

DESARROLLO TERRITORIAL



REGULARIZACIÓN Y REGISTRO DE ACTOS JURÍDICOS AGRARIOS

B00 Registro Agrario Nacional
QEZ Procuraduría Agraria

Diagnóstico
2021

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized initial 'S' followed by a long, sweeping flourish that extends towards the bottom right corner of the page.



Estructura General del Diagnóstico

1. ANTECEDENTES	4
1.2. VERTIENTE: REGULARIZACIÓN, CERTIFICACIÓN Y TITULACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EJIDAL Y COMUNAL	4
1.2.2. RESULTADOS EN LA REGULARIZACIÓN DE LOS DERECHOS EN LA TENENCIA DE LA TIERRA EJIDAL Y COMUNAL	5
1.3 VERTIENTE: REGISTRO DE ACTOS JURÍDICOS SOBRE DERECHOS AGRARIOS	8
1.3.1 PROCEDIMIENTO REGISTRAL	10
1.3.2 PERMANENTE ACTUALIZACIÓN DEL RAN	13
2. IDENTIFICACIÓN, DEFINICIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA	14
2.1 DEFINICIÓN DEL PROBLEMA	30
2.2 ESTADO ACTUAL DEL PROBLEMA DEL PROBLEMA	31
2.2.1 SOPORTE TEÓRICO Y EMPÍRICO	35
2.3 EVOLUCIÓN DEL PROBLEMA	39
2.4 EXPERIENCIAS DE ATENCIÓN	45
2.5 ÁRBOL DE PROBLEMA	52
3. OBJETIVOS	53
3.1 ÁRBOL DE OBJETIVOS	55
3.2 DETERMINACIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA	56
3.3 APORTACIÓN DEL PROGRAMA A LOS OBJETIVOS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y DE LAS INSTITUCIONES	57
3.4 APORTACIÓN DEL PROGRAMA A LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE.	63
4. COBERTURA	65
4.1 IDENTIFICACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LOS SUJETOS AGRARIOS	68
4.1.1 CARACTERÍSTICAS DE LOS EJIDOS Y LAS COMUNIDADES	68
4.1.2 DE LOS ÓRGANOS DEL EJIDO	69
4.1.3 COMPOSICIÓN TERRITORIAL DE LOS EJIDOS Y COMUNIDADES	69
4.1.4 DELIMITACIÓN, DESTINO Y ASIGNACIÓN DE LAS TIERRAS EJIDALES Y COMUNALES	71



4.1.5	ÁMBITO GEOGRÁFICO DE LOS EJIDOS Y COMUNIDADES	72
4.1.6	LOS EJIDOS Y COMUNIDADES EN EL CONTEXTO NACIONAL	72
4.1.7	CARACTERÍSTICAS DE LAS PERSONAS EJIDATARIAS O COMUNERAS, POSESIONARIAS, O AVECINDADAS	73
4.2	IDENTIFICACIÓN, CARACTERIZACIÓN, CUANTIFICACIÓN, DESAGREGACIÓN GEOGRÁFICA Y FRECUENCIA DE ACTUALIZACIÓN DE LA POBLACIÓN POTENCIAL	75
4.3	IDENTIFICACIÓN, CARACTERIZACIÓN, CUANTIFICACIÓN, DESAGREGACIÓN GEOGRÁFICA Y FRECUENCIA DE ACTUALIZACIÓN DE LA POBLACIÓN OBJETIVO	76
5.	ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS	78
6.	DISEÑO DEL PROGRAMA	80
6.1	VERTIENTE REGULARIZACIÓN, CERTIFICACIÓN Y TITULACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EJIDAL Y COMUNAL	80
6.2	VERTIENTE REGISTRO DE ACTOS JURÍDICOS SOBRE DERECHOS AGRARIOS	81
6.3	MODALIDAD DEL PROGRAMA	82
6.4	PREVISIONES PARA LA INTEGRACIÓN Y OPERACIÓN DEL PADRÓN DE BENEFICIARIOS	82
6.5	MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS	83
7.	ANÁLISIS DE SIMILITUDES O COMPLEMENTARIEDADES	85
8.	PRESUPUESTO	87
8.1	IMPACTO PRESUPUESTARIO Y FUENTES DE FINANCIAMIENTO	87
	ANEXOS	88
	ANEXO 1. FICHA CON DATOS GENERALES DEL PP. U001 RRAJA	88
	ANEXO 2 COMPLEMENTARIEDADES Y COINCIDENCIAS ENTRE PROGRAMAS	92
	FUENTES CONSULTADAS	93

A handwritten signature in blue ink, consisting of a stylized initial 'R' followed by a long, sweeping horizontal stroke that curves upwards at the end.



1. ANTECEDENTES

El Programa presupuestario U001 Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios (Pp. U001 RRAJA) se instituye en el ejercicio fiscal 2016, como consecuencia de la fusión de los Programas E004 "Registro de Actos Jurídicos sobre Derechos Agrarios" y U001 "Fondo de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar, (FANAR)", manteniendo la misma clave programática de éste último, pero modificando la denominación, por lo que a efecto de identificar y describir el entorno en que opera, en este apartado, primeramente se presenta un breve panorama de cada una de las vertientes que lo integran, esto es, de la regularización, certificación y titulación de la tenencia de la tierra ejidal y comunal y del registro de actos jurídicos sobre derechos agrarios, al efecto, con base en la información disponible, se realiza la descripción de las acciones que se han implementado, vinculadas con la atención del problema, refiriendo su evolución, para lo cual se presenta la situación problemática que se pretende atender, incorporando datos oficiales que permitan dimensionarla.

1.2. VERTIENTE: REGULARIZACIÓN, CERTIFICACIÓN Y TITULACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EJIDAL Y COMUNAL

Con el propósito de identificar y describir el contexto normativo en que opera el Pp. U001 RRAJA, en su vertiente de regularización, certificación y titulación de la tenencia de la tierra ejidal y comunal, partimos de la reforma al artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, CPEUM, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de enero de 1992¹, en virtud de la cual, se culminó con el reparto agrario, estableciéndose un antes y un después en la cuestión agraria en México, ya que en este artículo, se instituyen las bases generales que regulan las formas de tenencia en el medio rural; en específico, las referentes a la propiedad social. En él se establece el reconocimiento y personalidad jurídica de los ejidos y comunidades; la protección especial de sus tierras; su libertad para el aprovechamiento de sus recursos productivos, el derecho de los núcleos y sus integrantes para asociarse entre sí y con terceros; la aportación de tierras de uso común a sociedades mercantiles; la posibilidad de que las personas ejidatarias y comuneras puedan ceder sus derechos parcelarios, entre las más importantes. Asimismo, el referido artículo determina el límite de la pequeña propiedad y prevé la creación de las instituciones competentes para la administración y procuración de justicia agraria.

Así las cosas, en el discurso oficial, los cambios constitucionales se justificaron con los argumentos que pueden ser sintetizados en los siguientes puntos²:

¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917. Artículo 27.

² Rubén Gallardo Zúñiga. (2016). Reforma constitucional de 1992. El surgimiento del nuevo Derecho Agrario mexicano. 26 de mayo de 2021, de Procuraduría Agraria Sitio web: http://www.pa.gob.mx/publica/rev_61/Reforma-constitucional-1992.pdf



1. Se promueve la justicia y la libertad para el campo.
2. Se protege al ejido.
3. Se permite que los campesinos sean sujetos y no objetos del cambio.
4. Se revierte el minifundio y se evita el regreso del latifundio.
5. Se promueve la capitalización del campo.
6. Se establece rapidez jurídica para resolver rezagos agrarios.
7. Se comprometen recursos presupuestales crecientes al campo.
8. Se mejora el seguro al ejidatario: ya que se subsidia parte del costo y se amplía la cobertura.
9. Se crea el Fondo Nacional para Empresas de Solidaridad.
10. Se resuelve la cartera vencida con BANRURAL y se aumentarán los financiamientos al campo.

En ese contexto, el 26 de febrero de 1992 se promulgó la Ley Agraria, en virtud de la cual, entre otros aspectos relevantes, se reconoce a las asambleas ejidales y comunales como las autoridades máximas al interior de los núcleos agrarios, se canceló la intervención del gobierno en la vida interna de los mismos, se abrieron nuevas opciones de asociación entre personas ejidatarias y con terceros; se reconocieron derechos a personas posesionarias y avecindadas; se permitió regularizar y certificar la tenencia de la tierra por decisión de la asamblea general.

Esto es, la reforma al artículo 27 constitucional y la promulgación de la Ley Agraria, sentaron las bases jurídicas para que el Gobierno Federal, instaurara, tanto nuevas instituciones, como nuevos programas agrarios, a efecto de pasar de una política de redistribución de la tenencia de la tierra (reparto agrario), a una política orientada a la integración al mercado de las tierras de los ejidos y comunidades.

Fue en ese marco, cuando la entonces Secretaría de Reforma Agraria, hoy Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), la Procuraduría Agraria (PA), el Registro Agrario Nacional (RAN) y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), unificaron esfuerzos y facultades para regularizar, certificar y titular la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades y con ello, se intentó generar un mayor beneficio a la población del campo y a su vez, dar cumplimiento a la nueva normatividad agraria.

1.2.2. RESULTADOS EN LA REGULARIZACIÓN DE LOS DERECHOS EN LA TENENCIA DE LA TIERRA EJIDAL Y COMUNAL

Con relación a la descripción general de las acciones que se han realizado, vinculadas a la vertiente en estudio, debemos considerar que las bases normativas para la regularización y certificación de los derechos parcelarios y de uso común, así como para la titulación de los solares del asentamiento humano en los ejidos y comunidades del país se encuentran establecidas en el artículo 27 de la CPEUM, en la Ley Agraria y en su Reglamento en



materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 06 de enero de 1993.

A tal efecto, resulta pertinente señalar que, el artículo 56 de la Ley Agraria establece las bases legales para la regularización, certificación y titulación de la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades, el cual es del tenor literal siguiente:

La asamblea de cada ejido, con las formalidades previstas a tal efecto en los artículos 24 a 28 y 31 de esta ley, podrá determinar el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas, efectuar el parcelamiento de éstas, reconocer el parcelamiento económico o de hecho o regularizar la tenencia de los poseedores o de quienes carezcan de los certificados correspondientes. Consecuentemente, la asamblea podrá destinarlas al asentamiento humano, al uso común o parcelarlas en favor de las personas ejidatarias. En todo caso, a partir del plano general del ejido que haya sido elaborado por la autoridad competente o el que elabore el RAN, procederá como sigue:

I. Si lo considera conveniente, reservará las extensiones de tierra correspondientes al asentamiento humano y delimitará las tierras de uso común del ejido;

II. Si resultaren tierras cuya tenencia no ha sido regularizada o estén vacantes, podrá asignar los derechos ejidales correspondientes a dichas tierras a individuos o grupos de individuos; y

III. Los derechos sobre las tierras de uso común se presumirán concedidos en partes iguales, a menos que la asamblea determine la asignación de proporciones distintas, en razón de las aportaciones materiales, de trabajo y financieras de cada persona. En todo caso, el RAN emitirá las normas técnicas que deberá seguir la asamblea al realizar la delimitación de las tierras al interior del ejido y proveerá a la misma del auxilio que al efecto le solicite. El Registro certificará el plano interno del ejido, y con base en éste, expedirá los certificados parcelarios o los certificados de derechos comunes, o ambos, según sea el caso, en favor de todas y cada una de las personas que integran el ejido, conforme a las instrucciones de la asamblea, por conducto del comisariado o por la representación que se designe. Estos certificados deberán inscribirse en el propio RAN³.

Con base en el texto anteriormente transcrito, se advierte que la delimitación, destino y asignación de las tierras ejidales y comunales es un derecho exclusivo de la asamblea general, habida cuenta de que las personas ejidatarias o comuneras, con las formalidades especiales previstas en la Ley Agraria y su Reglamento en materia de certificación, determinan el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas, reconocen el parcelamiento económico o de hecho, regularizan la tenencia de las personas poseedoras o de quienes carezcan de los certificados correspondientes. Igualmente, están facultados para destinar los terrenos al asentamiento humano, al uso

³ Ley Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992, artículo 56.



común o al área parcelada a favor de las personas ejidatarias, comuneras, posesionarias y vecindadas, todo ello con la activa participación de la PA y del RAN en sus respectivos ámbitos de competencia.

De modo que, con fundamento en el mencionado marco normativo, desde 1993 y hasta nuestros días, la responsabilidad fundamental del Estado Mexicano en materia agraria ha sido prioritariamente la de regularizar, certificar y titular la tenencia de las tierras de los **sujetos agrarios**⁴, bajo la premisa de pleno respeto a la autonomía de su voluntad para decidir sobre la delimitación y el destino de sus tierras, en tal virtud, las distintas administraciones federales han instrumentado los programas que citan a continuación:

- 1.- Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE). (1993-2006)
- 2.- Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios Sin Regularizar (FANAR). (2007-2015)
- 3.- Programa de Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios (RRAJA). (2016 a la fecha)

Con el propósito de tener una visión panorámica del avance en la materia, se presentan los resultados acumulados hasta el 31 de diciembre de 2020, obtenidos por los tres programas de regularización, certificación y titulación de la tenencia de la tierra ejidal y comunal que han estado en operación.

TABLA 1: AVANCE EN LA REGULARIZACIÓN DE NÚCLEOS AGRARIOS AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020⁵

CONCEPTO	DATOS	
UNIVERSO DE NÚCLEOS AGRARIOS	32,202	29,793 EJIDOS
		2,409 COMUNIDADES
NÚCLEOS AGRARIOS CERTIFICADOS	30,483	28,491 EJIDOS
		1,992 COMUNIDADES
NÚCLEOS AGRARIOS NO CERTIFICADOS	1,719	1,302 EJIDOS
		417 COMUNIDADES

⁴ De conformidad con el artículo 1, fracción V del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria el término "sujeto agrario" designa, a los ejidos y comunidades; a las personas ejidatarias, personas comuneras, personas posesionarias y personas vecindadas. Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de septiembre de 2020, artículo 1 fracción V.

⁵ Registro Agrario Nacional. (2020). Información Estadística de la Estructura de la Propiedad Social en México. Situación Agraria Nacional. 08 de junio de 2020, de Registro Agrario Nacional Recuperable en: http://www.ran.gob.mx/ran/inf_intnal/RAN_Info_interes_nal-2020.pdf



1.3 VERTIENTE: REGISTRO DE ACTOS JURÍDICOS SOBRE DERECHOS AGRARIOS

Desde la perspectiva de la vertiente de registro de actos jurídicos sobre derechos agrarios, del Pp. U001 RRAJA se debe considerar que la Ley Agraria, reglamentaria del artículo 27 de la CPEUM ordena en su Título Octavo, el funcionamiento del RAN como un órgano administrativo desconcentrado de la SRA, hoy SEDATU, responsable del control y la seguridad documental de la tenencia de la tierra, mediante la calificación y registro de los documentos que prueban las operaciones originales, las modificaciones que sufre la propiedad ejidal y comunal y los derechos legalmente constituidos sobre la misma.

Asimismo, y de conformidad con los artículos 148, 149, 150, 151 y 152 de la Ley Agraria y acorde al último precepto, se deben inscribir en el RAN:

- I. Todas las resoluciones judiciales o administrativas que reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos ejidales o comunales;
- II. Los certificados o títulos que amparen derechos sobre solares, tierras de uso común y parcelas de ejidatarios o comuneros;
- III. Los títulos primordiales de las comunidades, y en su caso, los títulos que las reconozcan como comunidades tradicionales;
- IV. Los planos y delimitación de las tierras a que se refiere el artículo 56 de esta ley;
- V. Los planos y documentos relativos al catastro y censo rurales;
- VI. Los documentos relativos a las sociedades mercantiles, en los términos del Título Sexto de esta ley;
- VII. Los decretos de expropiación de bienes ejidales o comunales; y
- VIII. Los demás actos y documentos que dispongan esta ley, sus reglamentos u otras leyes.

De igual forma, el RAN tiene el deber de garantizar el carácter público de la información que resguarda en sus acervos y proporcionarla a quien lo solicite; además, coadyuva en la procuración e impartición de la justicia agraria, mediante la expedición de constancias sobre las inscripciones que forman parte de su protocolo, las que hacen prueba plena en juicio y fuera de él, en adhesión con el contenido del artículo 150 de la Ley Agraria, que a la letra dice:

Las inscripciones en el Registro Agrario Nacional y las constancias que de ellas se expidan, harán prueba plena en juicio y fuera de él.⁶

Cabe puntualizar que el RAN, como institución análoga al Registro Público de la Propiedad, tiene como finalidad fundamental dar publicidad a los actos jurídicos para que puedan surtir efectos frente a terceros, de tal suerte que las inscripciones respectivas tienen efectos declarativos y no constitutivos, pues los derechos provienen del acto jurídico que se inscribe y no de la inscripción en sí misma considerada.

⁶ Ley Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992, artículo 150.



Lo anterior, en atención a lo dispuesto en el segundo párrafo del referido artículo 150 de la Ley Agraria, el cual es del tenor literal siguiente:

Cuando los actos a que esta ley se refiere deban inscribirse en el Registro y no se inscriban, sólo surtirán efectos entre los otorgantes pero no podrán producir perjuicio a terceros, quienes sí podrán aprovecharlos en lo que les fueren favorables”⁷.

Bajo esa perspectiva, las actividades que realiza el RAN encaminadas a otorgar certeza jurídica y seguridad documental a los sujetos de derechos agrarios, se encuentran reguladas en el artículo 3 del Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional (RIRAN), el cual, para pronta referencia se reproduce a continuación:

El Registro tendrá a su cargo la función Registral, de Asistencia Técnica y Catastral, con el objeto de lograr el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental respecto de la propiedad social, de conformidad con lo dispuesto por la Ley y sus Reglamentos.

Asimismo, el Registro fomentará la regularización de la propiedad social⁸.

Desde su creación, éste órgano registral, fue dotado de autonomía técnica, administrativa y presupuestal, a efecto de ejecutar su función registral, de asistencia técnica y catastral derivada de la aplicación de la Ley Agraria, tal y como se contemplaba en el primer RIRAN publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 1992.

