, lo que representó el 5.0% (2,783,000) del total de sujetos que solicitaron la modificación de la tenencia de la tierra al propio Registro mediante todos sus servicios; sin embargo, la entidad fiscalizada careció de información respecto de la población potencial y objetivo específica por atender mediante el programa E003, a efecto de valorar en qué medida las actividades realizadas por el Registro avanzaron en la atención de los sujetos agrarios susceptibles de recibir la prestación de servicios.

Durante el ejercicio fiscal 2022, el RAN identificó que la superficie de propiedad social de los núcleos agrarios que se actualizó con la inscripción de 14 trámites y servicios correspondió a 67,838.8 miles de hectáreas; no obstante, de los 14 trámites y servicios considerados, sólo cinco se relacionaron con aquellos que pueden derivar en la emisión de un certificado o título para el ordenamiento y regulación de la propiedad rural mediante el programa E003, aunado a que la entidad fiscalizada careció de la identificación de la superficie que se actualizó o modificó con la emisión de los certificados y títulos del programa fiscalizado, con el propósito de disponer de la información para el ordenamiento y regulación de la propiedad rural y determinar el cumplimiento de las metas y objetivos institucionales.

Con los hallazgos detectados el Registro requiere fortalecer sus sistemas de información y comunicación que le permitan contar con la información del cumplimiento de objetivos y

metas que se reporta en los documentos de rendición de cuentas; así como, de documentación para acreditar en qué medida se atienden a los sujetos agrarios y cómo se contribuye a la obtención de certeza jurídica y seguridad documental, en relación con las acciones de ordenamiento y regulación de la propiedad rural.

En opinión de la Dirección General de Auditoría de Desempeño a Programas Presupuestarios, en 2022, la prestación de servicios que el Registro Agrario Nacional llevó a cabo mediante el programa presupuestario E003 “Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural” presentó áreas de mejora en sus sistemas de información y comunicación para reportar las actividades de inscripción y emisión de certificados y títulos para el ordenamiento y regulación de la propiedad rural; así como, en la falta de mecanismos para valorar en qué medida se atendió a los sujetos agrarios que solicitaron la actualización o modificación de la tenencia de la tierra y la superficie relacionada con los trámites y servicios otorgados, a efecto de contar con información útil, confiable, oportuna, relevante y de calidad para constatar el cumplimiento de sus metas y objetivos institucionales y, así, medir el avance en la atención del problema público referente a que los sujetos agrarios presentaron inseguridad jurídica e incertidumbre en la tenencia de la tierra. En el año fiscalizado, la entidad fiscalizada continuó con el ordenamiento y regulación de la propiedad rural al recibir solicitudes presentadas por los sujetos agrarios y calificar las mismas para identificar aquellas por medio de las cuales se pudiera inscribir y emitir un certificado o título de propiedad de las tierras y los derechos legalmente constituidos sobre la propiedad ejidal y comunal.

Con la atención de las recomendaciones emitidas para mejorar el desempeño del programa presupuestario E003 “Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural”, el Registro Agrario Nacional dispondrá de mecanismos de control, seguimiento, medición y evaluación para contar con la información que ampare los datos reportados en los documentos de rendición de cuentas y fortalecerá sus sistemas de información para valorar su contribución a la obtención de certeza jurídica y seguridad documental, a partir de la prestación de los servicios de ordenamiento y regulación de la propiedad rural que otorga 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.

Apéndices

Procedimientos de Auditoría Aplicados

1. Verificar que el diseño de la MIR del Pp E003 fue adecuado para evaluar el logro de sus objetivos y su contribución a la solución del problema público que le dio origen.
2. Verificar que, en 2022, mediante el Pp E003 "Ordenamiento y Regulación de la Propiedad Rural", el RAN recibió y atendió las solicitudes que presentaron los sujetos agrarios para el registro de actos jurídicos para el ordenamiento y regulación de la propiedad rural, mediante la emisión de la calificación registral correspondiente.
3. Corroborar que, en 2022, el RAN realizó la inscripción y emisión de certificados y títulos para el ordenamiento y regulación de la propiedad rural, a fin de otorgar certeza jurídica y seguridad en la tenencia de la tierra a los sujetos agrarios en el medio rural.
4. Verificar que las acciones realizadas por el RAN, en el marco de operación del Pp E003, para el ordenamiento y regulación de la propiedad rural generaron certeza jurídica y seguridad en la tenencia de la tierra a los sujetos agrarios que solicitaron trámites y servicios en 2022.
5. Comprobar que, en 2022, el RAN ejerció recursos en el Pp E003 conforme a lo aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación para ese año y que contó con las Cuentas por Liquidar Certificadas correspondientes.

Áreas Revisadas

La Dirección General de Control Documental y las Delegaciones Estatales del 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. 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" y Norma Cuarta "Información y Comunicación", Párrafo Tercero, Principio 13 "Usar información relevante y de calidad" y 13.05.
2. 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"; 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", y 14, del apartado "II. Registro del ISD de los Pp que sean dados de alta en la Estructura programática"; el Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, Art. 3, Par. primero, y el Manual de Organización General del Registro Agrario Nacional, Apartado VI "Misión, Visión y Valores".

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.