Posteriormente, el 09 de abril de 1997 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un nuevo RIRAN, en el que se establece, entre otras modificaciones, que el órgano registral constituirá un Archivo General Agrario que se encargará de la custodia, clasificación y catalogación de los documentos en materia agraria, con objeto de facilitar la organización y consulta de dicha información.

El Reglamento Interior vigente desde 1997, fue abrogado por el RIRAN publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de octubre de 2012, con el propósito de formalizar acciones que permitan concretar el Programa de Modernización del Catastro Rural Nacional (PMCRN), entre las que resaltan la modernización administrativa y organizacional para incrementar la eficiencia en la atención a usuarios, mediante la actualización y la vinculación de la información registral y catastral mediante el Sistema Integral de Modernización Catastral y Registral, (SIMCR).

⁷ Ley Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992, segundo párrafo del artículo 150.

⁸ Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de octubre de 2012, artículo 3.



Con fundamento en su reglamento interior, el RAN coadyuva en la impartición y procuración de justicia mediante la expedición de constancias sobre las inscripciones y asientos que forman parte de su protocolo, las que harán prueba plena en los juicios y procedimientos correspondientes, expide las normas y especificaciones técnicas para la delimitación de las tierras de los ejidos y comunidades, así como la ejecución y prestación de los servicios técnicos topográficos y cartográficos para la delimitación de las tierras en los ejidos y comunidades, constituye y administra el Archivo General Agrario, expidiendo las copias certificadas que se le requieran de todos aquellos documentos que obren inscritos bajo su protocolo, es resguardante de las listas de sucesión (Testamentos Agrarios), en la cual las personas ejidatarias y comuneras designan a la persona a quien se transmitirán sus derechos sobre la parcela y los demás inherentes a su calidad de persona ejidataria o comunera, además garantiza el carácter público de la información sobre sus asientos e inscripciones y proporciona a cualquier persona que así lo solicite las copias requeridas a su costa.

En virtud de lo anterior, el RAN contribuye a mejorar las actividades del resto de las instituciones del Sector Agrario⁹ ya que proporciona elementos para la toma de decisiones, pero más aún, proporciona seguridad jurídica a las personas que detentan los derechos agrarios.

1.3.1 PROCEDIMIENTO REGISTRAL

La actividad registral es eminentemente técnica, es por ello que el RAN, además de aplicar los principios esenciales de los Registros Públicos de la Propiedad, referentes a la rogación, calificación, legalidad, legitimación, publicidad, seguridad jurídica, tracto sucesivo, entre otros, es el Órgano Desconcentrado de la SEDATU, encargado del control de la tenencia de la tierra de la propiedad social, a través de la calificación, inscripción y certificación de los actos jurídicos y documentos objeto de registro en donde constan las operaciones y modificaciones que se originen en la propiedad ejidal y comunal y los derechos legalmente constituidos sobre ésta, en los terrenos nacionales y las colonias agrícolas y ganaderas.

En este contexto, el procedimiento registral del RAN puede ser comprendido como el conjunto de normas y actividades establecidas por el propio Registro, que tiene por objeto la calificación e inscripción de los actos jurídicos y documentos que conforme a la

⁹ Sector Agrario: Es el sector de la Administración Pública Federal integrado por la SEDATU; el RAN, la PA; el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal, FIFONAFE y el Instituto Nacional del Suelo Sustentable, INSUS que dentro del ámbito de sus atribuciones realizan funciones en beneficio de los sujetos de derechos agrarios. Lo anterior de conformidad con el artículo 2, fracción XXVII, de los Lineamientos para la Operación del Programa de Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios, expedidos el 18 de diciembre de 2019. Consultable en la siguiente liga: <https://www.gob.mx/ran/documentos/consulta-los-lineamientos-de-rraja-fanar?state=published>



Ley Agraria y sus reglamentos deban registrarse, así como su ordenación en folios e integración de sus índices. Dentro del sistema registral se norman las actividades de las personas registradoras, se precisan los conceptos y la utilización del denominado folio agrario y asiento, se determinan los procedimientos especiales para el ordenamiento de la propiedad rural y los documentos susceptibles de registro; se norma la calificación e inscripción, así como la modificación y cancelación de asientos registrales y se establecen las reglas para el depósito de listas de sucesión (testamento agrario) tal como disponen los artículos 35 al 88 del RIRAN.

Al efecto, se precisa que el procedimiento registral se inicia con la presentación de la solicitud en los Centros de Atención de Trámites (CAT), instalados, tanto en las oficinas del RAN en los estados, como en su sede central, debiéndose invariablemente asentar el número de entrada progresivo, fecha y hora para los efectos legales correspondientes, atendiendo tanto las prescripciones establecidas en los ordenamientos normativos de aplicación en la materia (Manuales de Organización, Manuales de Procedimientos, Circulares, entre otros), así como los términos y requisitos previstos en los 62 trámites que el RAN tiene registrados en el Catálogo Nacional de Regulaciones, Trámites y Servicios de la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria, (CONAMER).

No omitiendo señalar que los requisitos establecidos para cada uno de los 62 trámites otorgados por el RAN, están dirigidos a los usuarios, por lo que corresponden a las documentales que éstos deben ingresar en los CAT al solicitar el trámite, lo anterior de conformidad con lo establecido en el artículo 15 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, en relación con el artículo 48 de la Ley General de Mejora Regulatoria, y el artículo 187 de la Ley Federal de Derechos vigente a la fecha que se genere la solicitud de trámite.

Cabe puntualizar que el procedimiento registral se rige por el principio de legalidad, cuyo control queda a cargo de los registradores a través de la función de calificación, la cual consiste en examinar, bajo su responsabilidad, cada uno de los documentos y actos jurídicos que consten en ellos, para determinar si reúnen los requisitos de forma y fondo exigidos por la normatividad que los rija. También deben cerciorarse que no se ha presentado con anterioridad documento alguno que contenga actos inscribibles que se opongan a aquel respecto del cual se solicita la inscripción.

La calificación registral debe constar en una resolución que, entre otros requisitos, debe estar debidamente fundamentada y motivada. También debe efectuarse en un plazo que no exceda a sesenta días naturales, contados a partir de la fecha de la presentación de la documentación relativa.

La calificación será positiva cuando el registrador resuelva autorizar la inscripción solicitada, lo cual implica que el acto de cuya inscripción se trata reunió los requisitos de fondo y forma exigidos por la normatividad que los rige. Por su parte, la calificación será



negativa cuando deniegue el servicio registral, en cuyo caso se asume que el acto de cuya inscripción se trata no reunió los requisitos exigidos por la normatividad aplicable.

De este modo, la autorización de la inscripción o su negativa, no son automáticas, sino que requieren pasar previamente por el escrutinio del registrador, quien debe apreciar o determinar si el documento o acto jurídico de cuya inscripción se trata, satisface los requisitos tanto de forma, como de fondo, de la normatividad que los rige, de modo que en el ámbito de sus atribuciones dicha autoridad ejerce facultades de legalidad y, por ende, un control de esta naturaleza, acotado a sus atribuciones registrales, pues sólo de esta manera puede cumplir sus cometidos de control de la tenencia de la tierra y seguridad jurídica documental que tiene encomendados dentro de su ámbito de atribuciones.

Al respecto, el artículo 51 del RIRAN establece que: *"El Registro garantizará en sus procedimientos registrales que se salvaguarden en lo conducente, los principios registrales de rogación, buena fe, legalidad, prelación, tracto sucesivo, celeridad y publicidad¹⁰"*. Principios que se explican a continuación:

Rogación: En virtud de este principio se prohíbe al registrador practicar inscripciones *motu proprio*, pues el registrador no puede actuar de oficio sino a petición o instancia de parte interesada.

Buena fe: Dicho principio se enuncia en el sentido de que se deben tener por existentes y válidos los derechos que se encuentren inscritos en el RAN. También se refiere a la convicción o creencia que una persona tiene respecto de ser el titular de un derecho, o de que su conducta está ajustada a la ley.

Legalidad: Todos los actos que se inscriban deben cumplir con todos los requisitos de fondo y forma que exigen las leyes, tanto en materia agraria como civil, fiscal, notarial y mercantil, dependiendo del acto que contenga el documento que desee inscribirse, a efecto de impedir que se inscriban en el RAN títulos contrarios a derecho o irregulares.

Prelación: Es el respeto al número de ingreso de una promoción, para que otra posterior, que sea contradictoria o incompatible y que esté afectando el derecho que contiene el documento que pretende inscribirse, no pueda realizarse o calificarse antes que se desahogue el primer documento que se presente.

Tracto sucesivo: Para registrar un acto o contrato es preciso que la persona que lo solicite tenga previamente anotado su derecho en el RAN, para mantener una exacta correlación de las inscripciones, puesto que toda inscripción tiene un antecedente y debe extinguirse para dar lugar a una nueva.

¹⁰ Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de octubre de 2012, artículo 51.



Celeridad: Pretende un proceso rápido y se fundamenta en aquellas normas que impiden la prolongación de los plazos y eliminan los trámites innecesarios.

Publicidad: Que en realidad es un fin primordial del RAN para hacer públicos sus actos e inscripciones y dar constancia de lo que obra en su protocolo, esto es, los usuarios además de tener acceso a las inscripciones también tienen el derecho de enterarse de su contenido.

1.3.2 PERMANENTE ACTUALIZACIÓN DEL RAN

A efecto de mejorar sus servicios, el RAN ha implementado procesos de simplificación de sus trámites y la consulta del estatus de los mismos en línea, llevando con ello el control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental de la propiedad social, a través de:

- a) La calificación, inscripción y certificación de los actos y documentos en que consten las operaciones y modificaciones que se originen en la propiedad ejidal y comunal, en los terrenos nacionales y las colonias agrícolas y ganaderas.
- b) Coadyuvar en la impartición y procuración de justicia mediante la expedición de constancias sobre las inscripciones y asientos que forman parte de su protocolo, las que harán prueba plena en los juicios y procedimientos correspondientes.
- c) Expedir las normas y especificaciones técnicas, así como la ejecución y prestación de los servicios técnicos topográficos y cartográficos para la delimitación de las tierras en los ejidos y comunidades que así lo deseen, así como aquella necesaria para el fraccionamiento y ejecución de superficie que rebase los límites establecidos para la pequeña propiedad.
- d) Ser depositario de las listas de sucesión, en la cual las personas ejidatarias y comuneras designan a la persona a quien heredan universalmente sus derechos sobre la parcela y los demás inherentes a su calidad de persona ejidataria o comunera.
- e) Garantizar el carácter público de la información.

En congruencia con lo anterior, el RAN instrumentó el Programa "Registro de actos jurídicos sobre derechos agrarios", el cual estuvo vigente hasta el 2015, y se constituyó como el medio para garantizar la seguridad y certeza de los derechos de los sujetos agrarios, ya que las inscripciones en el RAN y las constancias que de ellas se expiden, brindan protección frente a impugnaciones específicas, ya que hacen prueba plena en juicio y fuera de él, y por el contrario, cuando los actos a que se refiere la Ley Agraria deban inscribirse en el RAN y no se inscriban, sólo surten efectos entre los otorgantes, pero no pueden producir perjuicio a terceros, quienes sí pueden aprovecharlos en lo que les fueren favorables.



2. IDENTIFICACIÓN, DEFINICIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

Atendiendo la metodología para la identificación del problema y alternativas de solución, en este apartado se analiza la situación existente para crear una visión de lo deseado y seleccionar las estrategias que se aplicarán para conseguirlo. La idea central consiste en que los programas presupuestales son diseñados para resolver los problemas que enfrentan las personas beneficiarias y responder a sus necesidades e intereses, a tal efecto, se parte de un contexto general, en el cual, se analizan las brechas sociales y los problemas en materia de tenencia de la tierra que afectan a los sujetos agrarios del país.

Para efectos del presente documento, y de conformidad con el artículo 1, fracción V del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria el término **sujeto agrario**¹¹, designa, entre otros, a los ejidos y comunidades, a las personas ejidatarias, personas comuneras, personas posesionarias y personas vecindadas. Es decir, dicho término, de manera general incluye a aquellas personas **[físicas (individuales) o morales (colectivas)]** a quienes les es aplicable la legislación agraria.

En congruencia con la anterior conceptualización, el artículo 2, fracciones XVIII y XXIX de los Lineamientos para la Operación del Programa de Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios, expedidos el 18 de diciembre de 2019¹², refiere que se entenderá por sujeto agrario:

A los **núcleos agrarios**, esto es, a los **ejidos y comunidades** constituidos conforme a lo establecido en los artículos 9, 90 y 98 de la Ley Agraria, y de manera general a aquellas personas a quienes les es aplicable la legislación agraria, es decir, a las **personas ejidatarias, personas comuneras, personas posesionarias y personas vecindadas**, entre otras.

A tal efecto, es preciso señalar que las relaciones entre los sujetos agrarios y las que éstos establecen con otros actores sociales y el Sector Agrario, no han sufrido ninguna modificación importante después de la reforma al artículo 27 constitucional del 6 de enero de 1992. **En otras palabras, es un periodo largo en el que nada distinto a lo instituido por el presidente Carlos Salinas de Gortari ha ocurrido, más aún, después de la etapa dinámica de los primeros años de la implementación del PROCEDA, se entró en una operación inercial.**

Lo anterior puede explicarse si consideramos que, **tanto en el aspecto normativo**, es decir, la Ley Agraria, el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de

¹¹ Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de septiembre de 2020, artículo 1 fracción V.

¹² Lineamientos para la Operación del Programa de Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios, expedidos el 18 de diciembre de 2019, artículo 2, fracciones XVIII y XXIX.

Consultable en la siguiente liga: <https://www.gob.mx/ran/documentos/consulta-los-lineamientos-de-rraja-fanar?state=published>



Derechos Ejidales y Titulación de Solares, **así como las instituciones encargadas de su aplicación, esto es, el RAN y la PA, han permanecido inalteradas y siguen aplicando el mismo modelo que se puso en marcha a partir de 1992.**

De esa forma, han transcurrido 28 años bajo las mismas reglas, que han condicionado el modelo agrario prevaleciente, el cual se caracteriza por:

- a) La exclusión permanente de miles de personas ejidatarias que ya vendieron sus parcelas;
- b) La concentración de tierras en manos de empresas inmobiliarias, mineras, entre otras;
- c) La propiedad de la tierra desprovista de una visión productiva, y
- e) La ausencia de una política agraria integral.

La anterior caracterización contrasta con las aspiraciones que dieron origen y justificaron la puesta en marcha de la multicitada reforma constitucional,¹³ **ante ese contexto**, conviene situar en un marco histórico el problema público que motiva la necesidad de la intervención gubernamental a través del Pp. U001 RRAJA, para ello, se reproduce el discurso pronunciado por **el Presidente de la República, Lic. Andrés Manuel López Obrador, el 06 de enero de 2020**, en Anenecuilco, municipio de Ayala, estado de Morelos, en el cual destacó, entre otros aspectos, lo siguiente:

"En este lugar histórico que vio nacer a Emiliano Zapata Salazar, un gran dirigente defensor de la justicia y defensor de los campesinos.

Gracias a él y a otros dirigentes sociales se consiguió el reparto agrario, el que las haciendas se entregaran a los campesinos dejándoles nada más en algunos casos los cascos, porque esas haciendas históricamente se habían extendido acaparando, invadiendo la tierra de los pueblos.

Por eso es importante estar aquí en Anenecuilco. ¡Cómo olvidar que aquí inició el movimiento agrario, el movimiento revolucionario!
[...]

[Posteriormente, Venustiano] Carranza, [...], un 6 de enero, como hoy, de 1915, expide la Ley Agraria, donde reconoce el derecho de los campesinos a la tierra, [...]

Luego se aprueba el artículo 27 de la Constitución de 1917 y ya se empiezan a restituir las tierras.

¹³ Ver el apartado "1.2. VERTIENTE: REGULARIZACIÓN DE LOS DERECHOS EN LA TENENCIA DE LA TIERRA EJIDAL Y COMUNAL" de este documento.



El que consuma la obra de transformación en lo agrario es, sin duda, el presidente Lázaro Cárdenas del Río. En el sexenio de él, de 1934 a 1940, se entrega en ese entonces a un millón de familias campesinas 18 millones de hectáreas, porque había pasado la Revolución y no se hacía justicia.

En los últimos tiempos esta historia se ha querido borrar, [...] ya no se habla de esta historia. Se quiso hasta desaparecer al ejido, se reformó el artículo 27, se puso en el mercado la tierra de los ejidos.

***Nosotros no podemos olvidar esta historia, porque tenemos que fortalecer a los pueblos originarios, tenemos que apoyar a los campesinos, sean comuneros, sean ejidatarios.**¹⁴*

En efecto, tal y como lo advierte el Presidente de la República, la lucha por la tenencia de la tierra en México pasa por etapas que marcan la historia del país, por lo que resulta necesario hacer un breve recorrido histórico que nos ayude a dimensionar la problemática que ha prevalecido en los territorios ejidales y comunales.

Así tenemos que, en los años previos a la Revolución Mexicana de 1910, se emitieron diversas normas relacionadas con el tratamiento que debía darse a la propiedad y el uso de las tierras, las cuales favorecieron la concentración de grandes superficies en pocas manos, lo que a su vez agudizó el problema de pauperización que sufrían los pueblos y comunidades rurales de México, por ejemplo:

"72 millones de hectáreas estaban en manos de las compañías deslindadoras; y grandes latifundios, como el de William Randolph Hearst, empresario de la prensa estadounidense, quien era propietario de siete millones de hectáreas en Chihuahua; o la que sucedía en Baja California, de cuya superficie total de casi 15 millones de hectáreas, 11.5 millones estaban en manos de cuatro personas y/o empresas: Flores y Hale, Adolfo Bulle y socios, Luis Huller y Pablo Macedo".¹⁵

Esta situación económica, cultural y social de los campesinos llegó al límite, y fue una de las causas determinantes para el inicio de la **"Tercera Transformación"**, la cual comenzó a materializarse, cuando el 6 de enero de 1915, en Veracruz, Venustiano Carranza, Jefe del ejército constitucionalista, promulgó la **Ley Agraria**, iniciando con ello, formalmente el "reparto agrario", con el objetivo primordial de dar solución a la carencia de tierras de los campesinos.

¹⁴ Presidencia de la República. (06 de enero de 2020). Versión estenográfica | Entrega de obra pública al municipio de Ayala. Programa de Mejoramiento Urbano. Presidencia de la República Recuperado de: <https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-entrega-de-obra-publica-al-municipio-de-ayala-programa-de-mejoramiento-urbano?idiom=es>

¹⁵ Isaac Bueno Soria y Miguel Ponce González. (2016). La Constitución de 1917: reparto agrario y organización económica. Ciudad de México: Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la Cámara de Diputados, página 10.



Posteriormente, en el artículo 27 de la CPEUM –vigente desde 1917 hasta 1992– se instituyeron, entre otros aspectos relevantes, el derecho a la tierra, tomando como base la restitución de tierras a comunidades que hubiesen sido despojadas, la dotación para los pueblos que carecían de tierras y los límites a la propiedad privada y la expropiación de las propiedades que sobrepasaran dichos límites.

Desde entonces, y con sucesivas adecuaciones normativas, entre las que se encuentran, la Ley de Ejidos de 1920, la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 1927, los Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942, así como la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971, el reparto de tierras fue mandato constitucional y política del Estado mexicano.

Durante ese período, que se extiende hasta el año 1992 se entregaron a los campesinos algo más de 100 millones de hectáreas de tierras, equivalentes a la mitad del territorio de México y cerca de las dos terceras partes de la propiedad rústica total del país. Según las resoluciones presidenciales de dotación de tierras, se establecieron unos 30 mil ejidos y comunidades.¹⁶

Cabe señalar que la dimensión del reparto agrario varió a lo largo del periodo en que se implementó, en el cual resaltan, por el volumen de resoluciones presidenciales ejecutadas, los sexenios de Lázaro Cárdenas del Río y Luis Echeverría Álvarez con 17.9 y 16.2, millones de hectáreas, respectivamente.

ILUSTRACIÓN 1: RESOLUCIONES EJECUTADAS¹⁷

Presidente	Periodo	Cantidad(miles de ha)
Venustiano Carranza	1915-1920	167.9
Adolfo de la Huerta	1920	31.6
Álvaro Obregón	1920-1924	1 110.1
Plutarco Elías Calles	1924-1928	2 972.8
Emilio Portes Gil	1928-1930	1 707.7
Pascual Ortiz Rubio	1930-1932	944.5
Ábelardo L. Rodríguez	1932-1934	790.6
Lázaro Cárdenas	1934-1940	17 906.4
Manuel Ávila Camacho	1940-1946	5 944.4
Miguel Alemán Valtés	1946-1952	4 844.1
Adolfo Ruiz Cortines	1952-1958	4 936.6
Adolfo López Mateos	1958-1964	11 361.3
Gustavo Díaz Ordaz	1964-1970	14 139.5
Luis Echeverría Álvarez	1970-1976	16 239.0

¹⁶ Arturo Warman. (s.f.). La reforma agraria mexicana: una visión de largo plazo. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO. Retomado de: <http://www.fao.org/3/j0415t/j0415t09.htm>

¹⁷ Isaac Bueno Soria y Miguel Ponce González. (2016). Página 45



Sin embargo, para la década de 1980 ya se había agotado la superficie viable para ser repartida, en consecuencia, las demandas campesinas se diversificaron, ya que además de ser por más tierra, se agregaron las demandas por mejores condiciones para producir y comercializar sus productos, créditos accesibles, asistencia técnica y extensionismo rural¹⁸, infraestructura y fondos de aseguramiento.

En ese contexto, a partir de 1989 las políticas agrícolas y agrarias en México cambiaron radicalmente. **Para los diseñadores de las políticas neoliberales, el ejido era la principal causa de la crisis del campo.** Desde su óptica, el mandato constitucional de reparto agrario había minado la seguridad y los derechos de la propiedad privada y además desalentaba la inversión, en tanto que los derechos de propiedad en el ejido también eran débiles. El usufructo de las tierras ejidales estaba condicionado a su producción; su renta o venta estaban prohibidas. **Al sistema ejidal se le culpó de la pobreza rural e indígena y de la falta de funcionamiento del mercado de tierras que provocaba la reducción de las parcelas y la baja productividad de sus cultivos. La prohibición de venta de las tierras ejidales y comunales provocaba la corrupción de las autoridades y la venta ilegal de las parcelas.**¹⁹

Con esa perspectiva, el 6 de enero de 1992 se reformó el artículo 27 Constitucional en materia agraria, y unos meses más tarde, se promulgó la Ley Agraria y la Ley Forestal. Con esta reforma constitucional el valor de la tierra como capital se transfería del Estado a los núcleos ejidales para su uso y disfrute, incluida la comercialización. La justicia agraria se trasladaba a los tribunales agrarios ordinarios, y el poder ejecutivo perdía sus facultades jurisdiccionales. Se rompía así el vínculo tutelar entre el Estado y los campesinos; y los productores rurales, dotados de un capital territorial, fueron libres de manejar su propio desarrollo²⁰.

Esto es, la reforma fue pensada para inducir la modernización del campo y hacerlo más productivo, a partir del otorgamiento de certeza jurídica de la tenencia de la tierra y de la posibilidad de asociaciones entre todo tipo de productores, lo que a su vez incidiría en una mayor inversión privada y en la capitalización del campo.

¹⁸ Extensionismo rural: [...] Es el servicio prestado por personal de las instituciones de educación y de investigación que facilita el acceso al conocimiento, la información y las tecnologías, a productores, grupos y organizaciones económicas rurales y a otros actores del sector agropecuario, pesquero y acuícola. Ley Agraria y Glosario de Términos Jurídico-Agrarios 2014. Procuraduría Agraria, consultable en: https://www.pa.gob.mx/pa/conoce/publicaciones/ley_glosario2014/glosario2014_25sep14_hq.pdf

¹⁹ Ana de Ita. (marzo-abril, 2019). Las reformas agrarias neoliberales en México. Revista El Cotidiano, No. 214, México, UAM Azcapotzalco, páginas 95-108.

²⁰ Arturo Warman, op. cit.

Con ese propósito, el 6 de enero de 1993 se publicó el Reglamento de la Ley Agraria en Materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares²¹, y posteriormente, se instituyó el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE); como el mecanismo por el cual se llevaría a cabo la regularización de la tenencia de la tierra ejidal y comunal establecida en la Ley Agraria.

Como resultado de la implementación de la política de certificación y titulación de la propiedad ejidal y comunal, al 31 de diciembre de 2020 se tiene el siguiente avance:

TABLA 2: SITUACIÓN AGRARIA NACIONAL AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020²²

CONCEPTO	DATOS		
SUPERFICIE TOTAL NACIONAL (1)	196,437,500		Hectáreas
SUPERFICIE PROPIEDAD SOCIAL REPRESENTACIÓN	99,708,672	51	Hectáreas %
SUPERFICIE DE NÚCLEOS AGRARIOS REGULARIZADOS (2)	97,365,226		Hectáreas
SUPERFICIE CERTIFICADA Y TITULADA (3)	92,674,676		Hectáreas
UNIVERSO DE NÚCLEOS AGRARIOS	32,202	29,793	Ejidos
		2,409	Comunidades
NÚCLEOS AGRARIOS CERTIFICADOS	30,483	Ejidos	28,491
		Comunidades	1,992
NÚCLEOS AGRARIOS NO CERTIFICADOS	1,719	1,302	Ejidos
		417	Comunidades
AVANCE DE CERTIFICACIÓN	95%	Núcleos	
	93%	Superficie certificada	
	10,888,528	Documentos	
	5,244,826	Beneficiarios	
1 Superficie continental + Superficie insular. Fuente INEGI.			
2 Información histórica derivada de la regularización a través de los programas PROCEDE, FANAR			
3 Superficie con certificados y títulos emitidos a través de los programas PROCEDE, FANAR			

Pero más allá del avance numérico en materia de certificación de los territorios de los ejidos y comunidades, es conveniente aclarar que a la fecha de elaboración del presente

²¹ Reglamento de la Ley Agraria en materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 06 de enero de 1993. Consultable en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regley/Reg_LAgra_MCDETS.pdf

²² Registro Agrario Nacional. (2021). Información Estadística de la Estructura de la Propiedad Social en México. Situación Agraria Nacional. 08 de junio de 2020, de Registro Agrario Nacional Recuperable en: http://www.ran.gob.mx/ran/inf_intnal/RAN_Info_interes_nal-2020.pdf



Diagnóstico, no se ha realizado una evaluación de impacto²³ de los diversos programa en materia de certificación y titulación de la tenencia de los ejidos y comunidades del país,²⁴ tal y como se menciona en la **Evaluación de Consistencia y Resultados del Pp. U001 RRAJA**.²⁵

En tal virtud, y dado que no se cuenta con un estudio que permita medir objetivamente los efectos que los diversos programas en la materia han tenido sobre su población beneficiaria y conocer si dichos efectos son en realidad atribuibles a su intervención, resulta oportuno traer a colación los hallazgos detectados por la Auditoría Superior de la Federación al momento de evaluar la política agraria del periodo comprendido de 1992 a 2013²⁶, hallazgos, que en lo conducente se sintetizan en los siguientes párrafos:

- Por lo que se refiere a la venta de tierras con datos del Censo Ejidal de 2007 se identificó que los 31,514 núcleos agrarios existentes en el país ocupaban una superficie total de 105,948.3 miles de hectáreas. La superficie vendida en el periodo 1997-2007 equivalía a 2.9% (3,097.6 miles de hectáreas) de la superficie total. Dicha superficie representó aproximadamente 20.7 veces el tamaño del Distrito Federal (149.9 miles de hectáreas).
- Asimismo, se identificó que la venta ilegal de tierras continuaba siendo un problema en el Sector Agrario, la política pública definió mecanismos para que las personas ejidatarias pudieran adoptar el dominio pleno sobre sus parcelas y

²³ Las evaluaciones de impacto permiten medir, mediante el uso de metodologías rigurosas, los efectos que un programa puede tener sobre su población beneficiaria y conocer si dichos efectos son en realidad atribuibles a su intervención. El principal reto de una evaluación de impacto es determinar qué habría pasado con los beneficiarios si el programa no hubiera existido. La evaluación de impacto es un instrumento que contribuye a la toma de decisiones y a la rendición de cuentas, es decir, aporta información tanto para actores a nivel gerencial, como para los ciudadanos sobre la efectividad de los programas a los cuales se destina un presupuesto público. En general, este tipo de evaluación demanda un mayor tiempo y costo en su desarrollo, con respecto a los otros tipos de evaluaciones. Tomando en cuenta lo anterior, CONEVAL no define una periodicidad en su aplicación, ésta responde a las necesidades de cada programa y dependencia.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. (Sin fecha de publicación). Evaluación de Impacto. 28 de mayo de 2021, de CONEVAL Sitio web: https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion_Impacto.aspx

²⁴ Desde el año 1993 a la fecha los programas que han operado son los siguientes: Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos, Procede, 1993 al 2006; Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar, FANAR, 2007 al 2015 y el Programa de Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios, RRAJA de 2016 a la fecha.

²⁵ AGEVALÚA. (2020). Pág. 100.

²⁶ Auditoría Superior de la Federación (2013), "Evaluación Número 1201. Política Agraria"; Páginas 146, 155 y 156. Recuperable en:

https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013/Documentos/Auditorias/2013_1201_a.pdf



venderlas a terceros si así lo determinaban, a fin de contribuir a revertir el minifundio; no obstante, con datos del Censo ejidal de 2007 se observó que el número de ejidos que realizaron venta de tierra con terceros fue superior al de los ejidos que realizaron los trámites para adoptar el dominio pleno de sus tierras.

- Por último, es importante mencionar que la certeza jurídica pretendía, entre otras cosas, revertir el minifundio, situación que no ha ocurrido porque si bien en 1992 se concluyó con el reparto de tierras y se permitió la venta de tierras ejidales y comunales, en el periodo 1991-2007 el número de hectáreas por propietario de la tierra ejidal y comunal se redujo en 17.6%, al pasar de 9.1 a 7.5 hectáreas por propietario, situación que obedece a que el número de hectáreas parceladas de los ejidos y comunidades se incrementó en 21%, mientras que el número de personas ejidatarias, comuneras y posesionarias propietarias de parcelas individuales aumentó en 48.1%.²⁷

Además de lo anterior, no se puede soslayar el hecho de que diversas investigaciones²⁸ que versan sobre la implementación de los programas en la materia, han señalado la divergencia entre lo establecido, por una parte, en el marco legal (Constitución, en la Ley Agraria y los reglamentos que de ella derivan), y por la otra, con lo que acontece en la realidad cotidiana, en lo relativo a la posesión, el uso y la transmisión de la tierra ejidal y comunal en diversas regiones del país, desajustes que tendrían que ser analizados de manera exhaustiva para evitar un reduccionismo, y con ello estar en aptitud de verificar de manera objetiva sus causas y consecuencias, sin embargo, para los fines de este documento, nos permitimos presentar de forma agrupada las problemáticas siguientes:

- **Aspectos Agrarios:** Linderos sobrepuestos [huecos y traslapes] entre parcelas y núcleos, certificados parcelarios y títulos de solar pendientes de entregar, documentos con errores evidentes, miles de hectáreas sin asignar, parcelas mal asignadas, acaparamientos internos legalizados, violaciones a los reglamentos internos de los ejidos y comunidades, no reconocimiento del parcelamiento económico, padrones de personas ejidatarias alterados, superficies no medidas.
- **Aspectos Sociales:** Asignación de parcelas a personas sin derecho, conflictos entre colindantes, conflictos entre sucesores, no asignación de derechos a personas posesionarias y vecindadas, división de las asambleas, debilitamiento de la vida

²⁷ Auditoría Superior de la Federación (2013) Pág. 156

²⁸ Entre estos trabajos se citan los libros colectivos coordinados por Léonard, Quesnel y Velázquez (2003) y por Concheiro y Diego (2001), las investigaciones de Nuijten (2003a; 2003b), Baitenmann (s. f.), Bouquet (1997), Goldring (1998), Zendejas y Mummert (1998). Este conjunto de trabajos pone en evidencia las divergencias entre ley, normas y prácticas sociales, aunque las explicaciones varían sustancialmente en cada uno. Nota extraída de Gabriela Torres-Mazuera. (septiembre-diciembre 2015). Las consecuencias ocultas de la enajenación de tierras ejidales: proliferación de disonancias normativas. Desacatos, Número 49. Recuperable en:

http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1607-050X2015000300150#fn7.



interna de los ejidos y comunidades, desincorporación de la zona urbana del ejido, acaparamiento y especulación de empresas inmobiliarias. Asimismo, prevalece el éxodo de los habitantes del campo, habida cuenta que hay una marcada migración de hombres en plena edad productiva y jóvenes del campo dejando a sus familias en el medio rural y propiciando un desequilibrio en la vida de los núcleos familiares y sociales del campo.

- **Aspectos Culturales:** Desaparición de formas de trabajo y de propiedad colectiva de la tierra, exclusión de la toma de decisiones de personas posesionarias y vecindadas. De igual forma, **prevalece la transmisión de los derechos agrarios de "hombres a hombres", dificultando una distribución igualitaria y por tanto manteniendo la exclusión de mujeres.**
- **Aspectos Ambientales:** Reparto de las tierras de uso común, medición de territorios de selva, bosques y montaña, adjudicación a particulares de nacimientos de agua, explotación desmedida de zonas arboladas²⁹.

Además de lo anterior y por su relevancia, en los siguientes párrafos nos permitimos hacer hincapié en situaciones problemáticas que se suscitan en los territorios ejidales y comunales:

Mujeres en el medio rural

Por lo que se refiere a la mujer en el medio rural, es válido afirmar que si bien es cierto que la pobreza de los habitantes del campo mexicano es un hecho notorio³⁰, también lo es que, de entre todos los pobres del campo, resultan aún más vulnerables las mujeres, esto es así, debido a que en muchos casos han sido excluidas del acceso a los diferentes medios de producción, incluida la tenencia de la tierra, en tal sentido se acuña el concepto "**feminización de la pobreza**", que, entre otros elementos, evidencia la dificultad para que ellas puedan acceder a la propiedad y titularidad de la tierra.

En otras palabras, "en el caso de la mujer rural, siempre ha estado más desfavorecida en comparación con la población masculina por diversas razones. Entre ellas, las costumbres tradicionales y patriarcales, falta de acceso directo a los recursos,

²⁹ Daniela Griego Ceballos. (17 de abril de 2010). Las secuelas del PROCEDE. La Jornada del campo. Recuperable en: <https://www.jornada.com.mx/2010/04/17/usos.html>

³⁰ HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO. [...] Por hechos notorios deben entenderse, en general, aquellos que por el conocimiento humano se consideran ciertos e indiscutibles, ya sea que pertenezcan a la historia, a la ciencia, a la naturaleza, a las vicisitudes de la vida pública actual o a circunstancias comúnmente conocidas en un determinado lugar, de modo que toda persona de ese medio esté en condiciones de saberlo; [...]

Registro digital: 174899 Instancia: Pleno. Novena Época. Materia(s): Común. Tesis: P./J. 74/2006. Tipo: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII, junio de 2006, página 963.



organizaciones y servicios del desarrollo, dualidad en su posición (ámbito doméstico y extra doméstico que incluye actividades agrícolas y de otro tipo), donde la mayoría de las mujeres rurales son productoras agrícolas o ayudan sin remuneración en el trabajo de la parcela y, al mismo tiempo, participan activamente en la vida familiar.”³¹

En consecuencia, se observa que la aplicación del modelo neoliberal no ha tenido efectos benéficos en la población rural y menos sobre las mujeres, toda vez que, persisten importantes brechas de género en el Sector Agrario. De esta manera, por vía de ejemplo es lo relativo a la titularidad de los derechos agrarios, ya que del total de sujetos agrarios, en los ejidos y comunidades certificadas: **sólo 25% son mujeres ejidatarias, 29% comuneras, 29% son posesionarias y 31% avecindadas.**³²

Incorporación de los territorios ejidales y comunales al desarrollo urbano y al ordenamiento territorial

En lo concerniente a la incorporación de los territorios ejidales y comunales al desarrollo urbano y al ordenamiento territorial, a pesar de la vigencia de normas específicas, tal incorporación en la práctica ha sido irregular, esto es, difiere de lo que la norma ha establecido para poder transitar a un ordenamiento eficiente y a una incorporación al desarrollo urbano de las tierras ejidales y comunales de manera beneficiosa y ordenada, ya que en principio, las disposiciones en materia agraria que estuvieron vigentes en el periodo del reparto de tierras,³³ visualizaban a los territorios ejidales y comunales como espacios exclusivamente rurales, destinados únicamente para actividades agrícolas, ganaderas o forestales, aislados o ajenos al resto del espacio físico en el que se encontraban inmersos.

Posteriormente, con las reformas legislativas en materia agraria iniciadas 1992, se transitó de una situación de incertidumbre jurídica de los derechos sobre la tierra y de la imprecisión sobre la superficie que amparaban, a una situación de certeza jurídica, documentada con certificados y títulos como resultado del ejercicio del derecho que le habían transmitido el Estado a las asambleas de personas ejidatarias y comuneras en materia de regularización de la tenencia de la tierra.

³¹ Cuaquentzi, F. (Enero-abril 2007). Mujeres y parcela: acceso a la tenencia de la tierra y el agua en el ejido de Mixquiahuala, Hidalgo. Estudios Agrarios. Revista de la Procuraduría Agraria, Número 34, Páginas 95-119. Fecha de recuperación 27 de mayo de 2021, Consultable en <http://www.pa.gob.mx/publica/PA073401.HTM>

³² Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU). (2020). Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024, PSDATU 2020-2024. Diario Oficial de la Federación, 26 de junio de 2020.

³³ Nos referimos, entre otras a la Ley de Ejidos de 1920, la Ley de Dotaciones y Restituciones de Tierras y Aguas de 1927, los Códigos Agrarios de 1934, 1940 y 1942, así como la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971.



Sin embargo y paradójicamente, esa apertura normativa generó nuevas problemáticas, como la enajenación o la ocupación irregular o al margen de los preceptos normativos en materia de desarrollo agrario, desarrollo urbano, de medio ambiente y que probablemente se incrementó por la nueva percepción mercantil, que a partir de ese momento se tiene de los territorios ejidales y comunales.

Efectivamente, con la entrada en vigor de la nueva reglamentación agraria, prácticamente se pasó de un régimen de imposibilidad para la enajenación de la tierra, a la posibilidad de ser materia de enajenación. Desde entonces, los territorios ejidales y comunales se convirtieron en tierras potencialmente enajenables, lo que aunado al hecho de que ocupan, aproximadamente el 51% del territorio nacional, propició que sean tierras altamente presionadas para su ocupación, de esta forma, en algunas ocasiones, las personas ejidatarias y comuneras se ven influidas, incluso manipuladas o engañadas para, en algún sentido, participar voluntaria o involuntariamente en el desorden territorial, desaprovechando con ello la oportunidad de que el territorio ejidal y comunal se incorpore de forma legal al desarrollo urbano.

Por otra parte, tampoco es desconocido que en el plano gubernamental los entes públicos de los tres niveles de gobierno han sido ineficientes para fomentar y coordinar el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano de los núcleos agrarios, primeramente, debido a la concepción que se tuvo de que los territorios ejidales y comunales eran espacios aislados de la superficie en que estaban inmersos, provocando por ello, omisiones por parte de las autoridades municipales, estatales, y federales, en razón de que en muchas ocasiones, los problemas que se suscitaban en éstos, relativos a su dinámica de crecimiento, eran desentendidas por las autoridades locales, con el argumento de que la propiedad social es de competencia federal, y a su vez, la federación no intervenía, entre otras causas, porque antes de la instauración de la SEDATU, las atribuciones para intervenir en materia de ordenamiento territorial estaban dispersas en más de una dependencia.³⁴

³⁴ Cabe puntualizar que la función de aprovechamiento del territorio nacional y de su debido ordenamiento en términos de propiedad y expansión de los diversos asentamientos humanos, fue concurrente básicamente en dos dependencias: en la Secretaría de Desarrollo Social y en la Secretaría de la Reforma Agraria. La primera de ellas se orientó a atender, en coordinación con los diversos niveles de gobierno, la formulación de políticas vinculadas con el crecimiento de los asentamientos humanos, el desarrollo urbano y regional, así como la vivienda. Por su parte, la Secretaría de la Reforma Agraria tuvo desde su nacimiento la misión de atender las diversas e históricas demandas surgidas en materia de propiedad de la tierra, en particular por los campesinos del país. En armonía con las instituciones públicas surgidas de la reforma constitucional en la materia promulgada el 6 de enero de 1992, continuó atendiendo los conflictos y situaciones sobre propiedad de las tierras en los ejidos, comunidades, pequeña propiedad y terrenos baldíos y nacionales.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración, Proceso Legislativo, consultable en la dirección electrónica http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/015_DOF_02ene13.pdf



Perdida de zonas productivas de los territorios ejidales y comunales

Por otra parte, en lo que se refiere a la pérdida de zonas productivas de los territorios ejidales y comunales, en el Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024 (PSDATU 2020-2024), en lo conducente, se afirma que: *en 1992 con la derogación de la Ley Federal de Reforma Agraria y promulgación de la Ley Agraria se permitió a los ejidos, comunidades agrarias, colonias agrícolas y ganaderas, desincorporar suelo social y cambiar el régimen de la propiedad, de agraria a privado; de manera que pudieran incorporarse a procesos urbanos, propiciando en muchos casos la pérdida de zonas productivas.*³⁵

Esto es, 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. Cabe señalar que uno de los mecanismos para dotar de suelo a las ciudades, fue la ocupación de la propiedad social, que pudo ser realizada gracias a los cambios normativos antes señalados.

Al respecto, en el apartado "**2.3.4 Suelo y derechos de propiedad: factores de justicia socio espacial**" de la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020-2024³⁶, se afirma que:

Aunque la expansión de las ciudades no se da exclusivamente en suelo de propiedad social, es importante tener presente el modo en que el régimen agrario ha condicionado dicha expansión. Hasta antes de las reformas al régimen agrario de 1992, la expropiación era el único mecanismo legal para incorporar tierras ejidales al desarrollo urbano.

La situación cambió cuando la Ley Agraria otorgó a los núcleos la posibilidad de incorporar sus tierras al mercado. El mecanismo de la regularización fue perdiendo importancia y surgió una nueva forma de incorporar suelo de propiedad social a la urbanización: la compra por desarrolladores inmobiliarios de tierras que habían sido desincorporadas del régimen ejidal gracias a la nueva normatividad. Una parte importante de los conjuntos habitacionales que transformaron el paisaje suburbano del país, con sus ubicaciones distantes y su aislamiento respecto del tejido urbano, tuvo

³⁵ Ídem.

³⁶ Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. (2021). Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020-2040. Publicada en el DOF el 9 de abril de 2021.

Consultable en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5615532&fecha=09/04/2021



lugar en terrenos ejidales. **Tan sólo en los municipios metropolitanos del Estado de México, entre 1993 y 2012 se transfirieron a dominio pleno 17,423 hectáreas, o sea, 6.5% de la superficie ejidal de esos municipios**

Al mismo tiempo, la especulación con tierras ejidales ha atraído la participación de intermediarios que utilizan de manera fraudulenta los procedimientos previstos en la legislación agraria con el fin de crear las condiciones jurídicas que faciliten la urbanización de esas tierras. Dichos procedimientos son: el reconocimiento como vecindados a personas que nunca han residido en el ejido, la conformación de solares urbanos con dimensiones notoriamente mayores a las que requiere una familia en el medio rural, el cambio de destino de tierras de uso común para formar parcelas (que luego pasarán al dominio pleno de sus titulares) y el cambio de destino a tierras para el asentamiento humano; todos los anteriores, excediendo las necesidades reales de expansión de los núcleos agrarios. Ello resulta particularmente grave cuando ocurre fuera de las áreas de crecimiento de las ciudades o se infringe la prohibición de convertir en parcelas las tierras de uso común que cuentan con superficie forestal.

La asunción del dominio pleno es el principal mecanismo para la urbanización de los ejidos. En la península de Yucatán, por ejemplo, las parcelas certificadas que cambiaron a dominio pleno entre 1993 y 2018 han sido utilizadas para el desarrollo de proyectos inmobiliarios o turísticos en los ejidos colindantes a las ciudades de Mérida, Campeche, Cancún, Playa del Carmen y Bacalar. Tan sólo en un año (2014) sesenta mil hectáreas cambiaron de destino en Campeche, Quintana Roo y Yucatán; es decir, como primer paso para su comercialización dejaron de ser tierras de uso común, si bien pasarán muchos años antes de que sean efectivamente utilizadas para usos urbanos. De hecho, solamente se ha urbanizado 5.1% de toda la tierra que pasó a dominio pleno en las áreas suburbanas de la península de Yucatán.

En relación con los solares de las áreas para el asentamiento humano del ejido, llama la atención el que, entre la primera y la segunda década del presente siglo, se haya duplicado la superficie promedio de los solares que se crearon. En cuatro estados (Chihuahua, Nuevo León, Tabasco y Quintana Roo) dicho promedio está por encima de los diez mil metros cuadrados [...]. En conjunto, entre 2012 y 2019, la creación de nuevos solares representó un aumento de poco más de noventa mil hectáreas.

En otros términos, ***se está abandonando el uso agropecuario de extensiones considerables de tierra, sin que ellas sean necesarias ni para las ciudades ni para los asentamientos humanos del medio rural.*** Además, ello ha producido incrementos en los precios del suelo en las periferias urbanas, lo que reduce las posibilidades de los sectores populares para acceder a un lugar donde vivir.



Falta de planes de desarrollo

Aunado a lo anterior, habrá que considerar que prevalece una falta de planes de desarrollo y de normativas específicas para el ordenamiento territorial de los municipios, al respecto, se tiene que de los 2,457 municipios en el país, únicamente 609 municipios tienen Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano (PMDU), lo cual muestra un alto déficit en la planeación territorial municipal de 75%; asimismo, de acuerdo con estimaciones contenidas en el PSDATU 2020-2024, de los 205 municipios y demarcaciones territoriales mayores a 100 mil habitantes, 84% de los planes o programas municipales de desarrollo urbano tienen una antigüedad de más de 10 años³⁷, lo que ha contribuido al surgimiento de asentamientos humanos irregulares.

Asentamientos humanos irregulares

Al respecto, conviene precisar que los asentamientos humanos irregulares, implican un problema complejo, no solo vinculado a la falta de planes de desarrollo y de normativas específicas o la falta de coordinación de los tres niveles de gobierno, sino producto de la pobreza, y de la insuficiente oferta de suelo barato para la vivienda, lo que explica que el suelo de origen social, entre otro tipo de propiedades, como áreas federales, terrenos nacionales, áreas naturales, se convierta en una alternativa asequible para las personas de escasos recursos, particularmente en lugares que están próximos a las ciudades.

El resultado de este fenómeno es el crecimiento desordenado y no planificado, el cual se expresa en una ocupación poco sustentable del suelo, fomentando la ocupación en zonas clasificadas como de riesgo, de conservación o de producción agrícola, con el consecuente deterioro ambiental, la proliferación de asentamientos irregulares y/o de zonas carentes de servicios.

Es decir, la distribución territorial de la población en México se ha caracterizado, al igual que otros países latinoamericanos, por dos fenómenos demográficos predominantes: la concentración y la dispersión poblacional. Esta dualidad se expresa en un alto volumen de población localizada en un número reducido de ciudades, al mismo tiempo que se presenta un gran número de asentamientos humanos dispersos a lo largo del territorio nacional. Para ilustrar lo anterior se presentan los siguientes datos:

En 2015, 92 millones de habitantes residían en 2% de los asentamientos humanos del país y ocupaban 1% del territorio. Por el contrario, 22% de la población era rural y vivía en alguna de las 194,992 localidades rurales distribuidas en el resto del territorio nacional. Para 2018, 74.2% de la población nacional vivía en alguna de las 401 ciudades, de las que 15 tenían más de un millón de habitantes, y 102 entre 100 mil y un millón. Esta distribución poblacional se ha caracterizado por acentuar un patrón de concentración y dispersión.

³⁷ PSEDATU 2020-2024. (2020). Página 15



En general, las pequeñas localidades dispersas se localizan en lugares de difícil acceso, principalmente por las condiciones físicas del territorio y la falta de infraestructura de comunicaciones y transportes (65% de las localidades no dispone de transporte público foráneo). A esta falta de accesibilidad se suman otros rezagos como la escasez de servicios públicos en materia de salud y educación (8%), agua potable (19%), energía (7%), comunicaciones y transportes (16%), entre otros; lo que también se relaciona con condiciones de mayor pobreza y marginación.³⁸

El resultado de este fenómeno es la existencia de asentamientos humanos carentes de certeza jurídica sobre la tenencia de la tierra y carentes de la infraestructura mínima urbana, la cual, en el momento que se pretende construir, genera un gasto excesivo, varias veces más oneroso de lo que hubiese costado en una situación de planificación urbana y territorial.

Lo anterior demuestra la existencia de dos dimensiones territoriales: por un lado, un México agrario, compuesto por miles de pequeñas localidades rurales, que ocupa más de la mitad del territorio y concentra una gran riqueza natural y, por otra parte, un México con alta concentración de población en zonas urbanas, con mayor acceso a servicios, infraestructura y comunicaciones, pero que a su vez requieren de espacios físicos para continuar con su desarrollo.

Capacidades organizativas en los territorios ejidales y comunales

Adicionalmente, en el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2021-2024, en lo concerniente a las capacidades organizativas, productivas y de desarrollo sostenible de los sujetos agrarios, se menciona lo que se reproduce a continuación:

[...] En los núcleos agrarios exist[e] ingobernabilidad e inestabilidad social derivada de incertidumbre por la tenencia de la tierra, un rezago en los procedimientos de sucesión de derechos agrarios, así como el incremento de minifundio, observándose que más de la mitad de las personas ejidatarias, comuneras, propietarias privadas y/o posesionarias, detentan la posesión de hasta cinco hectáreas. Más del 20% de estas tienen su predio dividido en fracciones, muchas veces muy separadas entre sí; adicionalmente, derivado de la reforma agraria, el 16% de los ejidos han optado por el dominio pleno, que les permite vender legalmente sus parcelas de labor, presentándose esta actividad incluso en ejidos sin dominio pleno, trasladando la propiedad social a personas ajenas a los núcleos agrarios, sin el reconocimiento que otorga el artículo 80 de la Ley Agraria.

³⁸ Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. (2021). Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020-2024, publicada en el DOF el 9 de abril de 2021. Consultable en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5615532&fecha=09/04/2021



Lo anterior ha provocado una presión en las y los propietarios a la sobreexplotación de sus recursos y la pérdida gradual de las capacidades productivas del suelo, concentrándose únicamente en el aprovechamiento, sin considerar estrategias planificadas de mantenimiento, restauración y conservación de los recursos naturales, incrementando la desigualdad por el acceso a los programas sociales que favorecen a los grandes propietarios, dejando atrás a minifundistas y a la pequeña y mediana propiedad.³⁹

Aspectos ambientales

Por lo que se refiere al tema ambiental, los ejidos y comunidades representan un componente fundamental en la estructura de la propiedad de los recursos naturales en el país, con importante incidencia en su utilización productiva, en su relación con la inversión en el campo, en la generación de empleo y autoempleo, en la distribución del ingreso y en la sostenibilidad ambiental de las actividades económicas.

En tal virtud, los territorios ejidales y comunales no pueden mantenerse al margen de la problemática que acontece a nivel nacional, la cual se caracteriza por:

[...] la pérdida de importantes superficies de ecosistemas naturales y de su biodiversidad, la degradación ambiental y el deterioro de la calidad de vida de la población. [Para el año 2015], el país había transformado poco menos de la tercera parte de sus ecosistemas naturales hacia actividades productivas principalmente las agropecuarias y zonas urbanas.

Algunos estados ricos en biodiversidad, como los del Golfo de México, han perdido hasta el 80% de sus ecosistemas originales para convertirlos en tierras agrícolas. Incluso, a pesar de que en los últimos años se han realizado importantes esfuerzos para proteger y conservar los bosques, su transformación continúa inaceptablemente alta: en el periodo 2010-2015, la deforestación se estimó en 92 mil hectáreas anuales en promedio⁴⁰.

En mérito de lo anteriormente expuesto, resulta evidente que, al inicio de la administración federal del periodo comprendido de 2018 al 2024, se advierte una **limitada certeza jurídica y seguridad documental en la tenencia de la tierra de los sujetos agrarios del país**, ya que prevalece un sistema territorial desintegrado,

³⁹ Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. (2021). Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2021-2024, publicado en el Diario Oficial de Federación el 02 de junio de 2021.

Consultable en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5620126&fecha=02/06/2021

⁴⁰ Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (SEMARNAT). (2020). Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2020-2024. Diario Oficial de la Federación, 07 de julio de 2020.



desordenado, excluyente, insostenible e inseguro, separado de los derechos humanos y colectivos de las personas, pueblos y comunidades, sin énfasis en aquellas que por su identidad, género, condición de edad, discapacidad y situación de vulnerabilidad han sido excluidas del desarrollo territorial, en el cual, además, en el cual no se ha reconocido el papel de los sujetos agrarios, población rural, pueblos indígenas y afroamericano en el desarrollo territorial incluyente y sostenible por lo que no se garantiza el pleno ejercicio de sus derechos.

Ante ese panorama y atendiendo lo referido por el Presidente de la República, Lic. Andrés Manuel López Obrador, **en su discurso del 06 de enero de 2020, en Anenecuilco, reseñado en los primeros párrafos de este apartado**, para las instancias normativas del Programa es el momento para corregir y tomar ventaja de las experiencias del pasado, y con base en ello, reorientar los objetivos, a efecto de ser más eficientes en la implementación de las actividades del Pp. U001 RRAJA en beneficio de los sujetos agrarios del país y con ello contribuir a la materialización del principio rector del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024⁴¹, consistente en **“No dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera”**.

2.1 DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

Después de haber descrito algunas de las brechas sociales y los problemas históricos en materia de la tenencia de la tierra que afectan a los sujetos agrarios del país, resta definir, cuál es el problema público que motiva la necesidad de la intervención gubernamental, a través del **Pp. U001 RRAJA**, para lo cual se presenta la siguiente tabla:

TABLA 3: ELEMENTOS PARA LA DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

¿CUÁL ES LA POBLACIÓN?	PROBLEMÁTICA CENTRAL
Los sujetos agrarios del país.	Limitada certeza jurídica y seguridad documental en la tenencia de la tierra.
DEFINICIÓN DEL PROBLEMA Los sujetos agrarios del país, presentan limitada certeza jurídica y seguridad documental en la tenencia de la tierra.	

⁴¹ Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2019.



2.2 ESTADO ACTUAL DEL PROBLEMA DEL PROBLEMA

En este apartado se realiza un análisis del problema que se pretende atender mediante la operación del Pp. U001 RRAJA, esto es, respecto de la limitada certeza jurídica y seguridad documental en la tenencia de la tierra que afecta a los sujetos agrarios del país, lo anterior con base en información de tipo cuantitativa y cualitativa, a fin de aportar información para la determinación de las causas y consecuencias que lo provocan.

Al efecto, en lo concerniente a la descripción de la problemática en materia de regularización, certificación y titulación de la tenencia de los núcleos agrarios, como se señaló con antelación, el sistema de la tenencia que rige en los territorios ejidales y comunales tiene su base jurídica en el artículo 27 constitucional y en la Ley Agraria, dispositivos normativos que establecen los principios para garantizar la gobernanza⁴² del territorio rural, entendida como un elemento crucial para hacer posible que los titulares de la tierra obtengan y ejerzan aquellos derechos y deberes que les permitan utilizar y controlar la tierra, los bosques, y demás recursos naturales, para mejorar la calidad de vida y erradicar la pobreza, en un esquema de aprovechamiento sustentable y sostenido de los recursos naturales.

Al respecto, en el PSDATU 2020-2024, específicamente en el apartado "**6.2.- Relevancia del Objetivo prioritario 2: 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**", se menciona que, durante el periodo neoliberal las instituciones del sector agrario vinculadas a los núcleos agrarios perdieron su vocación de salvaguardar y defender los derechos de los ejidos y comunidades y favorecieron intereses particulares, apoyando y facilitando la privatización de la propiedad social, afectando con ello, primeramente, la calidad de vida de los sujetos agrarios del país y en segundo término, limitando que sus territorios se desarrollen como espacios de paz y bienestar.

Esto es, la falta del reconocimiento, defensa y apoyo a la propiedad social como territorio productivo, soberano y coadyuvante de la seguridad alimentaria que predominó durante el periodo neoliberal, resultó en un proceso de desamortización de la tierra que a lo largo de las últimas décadas ha profundizado las desigualdades de la población que habita en los núcleos agrarios y ha imposibilitado la mejora de las condiciones de vida social, colectiva, productiva y económica que el desarrollo agrario demanda⁴³.

⁴² El término gobernanza igualmente se refiere a "las reglas, procesos y estructuras a través de las cuales se toman decisiones en torno al acceso y uso de la tierra, la manera con las que estas decisiones son implementadas y fortalecidas, así como las formas en las que intereses divergentes son manejados" (Palmer et. al. 2009). Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, (FAO), *Gobernanza en la Tenencia de la Tierra y Recursos Naturales en América Central*. Septiembre de 2010, página 3.

⁴³ SEDATU. (2020). Páginas 13 y 14.



Asimismo, dentro del universo de 32,202 ejidos y comunidades se identifican aproximadamente 6,083 núcleos agrarios que se ubican en alguno de los supuestos siguientes:

- 1,719 núcleos agrarios no regularizados al cierre del 2020⁴⁴. Esto es, en 1,302 ejidos y 417 comunidades en todo el país prevalece la imprecisión en la tenencia de la tierra, lo que puede provocar que se inhiba la inversión y se generen conflictos por la tenencia de la tierra, debido a que los derechos sobre la propiedad en esos núcleos agrarios no han sido formalizados en documentos con valor jurídico que los acrediten y determinen plenamente, esto es, mediante certificados parcelarios y/o certificados de derechos de uso común, o ambos según sea el caso, así como de los títulos de solares.
- 564 núcleos agrarios con acciones no regularizadas.
- 3,800 núcleos agrarios aproximadamente con superficie destinada al asentamiento humano sin delimitar al interior.

Adicionalmente, existe un universo por determinar conformado por:

- Ejidos y comunidades de reciente creación por sentencia de los Tribunales Agrarios o constituidos en apego a lo dispuesto en el artículo 90 de la Ley Agraria.
- Ejidos y comunidades regularizados en años anteriores y que por resolución de los Tribunales competentes quedó anulada su delimitación e inscripción en el RAN, sobre los cuales habrá que reponer el procedimiento de manera parcial o total.
- Ejidos y comunidades con superficie reconocida en juicio, posterior a su regularización.
- Ejidos y comunidades cuya relación sobre la tenencia de la tierra haya sido modificada derivado de alguna acción legal, tratos o contratos que involucran el uso de las tierras o por decisión de asamblea cuya intención sea reflejar la realidad de la distribución de sus tierras al interior.

Respecto a la problemática en materia de registro de actos jurídicos agrarios, ya se ha comentado que el establecimiento y la protección de los derechos de propiedad son

⁴⁴ Registro Agrario Nacional. (2020). Información Estadística de la Estructura de la Propiedad Social en México. Situación Agraria Nacional. 28 de mayo de 2021, de Registro Agrario Nacional Recuperable en: http://www.ran.gob.mx/ran/inf_intnal/RAN_Info_interes_nal-2020.pdf



elementos indispensables para el crecimiento y desarrollo económico de cualquier nación, sin embargo, México tiene grandes áreas de oportunidad para lograr una adecuada prestación de servicios registrales a los ciudadanos, así como brindar certeza jurídica sobre los derechos de propiedad.

En ese contexto, cabe precisar que en el marco del decálogo de medidas para mejorar "La seguridad, la justicia y el estado de derecho", en 27 de noviembre de 2014, se realizaron "Foros de Justicia Cotidiana" organizados por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE, en los que se detectó, entre otros problemas, la marginación jurídica, que el CIDE definió como "la condición en que viven muchas personas que carecen de documentos oficiales como los que se utilizan para acreditar su identidad, actas de estado civil, títulos de propiedad y testamentos; lo cual constituye una barrera para acceder a la justicia, y limita el pleno ejercicio del derecho a la identidad, a la seguridad jurídica y a la propiedad".⁴⁵

En ámbito de la propiedad social, es preciso advertir que previamente a las Reformas Constitucionales de 1992, la transmisión de las tierras de ejidos y comunidades agrarias circulaban en mercados internos que, aunque no estaban permitidos por la ley, resultaban funcionales para los campesinos en la medida en que les permitían rentar las tierras, concederlas en usufructo mediante la aparcería, la mediería y el préstamo y hasta venderlas en el interior del núcleo agrario.

Del mismo modo, en la actualidad se observa una baja cultura registral que se materializa por actitudes de indiferencia a la formalización de los actos jurídicos entre los sujetos agrarios, lo que los lleva a generar, a reproducir y a fortalecer mecanismos basados en instituciones sociales, como la confianza y la reciprocidad, a través de los llamados "tratos agrarios"⁴⁶ mediante los cuales generan soluciones flexibles para transferir los derechos de propiedad y aprovechamiento de la tierra social basadas en la tradición y la costumbre, sin observar las formalidades previstas en la normatividad agraria aplicable.⁴⁷

Otra manifestación de la escasa cultura registral se muestra en la falta de Testamento Agrario (lista de sucesión) a la hora que un titular de derechos agrarios fallece,

⁴⁵ Centro de Investigación y Docencia Económicas. Informe de resultados de los Foros de Justicia Cotidiana, 2015. Página 128.

⁴⁶ Se entiende por "tratos agrarios" las relaciones que los sujetos agrarios establecen en el interior de los ejidos, comunidades y poblados, que tienen carácter de un acuerdo, en este caso, entre los ejidatarios o propietarios de la tierra y de éstos con otros individuos en el interior de la familia o fuera de ella para poseer y explotar la tierra. Éstos son mecanismos que permiten cierta reordenación de la propiedad. José Luis Plata Vázquez. *Mercado de tierras y propiedad social: una discusión actual*. Anales de Antropología. Volumen 47, noviembre 2013, Página 20. Recuperable en:

<https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0185122513710178>

⁴⁷ Ídem, Página 18.



provocando con ello, que en algunos casos se presenten problemas agrarios de orden jurídico vinculados directamente a la tenencia de la tierra ejidal y comunal, los cuales se tienen que resolver por la vía jurisdiccional, de conformidad con el Artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Esta situación se presenta, a pesar de que en la propia Ley Agraria se reconoce que la sucesión por *mortis causa* de personas ejidatarias y comuneras involucra fines personales, familiares y sociales, en tanto que se obtiene la continuación de la personalidad patrimonial del transmitente, da seguridad, estabilidad a la familia, da fijeza a la economía, robustece a la libre y fácil circulación de bienes y derechos.

En términos concretos, la Ley Agraria en su artículo 17 regula la facultad del ejidatario de designar a quien deba sucederle en los derechos sobre su parcela y los inherentes a su calidad de ejidatario, mediante la formulación de una lista de sucesión y establece la forma en que tal emisión deberá estar dotada para su plena eficacia.

Finalmente, respecto a la problemática en materia de registro de actos jurídicos agrarios, tal y como se establece en el PSDATU 2020-2024, la titularidad de la propiedad social es un proceso en permanente movimiento, por lo que una adecuada prestación de servicios registrales a los sujetos agrarios, puede contribuir a la construcción de territorios de paz y bienestar. No obstante, la baja cultura registral entre los sujetos de derechos agrarios se materializa por actitudes de indiferencia a la formalización de los actos jurídicos, por ejemplo:

- Sólo 47% de los ejidos y comunidades cuentan con órganos de representación vigentes (RAN, 2018).
- Los titulares de los derechos sobre la tierra han envejecido, tienen en promedio 56 años y una cuarta parte supera los 65 años.
- La titularidad de los derechos agrarios guarda importantes brechas de género, ya que del total de sujetos agrarios certificados: sólo 25% son mujeres ejidatarias, 29% comuneras, 29% son posesionarias y 31% avecindadas.
- Alrededor del 30% de las personas ejidatarias no han depositado su lista de sucesión⁴⁸.

Esta situación refleja importantes retos de gobernanza al interior de los núcleos agrarios, tanto para la gestión de los recursos comunes, la vigilancia del ejercicio de sus derechos, la articulación con las autoridades municipales, federales y de otros sectores.

⁴⁸ SEDATU. (2020). Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024. Páginas 13 y 14.



Para concluir este capítulo, y dado que el objetivo del mismo es describir el problema o necesidad que se pretende atender con la intervención del Pp. U001 RRAJA, con base en información oficial, así como otras fuentes o datos nacionales o internacionales, para lo cual se requiere aportar elementos para dimensionar el problema, en la siguiente sección se presenta el soporte teórico y empírico, relacionado con la intervención del Pp. U001 RRAJA.

2.2.1 SOPORTE TEÓRICO Y EMPÍRICO

En esta sección se reproduce información proveniente de centros de investigación u organismos internacionales familiarizados con el tema de regularización y registro de los derechos sobre la tenencia de la tierra, primeramente, a efecto de justificar la existencia del Pp. U001 RRAJA, al evidenciar los efectos positivos de sus componentes y, en segundo término, para contar con el soporte teórico y empírico de la intervención que se lleva a cabo en mérito del programa.⁴⁹

TABLA 4: EXTRACTO DEL ESTUDIO “EJIDO LAND TENURE AND REGISTRATION SYSTEM: MÉXICO CASE STUDY, 2015”

INSTITUCIÓN	GLOBAL LAND TOOL NETWORK (GLTN) ⁵⁰
Documento o Estudio	<i>Ejido land tenure and registration system: México Case Study, 2015⁵¹. (Sistema de tenencia y registro de ejidos: Caso de estudio México, 2015)</i>
Planteamiento: <i>Transformation of Ejidos over time.</i> (Transformación de ejidos a lo largo del tiempo)	<i>Cuando las reformas de 1992 pasaron por primera vez, mucha gente pensó que este era el fin de los ejidos y de la propiedad comunal. Creyeron que una vez que los ejidos pudieran privatizarse, era sólo cuestión de tiempo antes de que todos los ejidos se transformaran en propiedad privada. Veinte años han pasado, los cuales han sido suficientes para observar si esto ocurrió o no.</i>

⁴⁹ Una de las recomendaciones surgidas de la evaluación en materia de diseño del Programa U 001 en el ejercicio 2017, es al tenor literal siguiente: “Se recomienda incluir en el Diagnóstico información teórica existente relacionada a la regularización y registro de los derechos agrarios para justificar la existencia del programa y evidenciar los efectos positivos de sus componentes. Considerando lo anterior, es deseable que las personas responsables de la operación del programa, tomen información para la actualización del Diagnóstico de centros de investigación u organismos internacionales familiarizados con el tema como la GLTN. Con lo anterior, se podrá contar con soporte teórico y empírico a la intervención que el Pp. U001 lleva a cabo.”. Agencia de Evaluación de Políticas Públicas. Evaluación en materia de Diseño 2017 del Programa presupuestario U001 Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios. Diciembre de 2017. Página 10

⁵⁰ (GLTN) es una alianza global de socios nacionales y regionales apoyada por UN Hábitat que tiene como objetivo contribuir a la seguridad de la tenencia de la tierra y los derechos de propiedad al considerarlos fundamentales para el alojamiento y los medios de subsistencia, así como para la realización de los derechos humanos, la reducción de la pobreza, la prosperidad económica y el desarrollo sostenible.

⁵¹ La traducción del inglés al español es propia.



Estadísticas sobre el número de ejidos que se han convertido a la propiedad privada varían, pero en general, concuerdan en señalar que entre el 6-9% de los ejidos han optado por título privado (dominio pleno). La variación en estas cifras muy probablemente se deriva de las diferentes formas de privatización. Algunos ejidos han privatizado sólo una parte del ejido, mientras que otros lo han hecho con todo el ejido.

La urbanización y el aumento de los valores de la tierra parecen ser las fuerzas impulsoras predominantes de la privatización. En el estado de Quintana Roo sólo tres ejidos adoptaron la propiedad privada, y estos están en centros urbanos o áreas de turismo donde el valor de la tierra ha aumentado exponencialmente desde las reformas de 1992.

En el estado de Veracruz, la privatización de las tierras ejidales es más generalizado y parece ser impulsado principalmente por el crecimiento urbano (Benítez et. al. 2012). La población de la capital del estado, Xalapa, por ejemplo, aumentó de 63,000 habitantes en 1960 a más de 430,000 en 2014 (Benítez 2014). Como resultado de la rápida expansión de la ciudad y la crisis subsiguiente de la vivienda que rodea, **los ejidos se han convertido en el punto focal de la tierra en el incremento del valor, especulación de tierras, transacciones informales de tierras y nuevos asentamientos de vivienda** (Benítez et. al. 2012).

Se estima que hasta el 50% de la población del área urbana de Xalapa se compone ahora de asentamientos informales, muchos son parte de las tierras que anteriormente fueron ejidales. Los mercados de tierras urbanas tienen un impacto significativo en los precios de la tierra de las áreas que rodea el área urbana. En un estudio se encontró que el precio de tierra urbana era más de mil por ciento más alto que el de tierras agrícolas (Palacio, Montesillo y Santacruz 2007).

Lecciones

Los cambios fundamentales que ocurrieron como resultado de la Revolución Mexicana (1910-1917) y la exitosa reforma agraria que siguió son un ejemplo bien documentado de un sistema consuetudinario de tenencia que se ha incorporado en el sistema jurídico legal por casi un siglo. ¿Qué lecciones positivas y negativas podemos aprender de la experiencia mexicana que puede ser relevante para otros países que están tratando de tender puentes entre el sistema de tierras consuetudinario y el legal?

- Una estructura de gobierno estandarizado simplifica la administración de la tierra.
- El Registro especial para el sector ejidal facilita enfoques que favorecen a grupos sociales más vulnerables.
- Los derechos de tierras, tanto comunales como individuales, pueden coexistir.
- La tierra comunal ha preservado los recursos naturales que proveen



	<p>servicios ambientales valiosos.</p> <ul style="list-style-type: none"> · Facilita la transferencia intergeneracional de los derechos sobre la tierra. · Las leyes y prácticas de herencia deben ser cuidadosamente diseñadas para ser sensibles al género y orientadas a la familia. · Los servicios registrales pueden ser más accesibles. · Vinculación de la administración de tierras consuetudinarias y legales. [...].
--	---

TABLA 5: EXTRACTO DEL ESTUDIO “PROYECTOS DE REGULARIZACIÓN Y ADMINISTRACIÓN DE TIERRAS, EVALUACIÓN COMPARATIVA”

INSTITUCIÓN	BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO, OFICINA DE EVALUACIÓN Y SUPERVISIÓN, OVE.
Documento Estudio	o Banco Interamericano de Desarrollo. <i>Proyectos de Regularización y Administración de Tierras, Evaluación Comparativa.</i> Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE. Febrero de 2014.
Planteamiento: Relevancia económica de la regularización y la administración de tierras	<p><i>La tierra es un bien particularmente importante, tanto desde un punto de vista económico como desde uno cultural o, incluso, emocional. La tierra puede entenderse como un factor de producción, como el espacio necesario para llevar a cabo cualquier actividad, como un objeto determinante de la identidad cultural, como el objeto donde radica el hogar y donde uno ha crecido. Por todo ello, suele tener un valor alto, y determinar quién tiene qué derechos sobre ella y garantizarlos reviste especial importancia.</i></p> <p><i>De acuerdo con Besley (1995), la literatura económica ha identificado cuatro razones por las cuales la indefinición o falta de garantías sobre los derechos de propiedad afecta negativamente la actividad económica:</i></p> <p><i>Primera, el riesgo de expropiación desincentiva la inversión en la propiedad.</i></p> <p><i>Segunda, las personas se ven forzadas a dedicar recursos para defender su propiedad en vez de emplearlos con fines productivos.</i></p> <p><i>Tercera, el intercambio de la propiedad se ve inhibido. En el caso de la tierra, esto imposibilita que la tierra sea trabajada por quienes son más productivos en ello.</i></p> <p><i>Cuarta, la propiedad no puede utilizarse como colateral de operaciones financieras necesarias para llevar a cabo otras actividades económicas.</i></p> <p><i>Por estas razones, incrementar la seguridad sobre la tenencia de la tierra puede acarrear varios beneficios económicos, como incrementos en la inversión, el crédito y la productividad. También puede provocar un mayor número de transacciones en el mercado de tierras, un incremento en el valor de la propiedad y una menor incidencia de conflictos de tierras, entre otros beneficios.</i></p> <p><i>La seguridad sobre la tenencia de la tierra es un concepto difícil de medir, al menos desde un punto de vista económico. Más que una definición</i></p>



	<p>jurídica, en la que el grado de seguridad se determina por el nivel de protección que ofrece el sistema legal, en el ámbito económico la definición relevante, es el grado de certeza que siente o percibe una persona de que nadie le va a quitar sus derechos y beneficios sobre una extensión de tierra que le pertenece o que tiene bajo su control.</p> <p>La regularización de la tenencia de la tierra puede aumentar la seguridad sobre la misma, pero no necesariamente. En un contexto en el que rige el estado de derecho, la mayor seguridad jurídica que trae la regularización debería redundar en un incremento en la seguridad sobre la tenencia de la tierra. Pero en un contexto en el que los mecanismos informales de tenencia de tierras predominan y funcionan satisfactoriamente, la regularización podría resultar irrelevante y dejar la seguridad sobre la tenencia de la tierra inalterada.</p>
--	---

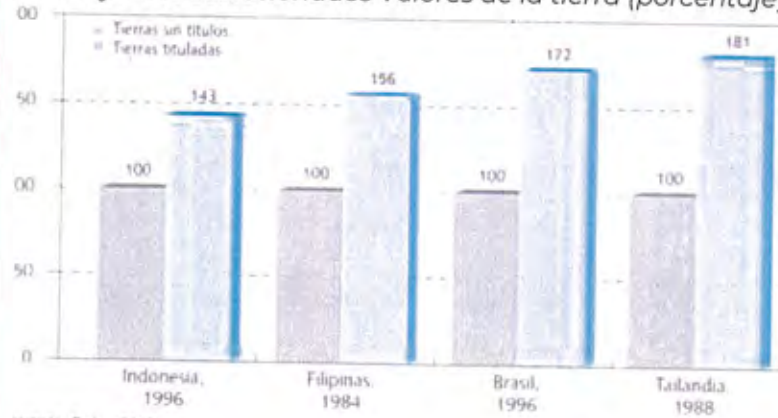
TABLA 6: EXTRACTO DEL ESTUDIO "ACCESO A LA TIERRA, DESARROLLO Y REDUCCIÓN DE LA POBREZA"

INSTITUCIÓN	BANCO MUNDIAL
Documento o Estudio	Klaus Deininger. Acceso a la tierra, desarrollo y reducción de la pobreza. Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial. 2005
Planteamiento ¿Cómo hacer más seguros los derechos de propiedad?	<p><i>Es necesario que los derechos de propiedad de tierras tengan un horizonte suficientemente amplio para constituir incentivos para la inversión, y que sean definidos de tal manera que los haga fáciles de observar, hacer respetar e intercambiar. Es necesario que sean administrados y hechos cumplir por parte de instituciones que tengan respaldo legal y legitimidad social, y que sean accesibles y rindan cuentas a los titulares de derechos de propiedad. Aun en el caso de derechos de propiedad de tierras que sean asignados a un grupo, tienen que ser claros los derechos y deberes de los individuos pertenecientes a ese grupo y la forma en que ellos puedan modificarse y vayan a hacerse cumplir.</i></p> <p><i>Dado que la precisión con la que se definan los derechos de propiedad generalmente se incrementará en concordancia con el aumento del valor de los recursos, es necesario que las instituciones que administran esos derechos sean suficientemente flexibles para evolucionar a lo largo del tiempo en respuesta a requerimientos cambiantes.</i></p> <p><i>Lo dicho significa que los gobiernos tienen un papel clave que jugar en la provisión de tenencia segura para los propietarios y los usuarios de la tierra. Si bien hay muchas situaciones en las que la titulación formal es el arreglo más apropiado, la experiencia indica que dicho arreglo no siempre es necesario y que a menudo no es una condición suficiente para el uso óptimo del recurso tierra. El objetivo de proveer seguridad de la tenencia para el largo plazo, administrada de una forma económicamente eficiente a través de instituciones que combinen legalidad con legitimidad social, puede alcanzarse de diversas maneras, las cuales pueden diferir incluso de una región a otra dentro del mismo</i></p>



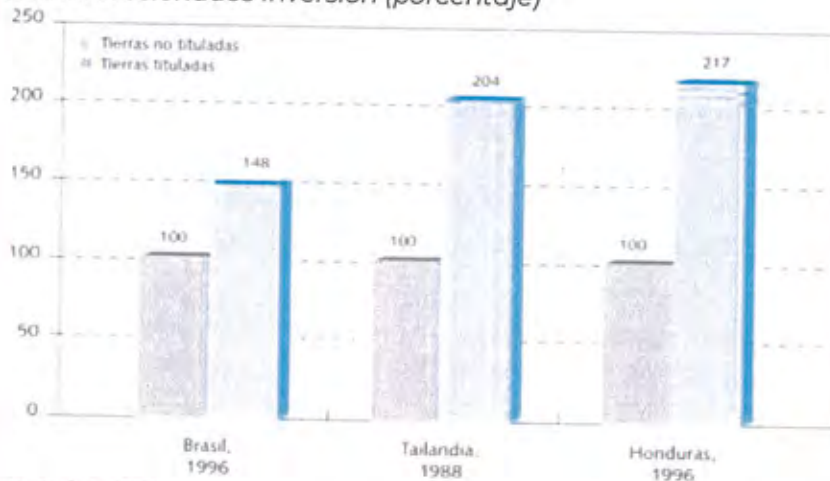
país, dependiendo de la situación.

Gráfico: Impacto del estatus de titulada sobre los valores de la tierra. Países y años seleccionados Valores de la tierra (porcentaje)



FUENTE: Feder (2002)

Gráfico Impacto del estatus de tierra titulada sobre la inversión. Países y años seleccionados Inversión (porcentaje)



FUENTE: Feder (2002)

2.3 EVOLUCIÓN DEL PROBLEMA

En este subcapítulo se realiza un análisis con información de tipo cualitativa de la evolución del problema que se pretendan atender con el Pp. U001 RRAJA. con el fin de identificar cambios en el tiempo que puedan aportar a la determinación de las causas y consecuencias del problema.



En consideración de lo anterior, se reproduce la información contenida en el capítulo 2 del documento denominado "Evaluación número 1201 "Política Agraria"⁵², elaborado por la Auditoría Superior de la Federación, cuya parte que nos interesa, para los fines de este apartado, es de la literalidad siguiente:

Problemática que justificó la política agraria

Diagnóstico 1989-1994:

- *Imposibilidad de continuar con el reparto agrario masivo.*
- *La inseguridad en la tenencia de la tierra ha influido en la descapitalización del sector agropecuario: hay bajos niveles de inversión en todas las formas de tenencia de la tierra e inversión poco rentable en las parcelas.*
- *Los hombres del campo no han recibido los ingresos y servicios que les permitan mejorar y elevar sus niveles de vida.*
- *Migración de los campesinos a las ciudades y creciente abandono de tierras.*
- *El minifundismo ha influido la descapitalización del sector agropecuario, debido al reducido tamaño de algunas parcelas, tanto de pequeña propiedad como ejidales.*

Diagnóstico 1995-2000:

- *Inseguridad de la tenencia de la tierra. Existe incertidumbre que impide la aplicación de la ley y el pleno respeto de los derechos, lo que inhibe la inversión productiva y eleva sus costos en perjuicio del bienestar de ejidatarios y comuneros.*
- *Conflictos agrarios que generan intranquilidad, frenan la inversión e impiden la asociación productiva. Las controversias entre sujetos agrarios impiden activar económica y socialmente al campo.*
- *Las unidades de producción no generan el ingreso suficiente para el sustento familiar. El estancamiento de la producción rural induce a los campesinos con tierra a buscar otras opciones de ingreso.*
- *Migración de campesinos hacia las ciudades, originando su desarraigo.*

⁵² Auditoría Superior de la Federación 2013), "Evaluación Número 1201. Política Agraria"; Página 38. Recuperable en:

https://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2013i/Documentos/Auditorias/2013_1201_a.pdf



- Surgimiento de nuevos grupos sociales que no están previstos en la legislación y para los cuales no existen programas ni instituciones adecuadas (mujeres y jóvenes).
- Descapitalización de los núcleos agrarios y de las unidades de producción.

Diagnóstico 2001-2006:

- La inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra constituye un freno al desarrollo económico y social del campo mexicano.
- A pesar de los avances en la regularización de la tenencia de la tierra, las reformas jurídicas no han dado la seguridad que garantice la inversión necesaria para el crecimiento económico y el desarrollo social en el campo.
- No existe un clima de certeza, esencial para el desarrollo social y el crecimiento económico en el campo.
- En México, la mitad de quienes trabajan en el campo obtiene la mayor parte de sus ingresos por actividades realizadas fuera de sus parcelas.
- Éxodo del campo. Hay una marcada migración de hombres y jóvenes del campo dejando a sus familias en el medio rural y propiciando un desequilibrio en la vida de los núcleos familiares y en los procesos productivos del campo. Se observa una tendencia de feminización del campo mexicano.
- En promedio, en cada ejido viven 289 sujetos que no tienen acceso a la tierra.
- Envejecimiento de los titulares de la tierra. De los 3.5 millones de titulares de la tierra, más de la mitad tiene una edad superior a los 50 años y la quinta parte supera los 65 años.

Diagnóstico 2007-2012:

- Incertidumbre en la tenencia de la tierra que genera inestabilidad social.
- Abandono de las actividades agropecuarias por la pérdida de capital humano y social en el campo, lo que debilita el tejido social de los núcleos agrarios.
- No se ha aprovechado al capital humano y social como ejes articuladores en la creación de bienestar y crecimiento económico, frenando así las posibilidades de



mejoramiento integral de los pobladores de los núcleos agrarios y las localidades rurales vinculadas.

- *Existen individuos marginados que no tienen acceso equitativo a los satisfactores básicos y que representan un segmento estratégico de la población que debe integrarse a las actividades productivas, generar ingresos propios y mejorar sus condiciones de vida.*
- *Dispersión de la información agraria que impide el uso de instrumentos y herramientas prospectivas de manera sistémica e integral. Este tipo de dinámica dificulta la toma de decisiones estratégicas y debilita el impacto de las iniciativas públicas dirigidas a fomentar el desarrollo económico y sustentable de los núcleos agrarios.*
- *Se requiere integrar a las mujeres que habitan núcleos agrarios al sector económico-productivo del territorio social.*

Diagnóstico 2013-2018:

- *Rezagos en el ordenamiento territorial.*
- *Persistencia de conflictos por la posesión de la tierra.*
- *Empobrecimiento del sector rural (el 21.5% de los habitantes en zonas rurales se encuentran en situación de pobreza extrema y el 40.1% son pobres).*
- *Atomización y dispersión de las localidades rurales que genera complejidades para la cohesión territorial y mayor distancia a localidades con mejores oportunidades de bienestar, lo que promueve una dinámica de conservación y regeneración de pobreza.*
- *Las pequeñas localidades constituyen la población rural de México y reflejan un modo de vida con pocas instituciones, un alto nivel de aislamiento, pocas oportunidades de desarrollo, una baja división social del trabajo y un alto predominio por las actividades productivas asociadas al autoconsumo.*
- *Feminización del campo.*
- *Envejecimiento de los sujetos agrarios. Se debe apoyar a los jóvenes del medio rural para desarrollar actividades productivas y facilitar el relevo generacional de los sujetos agrarios, ya que la edad promedio de los ejidatarios es de 59.8 años, 70.5% supera los 50 años y 39.0% tiene más de 65 años.*



- Falta de transferencia de la propiedad agraria.
- Pulverización de la propiedad.

Con base en la información anteriormente expuesta, se puede advertir que la **limitada certeza jurídica y seguridad documental** en la tenencia de la tierra que presentan los **sujetos agrarios del país**, durante el paso de tiempo se ha modificado, como se describe a continuación:

TABLA 7: EVOLUCIÓN Y ESTADO ACTUAL DE LA SITUACIÓN PROBLEMÁTICA

<p>ANTECEDENTES (PREVIO A LA REFORMA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL DE 1992)</p>
<ul style="list-style-type: none"> • Las disposiciones en materia agraria que estuvieron vigentes en el periodo del reparto de tierras, visualizaban a los territorios ejidales y comunales como espacios exclusivamente rurales, destinados únicamente para actividades agrícolas, ganaderas o forestales, aislados o ajenos al resto del espacio físico en el que se encontraban inmersos. • Los derechos sobre las tierras de ejidos y comunidades agrarias circulaban en mercados internos que, aunque no estaban permitidos por la ley, resultaban funcionales para los campesinos en la medida en que les permitían rentar las tierras, concederlas en usufructo mediante la aparcería, la mediería y el préstamo y hasta venderlas en el interior del núcleo agrario.
<p>EVOLUCIÓN DE LA SITUACIÓN PROBLEMÁTICA</p>
<ul style="list-style-type: none"> • La reforma al artículo 27 constitucional de 1992 cambió el régimen de propiedad en favor de los campesinos, buscando hacerlos sujetos del desarrollo agrario. • Se pasó de un régimen de imposibilidad para la enajenación de la tierra, a la posibilidad de ser materia de enajenación. • Se instrumentaron los programas de regularización y certificación de ejidos y comunidades (PROCEDE, FANAR y RRAJA). Desde entonces, y hasta el 31 de diciembre de 2020 se han regularizado 30,483 núcleos agrarios del país. • Algunos territorios ejidales y comunales, por su ubicación geográfica, cercanos a ciudades o centros turísticos o industriales se encuentran altamente presionados, por empresas inmobiliarias para su ocupación, propiciando crecimiento desordenado y no planificado, el cual se expresa en una ocupación poco sustentable del suelo, fomentando la ocupación de zonas de riesgo, de conservación o de producción agrícola, con el consecuente deterioro ambiental, la proliferación de asentamientos irregulares y/o de zonas carentes de servicios el crecimiento desordenado y con ello el desorden territorial. • Los territorios de los ejidos y comunidades se han transferido al régimen privado, se han vendido y se les está dando usos urbanos, sin considerar que pueden tratarse de áreas



ambientalmente muy sensibles, de valor productivo, o incluso de riesgo.

SITUACIÓN ACTUAL DEL PROBLEMA

- Al 31 de diciembre de 2020, permanecen sin regularizarse 1,719 núcleos agrarios.
- Se observa la existencia de asentamientos humanos en territorios ejidales y comunales carentes de certeza jurídica sobre la tenencia de la tierra. Al 31 de diciembre de 2020, persisten poco más de 3,800 núcleos agrarios con superficie destinada al asentamiento humano sin delimitar al interior.
- Se encuentran núcleos agrarios que habiendo sido certificados y/o titulados, no fueron atendidos en su totalidad o que, presentando algún avance en el mismo, fueron suspendidos por diversas causas. Al 31 de diciembre de 2020, se encuentran identificados 564 núcleos agrarios con acciones no regularizadas.
- Existen núcleos agrarios, no cuantificados, que una vez regularizados presentan cambios en las condiciones socio-jurídicas a su interior.
- En la actualidad los sujetos agrarios efectúan actos que constituyen, modifican o extinguen derechos y obligaciones sin que se formalicen a través de su inscripción registral.
- Los derechos de las personas ejidatarias y comuneras no se transmiten mediante documentos con valor jurídico.
- Por lo que en los ejidos y comunidades prevalece un sistema territorial desintegrado, desordenado, excluyente, insostenible e inseguro, ocupado por personas que, por su identidad, género, condición de edad, discapacidad y situación de vulnerabilidad han sido excluidas del desarrollo territorial.

PREGUNTA ANALÍTICA

¿Qué sucede en la actualidad con la tenencia de la tierra de los sujetos agrarios del país?

RESPUESTA

A pesar de los esfuerzos institucionales por regularizar la totalidad de la propiedad social y por contar con información permanentemente actualizada de los actos jurídicos de los sujetos agrarios que constituyen, modifican, transmiten o extinguen derechos y obligaciones, la problemática en la tenencia de la tierra social persiste, por lo que los sujetos agrarios del país, con énfasis en aquellos que se encuentran en situación de **vulnerabilidad**⁵³ presentan limitada certeza jurídica y seguridad documental en la tenencia de la tierra, lo que incrementa las brechas de desigualdad.

⁵³ La situación de vulnerabilidad, para los efectos de la presente Diagnóstico, se entiende en los términos referidos en el Considerando "X" y en el artículo 5 de los Lineamientos para la Operación del Pp. U001 RRAJA, expedidos el 18 de diciembre de 2019.



2.4 EXPERIENCIAS DE ATENCIÓN

En lo que concierne al tema de este apartado, en los próximos párrafos se analizarán experiencias de políticas públicas que, en el ámbito internacional, tuvieron como objetivo brindar certeza jurídica y seguridad documental en la tenencia de la tierra. Lo anterior sin perder de vista que:

[...] los regímenes de tenencia de la tierra están definidos socialmente por normas de acceso a los recursos (tierra, arboles, minerales, etc.) y normas de uso de los recursos. Estos regímenes definen los derechos y los deberes de la gente con respecto a los recursos. Estas normas pueden estar escritas en las leyes, o pueden ser parte de un derecho consuetudinario no escrito. La colectividad (normalmente una entidad política como el Estado-Nación, una dependencia del Estado, una comunidad local, un clan) que legitima estas normas suele retener algunos de los derechos sobre el recurso, mientras que los usuarios del recurso designados (familias, grupos, empresas) tienen otros derechos. La división de los derechos de tenencia que a menudo pueden ser conflictivos entre sí, refleja las relaciones de poder en un lugar determinado.⁵⁴

Así las cosas, los sistemas de tenencia de la tierra, tanto en México, como en el resto de Latinoamérica se basaron en la propiedad privada y la concentración de las tierras agrarias en manos de unas pocas familias, (latifundios) y en una proporción de familias campesinas o de trabajadores con poca o sin tierra, (minifundio). En consecuencia, los latifundistas tenían grandes extensiones de tierra y las de mejor calidad agrícola, mientras que los campesinos tenían parcelas pequeñas en superficies marginales, viéndose forzados a vender su fuerza de trabajo.

Los procesos de reforma agraria, en América Latina, de las décadas del '50, '60 y '70 del siglo XX intentaron modificar esta situación de inequidad a través de la expropiación y compra de grandes propiedades y su redistribución a campesinos con poca o sin tierra, en general, en contextos de movilización política y social⁵⁵.

Sin embargo, desde la perspectiva económica, las reformas agrarias, por una parte, no propiciaron el incremento de la productividad del campo, ya que la asignación de tierra no vino acompañada de medidas complementarias, como asistencia técnica, créditos y acceso a mercados y, por otra parte, no redujeron los niveles de pobreza de la población rural, toda vez que no lograron una verdadera redistribución de la tierra.

⁵⁴ Chris van Dam. (1999). La tenencia de la tierra en América Latina. El Estado del Arte de la Discusión en la Región. Documento especialmente preparado para la Iniciativa Global Tierra, Territorios y Derechos de Acceso. (Páginas 45-111). Argentina: Unión Mundial para la Naturaleza Oficina Regional para América del Sur UICN-SUR. Pág. 50 y 51. Consultable en: http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/download/riea/riea_v12_n1_02.pdf

⁵⁵ Ídem. Página 54.



Ante ese panorama, surgió un nuevo modelo de políticas públicas, orientadas hacia el desarrollo del mercado de tierras, como instrumento que permite tanto la redistribución de la tierra a favor del campesino, como una mayor eficiencia productiva. En este modelo el Estado, además de configurarse como promotor de estas políticas, debía eliminar los factores que impedían que el mercado de tierras funcionara en forma transparente y eficiente, ya que el objetivo debía ser el de crear seguridad en cuanto a los derechos de propiedad e implementar mecanismos eficientes de arrendamiento y venta de tierras, que funcionaran como incentivos para la inversión privada, y con ello, fomentar el desarrollo de mercados financieros.⁵⁶

En ese contexto, desde principios de la década de 1990, el Banco Interamericano de Desarrollo, BID⁵⁷, se dio a la tarea de financiar proyectos de regularización y administración de tierras en diversos países de América Latina y el Caribe. Entre estos proyectos se encuentran:

TABLA 8: PROYECTOS DE REGULARIZACIÓN DE TIERRAS FINANCIADOS POR EL BID

OPERACIÓN	AÑO DE APROBACIÓN	PAÍS	NOMBRE DEL PROYECTO
PE-0037	1995	PERÚ	PROYECTO DE TITULACIÓN Y REGISTRO DE TIERRAS
PE-0107	2001		PROGRAMA DE TITULACIÓN Y REGISTRO DE TIERRAS - SEGUNDA ETAPA
CO-0157	1997	COLOMBIA	PROGRAMA DE TITULACIÓN Y MODERNIZACIÓN DEL REGISTRO Y CATASTRO

Para los objetivos de este apartado, a continuación, se describen las características fundamentales de los proyectos referidos en la tabla que antecede, y se exponen algunos logros, las áreas de oportunidad o debilidades que presentaron, así como sus principales resultados, lo anterior, en razón de que, desde nuestra perspectiva, dichos proyectos tienen como objetivo la atención de temáticas similares al problema que el Pp. U001 RRAJA pretende atender.

A tal efecto, se reproduce, en lo conducente la información contenida en los capítulos 3 y 5 del documento denominado "Proyectos de Regularización y Administración de Tierras:

⁵⁶ Ídem. Página 59.

⁵⁷ El Banco Interamericano de Desarrollo es una institución que presta apoyo financiero y técnico a los países de América Latina y el Caribe, con el objetivo de reducir la pobreza y la desigualdad. Está conformado por 48 países miembros, representados en el Directorio Ejecutivo. Dentro de sus clientes están Gobiernos centrales, provincias, municipios y organizaciones no gubernamentales. Dirección electrónica: <https://www.iadb.org/es>



Evaluación comparativa,⁵⁸ elaborado por investigadores de la Oficina de Evaluación y Supervisión, del BID.

Caso Perú

El BID comenzó a trabajar con Perú en temas de tierras a mediados de la década de 1990, en un momento en que el país tenía un gran interés por regularizar la tenencia de la tierra y permitir el desarrollo del mercado de tierras agrícolas.

En 1969, el gobierno peruano había llevado a cabo una reforma agraria mediante la cual expropió grandes haciendas y distribuyó sus tierras entre campesinos asociados en cooperativas. Más tarde, en 1981 se permitió la disolución de las cooperativas, lo que dio lugar a la fragmentación de sus tierras, las cuales conformaron pequeñas parcelas, que se transferían a sus miembros. Además, dado que la reforma agraria prohibía la venta de tierras, estas transferencias se hacían informalmente, a menudo haciendo subdivisiones de predios ya de por sí pequeños. Por último, los procedimientos de registro eran caros, costosos y generalmente desconocidos por los propietarios rurales.

Como resultado, hacia fines de la década de 1980 primaba una situación de informalidad en la tenencia de la tierra, así como de fragmentación en minifundios. Ante esa situación, a principios de la década de 1990 el gobierno emprendió una campaña de regularización masiva, siguiendo un procedimiento simplificado de registro. Para llevarla a cabo, en 1992 creó el Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT), encargado de las zonas rurales. La regularización en las zonas urbanas quedó a cargo de la Comisión de Formalización de la Propiedad Informal (COFOPRI), creada en 1996 y apoyada con recursos del Banco Mundial.

El BID comenzó a trabajar con Perú en temas de tierras en 1995, mediante el Programa de Titulación y Registro de Tierras (PTRT). Este programa ha consistido en dos fases, las cuales estuvieron concentradas en apoyar al PETT en las tareas de regularización de tierras rurales (primero en la región Costa y después en la Sierra). En un principio, la regularización estaría a cargo de empresas privadas y se haría solo en predios afectados por la reforma agraria y cuya titulación había quedado inconclusa; sin embargo, esta estrategia no dio resultados y en 1997 se comenzó a hacer regularización por barrido, al interior de valles seleccionados, y a cargo de cuadrillas contratadas directamente por el gobierno peruano. Aunque en un principio no tenía plena

⁵⁸ Conroy, Héctor; Ramos Píracoca, Johanna; Ramírez-Goldin, Ana, & Tang, Li. (febrero de 2014). *Proyectos de Regularización y Administración de Tierras: Evaluación comparativa*. Estados Unidos de América: Banco Interamericano de Desarrollo. Consultable en: <https://publications.iadb.org/es/publicacion/16799/proyectos-de-regularizacion-y-administracion-de-tierras-evaluacion-comparativa>



capacidad legal para hacer regularización y enfrentara demoras, el PTRT superó ampliamente la mayoría de sus metas en esta área y a un bajo costo.

Originalmente, el PTRT también tuvo la intención de trabajar en el área de organización institucional del SAT⁵⁹, mediante estudios y propuestas de modificaciones legales para unificar las entidades generadoras de catastro, por una parte, y las de registro, por la otra. Estos estudios no se llevaron a cabo, pero más tarde el país realizó reformas institucionales con objetivos semejantes.

El PTRT también trabajó en el área de ordenamiento territorial, elaborando estudios y delimitando áreas ecológica o culturalmente sensibles; sin embargo, esta información no pudo utilizarse en las labores de regularización debido a la incompatibilidad de formatos.

Si bien los proyectos financiados por el BID trabajaron en distintas áreas, tenían un fuerte énfasis en la regularización. Con el apoyo del PTRT, el PETT se convirtió en un programa muy exitoso en materia de regularización. Sin embargo, la sostenibilidad de la formalidad obtenida es baja puesto que el esquema de incentivos que fomenta la informalidad en el Perú permanece vigente.

Caso Colombia

A pesar de los numerosos esfuerzos que desde la década del sesenta del siglo XX se han adelantado en Colombia para disminuir los elevados niveles de concentración de la propiedad, no ha sido posible implementar una reforma agraria de manera exitosa. Entre 1994 y 1996, se dio un importante cambio en la orientación de la política de tierras, y se adoptaron políticas y cambios institucionales con los que se reconocía la importancia de la regularización de la tenencia para el desarrollo del sector agrícola. En dicho periodo se reformó el marco para la administración de los derechos de propiedad de los terrenos de la nación y áreas protegidas y, posteriormente, se creó el Programa Presidencial para la Formalización de la Propiedad y la Modernización de la Titulación Predial (TITULAR), con el fin de agilizar los procesos de formalización de la propiedad y adelantar un programa de titulación masivo para reducir la informalidad.

⁵⁹ Sistema de administración de tierras (SAT). No existe una definición única del SAT. Para la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura, FAO: "El proceso de determinar, registrar y difundir información sobre la propiedad, el valor y el uso de la tierra y sus recursos asociados. Estos procesos incluyen la determinación (a veces denominada 'adjudicación') de los derechos sobre la tierra y otros atributos, el levantamiento y descripción de estos, su documentación detallada y la provisión de información relevante para respaldar los mercados de tierras". Consultable en <http://www.fao.org/in-action/herramienta-administracion-tierras/introduccion/concepto-administracion-tierras/es/>



En 1997, el país y el BID suscribieron el Programa Especial para la Formalización de la Propiedad y la Modernización de la Titulación Predial (CO0157), con el propósito de dinamizar el mercado de tierras en Colombia, mediante las actividades de formalización de la propiedad —tanto en áreas rurales como urbanas—, modernización de los sistemas de catastro y registro en el país, y el apoyo a la protección de áreas ambientales sensibles. En el marco de este programa, se buscaba desarrollar una nueva metodología de titulación, supervisada por TITULAR, que fuera más eficiente, simplificara los trámites y redujera los tiempos y costos de los procedimientos, generando incentivos para la formalización. Asimismo, buscaba proveer recursos para que las instituciones de catastro y registro pudieran adelantar los procesos de modernización tecnológica que no había sido posible desarrollar debido a restricciones presupuestales.

Los primeros años de ejecución del proyecto se dieron en medio de una coyuntura económica y política compleja. En los años que siguieron a la aprobación del crédito, el país había registrado bajas tasas de crecimiento y enfrentaba serios problemas fiscales que dificultaron el flujo de recursos de contrapartida. Además, con el cambio de gobierno en 1998, se dio un cambio en la estrategia gubernamental para promover el desarrollo rural que ya no ponía énfasis en la formalización, por lo que el programa TITULAR desapareció. Como consecuencia, en el año 2000 el gobierno solicitó al BID una reestructuración del proyecto.

Con la reestructuración, no solo se dio una importante reducción de recursos sino además un cambio en el énfasis programático, redirigiendo los esfuerzos del proyecto de la formalización a la modernización del catastro y el registro. Ello implicó la cancelación de los componentes de titulación urbana y protección ambiental, una considerable reducción en el componente de titulación rural, y un aumento en el alcance de las actividades de la modernización catastral, incluyendo actividades de actualización del catastro, diseño de diversos sistemas de información geográfica, y la integración del catastro y el registro. El Instituto Geográfico Agustín Codazzi (IGAC), entidad administradora del catastro nacional, pasó a ser el nuevo organismo ejecutor, mientras que el Instituto Nacional para la Reforma Agraria (INCORA) supervisó la ejecución del componente de titulación rural. Este último fue liquidado y la ejecución de dicho componente pasó a manos del recién creado Instituto de Desarrollo Rural (INCODER).

El proyecto se ejecutó en un periodo de 10 años, seis más de lo planeado en el diseño original y cuatro más de lo contemplado tras la reestructuración del proyecto. Las significativas demoras en la ejecución se debieron a fallas en el diseño, a los eventos exógenos que afectaron al proyecto en sus primeros años, y a los problemas de tipo fiduciario que retrasaron la ejecución de las actividades de modernización. Pese a esto, el programa logró importantes avances en términos de modernización del SAT, dentro de los que se destacan el diseño metodológico para la integración del catastro y el registro, y la modernización tecnológica del IGAC, que le permitió ponerse a la



vanguardia de las instituciones catastrales en la región. Por el contrario, en términos de titulación, no se cumplió con la meta propuesta en la reestructuración (sustancialmente menor a la original), y no se ha podido determinar si los títulos emitidos fueron efectivamente llevados al registro de la propiedad.

Resultados

Los proyectos analizados no incluyeron una estrategia de evaluación adecuada en su diseño. Por tal motivo, no es posible conocer con certeza cuáles han sido sus resultados en términos de desarrollo económico y social.

En Perú, el BID levantó encuestas entre los hogares beneficiarios y contrató a consultores externos para que evaluaran los proyectos; sin embargo, las limitaciones de los datos usados por estos trabajos solo permiten que sus resultados puedan tomarse como indicativos. En su conjunto, la evidencia disponible sugiere que los proyectos del BID pueden haber aumentado el valor de las propiedades regularizadas, la inversión en ellas y la cantidad de trabajo de los beneficiarios.

Además de esto, la evaluación ha encontrado significativas mejoras en el funcionamiento del SAT, en Colombia, así como cambios importantes y prometedores en la estructura institucional de los mismos. Los proyectos también produjeron avances sustanciales en los niveles de formalidad en la tenencia de la tierra en Perú y en los niveles de cobertura catastral actualizada en Colombia y Perú.

Sin embargo, la evaluación también encontró dos defectos de estos logros: primero, hay indicios de que la calidad de algunos de los productos podría ser menor a la originalmente deseada en Perú. Segundo y tal vez más importante, existen razones para dudar de la sostenibilidad de estos logros. En Perú, los proyectos hicieron grandes avances en regularización, pero sin cambiar los incentivos que fomentan la informalidad ni fortalecer las instituciones que conforman el SAT.

¿Qué falló en los proyectos y qué cosas funcionaron bien?

En cuanto a las fallas, los proyectos no hicieron suficiente trabajo de diagnóstico (ej. del marco jurídico o estudios profundos sobre la tenencia de la tierra), la estrategia de implementación resultó problemática (ej. todas las actividades se desarrollaron simultáneamente, las estrategias de regularización tuvieron que ser cambiadas a una estrategia de barrido), en la tecnología utilizada (la mayoría de los sistemas de información no alcanzó a completarse satisfactoriamente, los contratos de las empresas encargadas de la regularización mostraron deficiencias) y en las provisiones para evaluación y seguimiento de la regularización (que fueron muy deficientes). Aunque estas fallas se intentaron remediar durante la ejecución de los proyectos, tuvieron consecuencias importantes en términos de retrasos, consecución de productos, calidad de productos y, por tanto, consecución de resultados.



En cuanto a las cosas que funcionaron bien, además de sus productos y posibles resultados de desarrollo, los proyectos fueron, por lo general, cuidadosos en seleccionar metodologías de campo de bajo costo y capaces de entregar productos de buena calidad. El levantamiento de linderos de los polígonos a regularizar, por ejemplo, se hizo innovando en el uso de tecnología GPS o adoptando otras metodologías masivas, de bajo costo, que respondían a las necesidades de cada caso. La metodología de adjudicación fue participativa y se basó en la consulta y publicidad comunitaria, apoyándose en campañas de difusión previas.

Los proyectos también mostraron buena capacidad de respuesta y adaptación a circunstancias cambiantes, modificando los criterios de selección de predios que habrían de ser regularizados, generando nuevos esquemas de organización de trabajo en campo, e incluso abandonando o reduciendo el trabajo en áreas en las cuales el avance requería progresos previos en otras áreas.

Para finalizar este apartado se presenta un resumen de lo conseguido en cada uno de los casos de estudio en materia de regularización.

TABLA 9: RESUMEN COMPARATIVO DE PRODUCTOS DE REGULARIZACIÓN

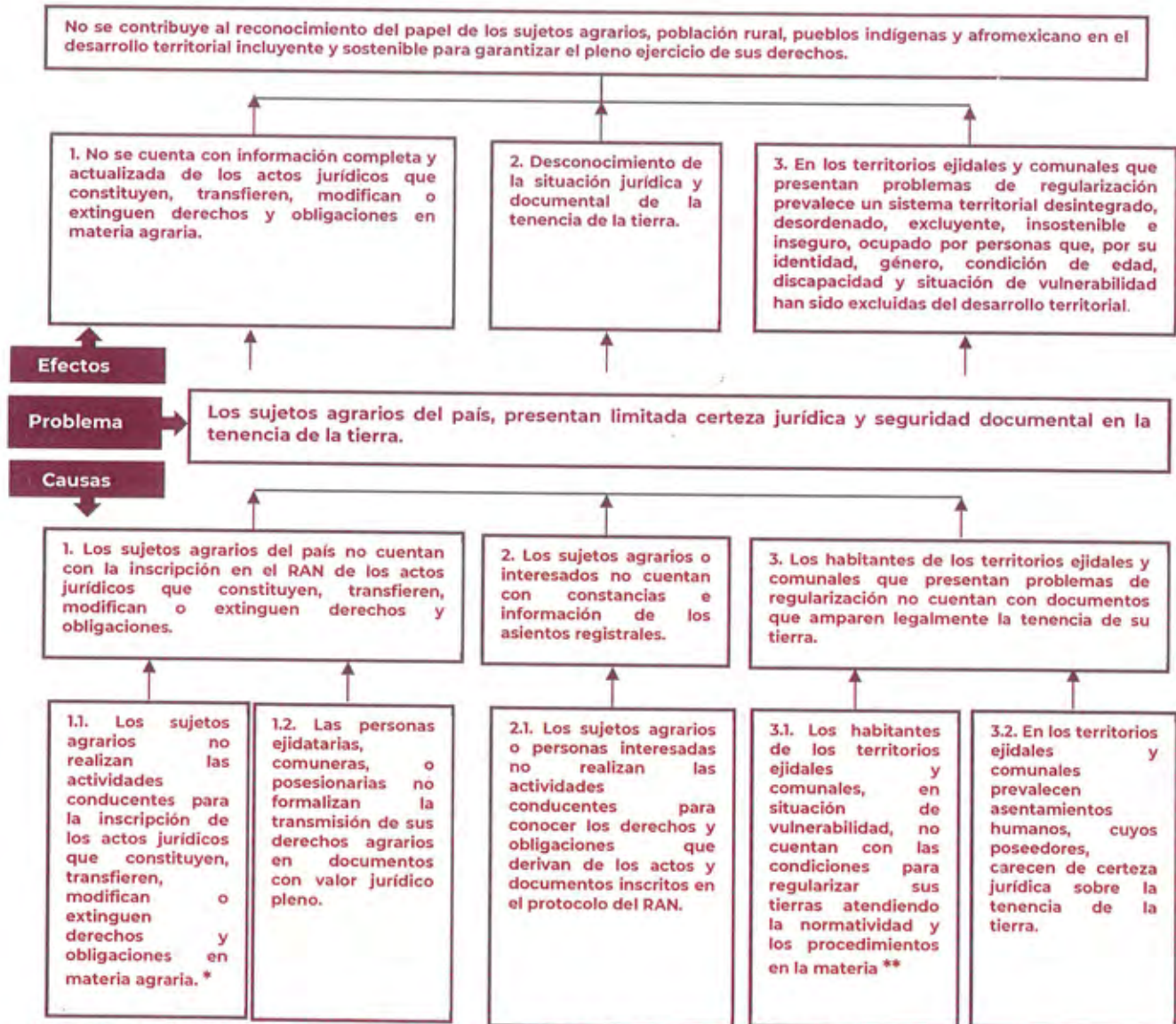
PRODUCTO	PAÍS	META	ALCANZADO	COMENTARIO
PREDIOS CATASTRADOS	COLOMBIA	108,946	268,497	INCLUYE PREDIOS FORMADOS Y ACTUALIZADOS, URBANO Y RURAL.
	PERÚ	1,350,000	1,988,300	
PREDIOS TITULADOS / ADJUDICADOS	COLOMBIA	108,946	8,446	
	PERÚ	778,132	1,988,300	
PREDIOS REGISTRADOS	COLOMBIA	108,946	N.D.	
	PERÚ	1,298,132	1,804,777	

Colombia: Incluye metas y productos previos y posteriores a la restructuración.

Perú: Incluye 2 proyectos: PE0037 y PE0107. Los indicadores agregan predios que originalmente tenían distintas situaciones jurídicas.



2.5 ÁRBOL DE PROBLEMA



* Los actos jurídicos referidos son los que se listan en el artículo 32 del Reglamento Interior del RAN.

** Las actividades del procedimiento se refieren a: 1.-Emisión de acuerdos para regularizar sus tierras. 2.- Realización de trabajos técnicos de delimitación. 3.-Celebración de asambleas de presentación de planos. 4.-Celebración de asambleas de delimitación, destino y asignación de tierras. 5.- Ingreso de expedientes generales.6.-Validación de actas de asamblea por sujetos agrarios con derechos vigentes.



3. OBJETIVOS

Derivado de la problemática descrita en los apartados anteriores, resulta indispensable que las instituciones participantes en la operación del Pp. U001 RRAJA, reorienten su actuación a efecto de contribuir a superar las condiciones de vulnerabilidad que presentan los sujetos agrarios y con ello, materializar uno de los principios que orientan el trabajo de la presente administración, esto es, **no dejar a nadie atrás, no dejar a nadie fuera, y ningún territorio atrás**; de manera que las brechas identificadas sean contrarrestadas con el fin de generar territorios de paz y bienestar.

En ese contexto, y para optimizar las acciones derivadas de la operación del Pp. U001 RRAJA, se debe fomentar, tanto en los órganos de representación, como en el resto de los integrantes de los territorios ejidales y comunales, una concientización del nuevo papel que los núcleos agrarios están llamados a desempeñar para el impulso del ordenamiento territorial y del desarrollo rural y urbano, a partir de la concepción fundamental del territorio como un sistema, en el que las acciones de los tres niveles de gobierno, en coordinación con las instituciones del Sector Agrario incidan en un correcto ordenamiento territorial y en un adecuado desarrollo rural y urbano que beneficie a los sujetos agrarios y consecuentemente al resto de la sociedad.

En efecto, en la presente administración, el ordenamiento territorial se concibe como una política de Estado que establece la reorientación de las vocaciones del suelo, la ocupación y el aprovechamiento sostenible del territorio; integrando las dimensiones ambientales, sociales, culturales y económicas del desarrollo; trascendiendo los ámbitos rural y urbano, considerando las escalas locales, metropolitanas, regionales y nacional; promoviendo el cuidado de la biodiversidad y reducción del riesgo ante desastres; reconciliando a las personas con su entorno natural, a efecto de construir territorios de paz y bienestar a partir de la reducción progresiva de las brechas de desigualdad socio espacial, pobreza y discriminación que han sido producidas y reproducidas por las políticas neoliberales⁶⁰.

Para ejemplificar los componentes del sistema territorial se presenta la siguiente ilustración:

⁶⁰ PSDATU 2020-2024.

ILUSTRACIÓN 2: EJEMPLO DE UN SISTEMA TERRITORIAL⁶¹



Por todo lo anteriormente señalado, y de conformidad con lo establecido en el PSDATU 2020-2024 la presente administración tiene el firme compromiso de fortalecer la diversidad cultural y ambiental en relación a los territorios agrarios, para proveerles del bienestar que permita el pleno ejercicio de derechos individuales y colectivos, reduciendo además brechas de género y de relevo generacional en la propiedad y en los órganos de representación.

En el mismo sentido, se debe entender que la titularidad de la propiedad social es un proceso en permanente movimiento y que, por ello, es un pilar fundamental para emprender acciones precisas que contribuyan a su permanente actualización, para la construcción de territorios de paz y bienestar.

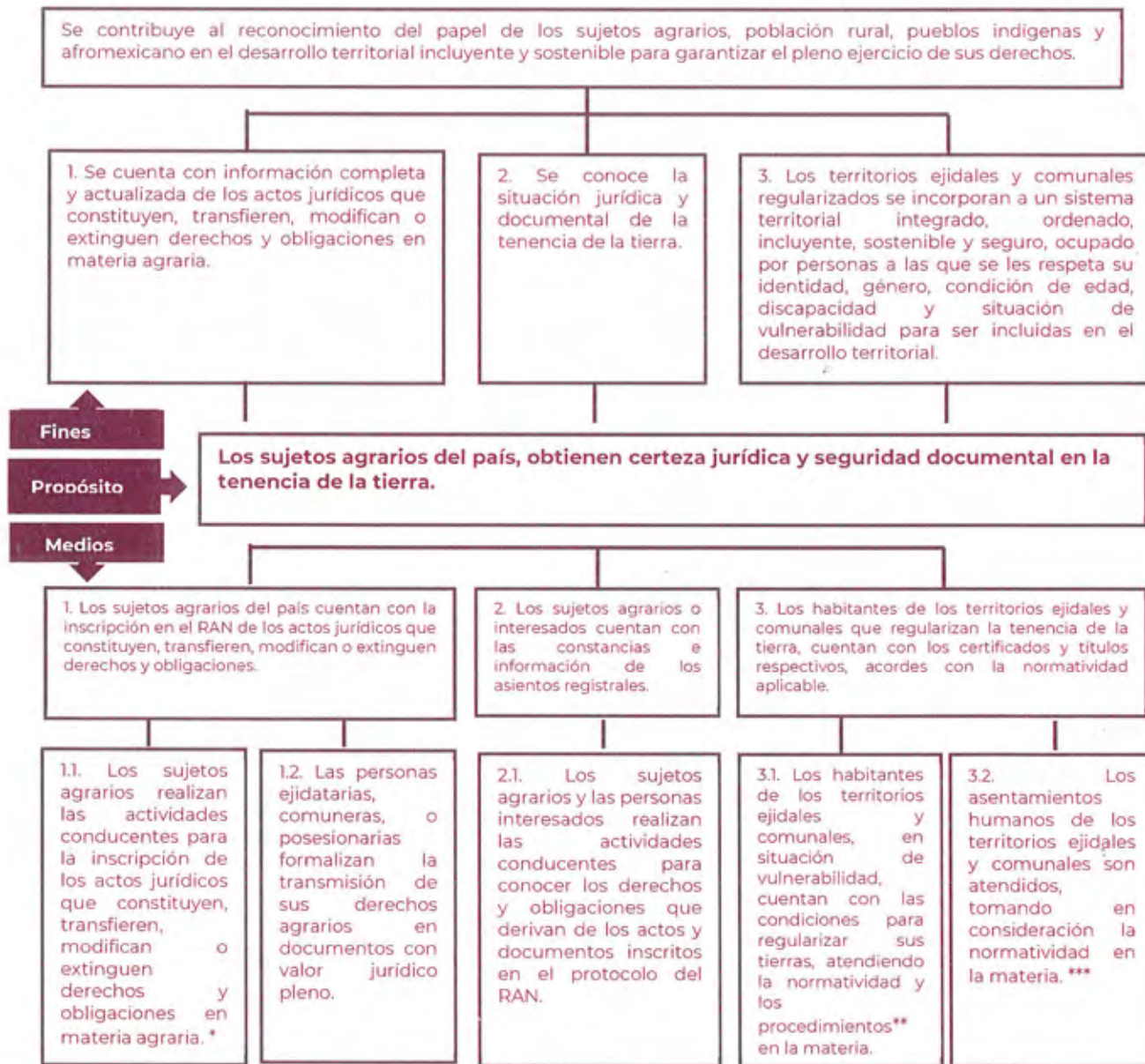
A tal efecto, las acciones del Pp. U001 RRAJA se orientarán a contribuir al fortalecimiento del régimen de propiedad social de los sujetos agrarios; respetando en todo momento los sistemas normativos y modos de vida en las comunidades agrarias bajo un enfoque de derechos y perspectiva de género. La gobernanza y la cohesión social participativa prevalecerán en los núcleos agrarios, pueblos indígenas y afroamericano para reducir las brechas de desigualdad. De igual manera, se verán fortalecidas las capacidades productivas de los núcleos agrarios considerando la diversidad de vocaciones del territorio.

⁶¹ Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. (06 de mayo de 2020). Programa Territorial Operativo de la Zona Norte del Valle de México, con énfasis en el Proyecto Aeroportuario de Santa Lucía. Versión Síntesis. 26 de junio de 2020, de SEDATU Consultable en: <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/programa-territorial-operativo-de-la-zona-norte-del-valle-de-mexico-con-énfasis-en-el-proyecto-aeroportuario-de-santa-lucia>





3.1 ÁRBOL DE OBJETIVOS



* Los actos jurídicos referidos son los que se listan en el artículo 32 del Reglamento Interior del RAN.

** Las actividades del procedimiento se refieren a: 1.-Emisión de acuerdos para regularizar sus tierras. 2.- Realización de trabajos técnicos de delimitación. 3.- Celebración de asambleas de aprobación planos. 4.-Celebración de asambleas de delimitación, destino y asignación de tierras. 5.- Ingreso de expedientes generales.6.- Validación de actas de asamblea por sujetos agrarios con derechos vigentes.

*** Ley Agraria y sus reglamentos, así como en lo previsto en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.



3.2 DETERMINACIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL PROGRAMA

Con base en las directrices establecidas tanto en el PND 2019-2024, como en el PSDATU 2020-2024, el objetivo general del programa, es **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, mediante el registro de actos jurídicos agrarios y los procesos de regularización en la tenencia de la tierra, fortaleciendo la certeza jurídica y la seguridad documental de la propiedad social.**

Los objetivos específicos en materia de Regularización, certificación y titulación de las tierras ejidales y comunales son:

- I. Desarrollar las actividades técnicas, jurídicas y organizacionales inherentes a la regularización, certificación y titulación de la tenencia de la tierra de los núcleos agrarios, aplicando la normatividad en la materia;
- II. Fomentar y promover el ordenamiento de los núcleos agrarios regularizados, que presenten modificaciones respecto al uso y aprovechamiento de sus tierras, a fin de contribuir a la ocupación ordenada y al uso sustentable del territorio;
- III. Coadyuvar con las instituciones del Sector Agrario, en la realización de trabajos técnicos, organizacionales y jurídicos que se requieran, derivado de la ejecución de los programas institucionales;
- IV. Proponer y ejecutar las actividades de ordenamiento, certificación y titulación de la tenencia de la tierra que resulten necesarias en los núcleos agrarios con situación irregular o impactados por una acción agraria, y
- V. Difundir los beneficios y alcances jurídicos de la regularización, certificación y titulación de los núcleos agrarios.

En relación al reconocimiento de los pueblos indígenas y afroamericano, resulta necesario atender de manera prioritaria a la población que se encuentre en situaciones de vulnerabilidad, y pobreza. En tal sentido, se atenderán de manera prioritaria, en materia de Regularización, certificación y titulación de las tierras ejidales y comunales, entre otros, a aquellos núcleos agrarios que cubran los requisitos normativos y que presenten alguna de las siguientes situaciones:

- Que se ubiquen en municipios que formen parte de las Zonas de Atención Prioritaria para el año fiscal correspondiente;
- Que se encuentren inmersos en los proyectos prioritarios del Presidente de la República o del Titular del Ramo;



- Que se ubiquen en municipios que formen parte del Listado de Municipios A y B de acuerdo con la clasificación del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas;
- Que se encuentren en situaciones de emergencia o se refiera a una orden judicial, y
- Que formen parte del universo de atención de los programas que en su caso defina la SEDATU.

Adicionalmente, en materia de registro de actos jurídicos agrarios, con el objeto de llevar a cabo el control de la propiedad social, el Registro Agrario Nacional tiene entre otras funciones, el ejercicio de la actividad registral, a través de la calificación e inscripción de los actos jurídicos que constituyan, transfieran, modifiquen o extingan derechos y obligaciones contenidas en el artículo 32 del Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional. Asimismo, le compete llevar a cabo el control documental derivado de las inscripciones realizadas con motivo de la actividad registral.

3.3 APORTACIÓN DEL PROGRAMA A LOS OBJETIVOS DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO Y DE LAS INSTITUCIONES

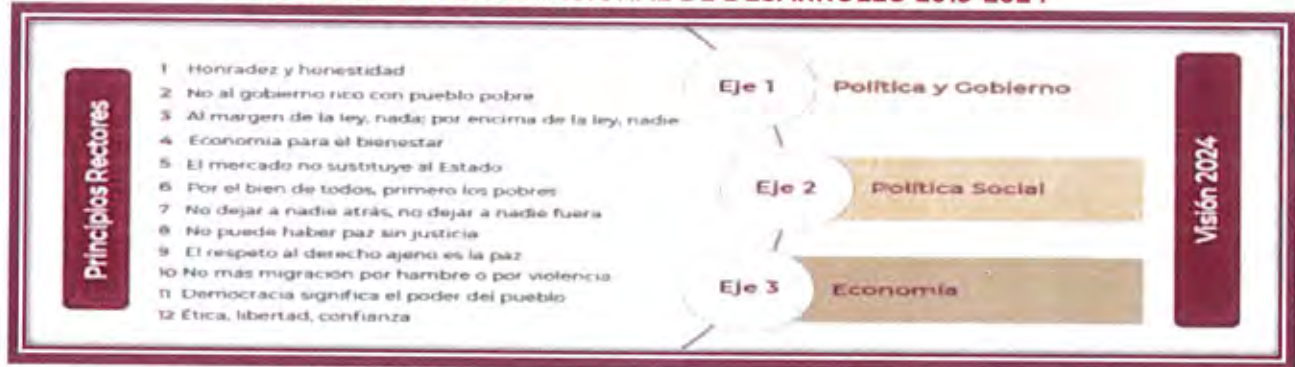
De conformidad con la Ley de Planeación, el Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el documento donde se precisan los objetivos nacionales, las estrategias y las prioridades del desarrollo integral, equitativo, incluyente, sustentable y sostenible del país, los cuales sirven de base para la programación y presupuestación del gasto público federal que de forma anual se realiza en términos de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH).

El PND 2019-2024 se publicó el 12 de julio de 2019 en el Diario Oficial de la Federación, cuyo objetivo es construir un modelo viable de desarrollo económico, de ordenamiento político y de convivencia entre los sectores sociales, para lograr el progreso con justicia y el crecimiento con bienestar.

El PND 2019-2024 está conformado por 12 principios rectores y 3 Ejes a partir de los cuales se esboza un nuevo modelo viable de desarrollo económico, ordenamiento político y convivencia entre los sectores sociales. Se busca demostrar que es posible imprimir un nuevo rumbo nacional, donde la modernidad puede ser forjada desde abajo y sin excluir a nadie, y que el desarrollo no tiene por qué ser contrario a la justicia social, para ilustrar lo anterior, se presenta la siguiente figura:



ILUSTRACIÓN 3: PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2019-2024



Por su parte el PSDATU 2020-2024 establece como objetivos prioritarios los siguientes:

TABLA 10: PSDATU 2020-2024

OBJETIVOS PRIORITARIOS
1.- Establecer un sistema territorial integrado, ordenado, incluyente, sostenible y seguro centrado en los derechos humanos y colectivos de las personas, pueblos y comunidades, con énfasis en aquellas que, por su identidad, género, condición de edad, discapacidad y situación de vulnerabilidad han sido excluidas del desarrollo territorial.
2.- 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.
3.- Impulsar un hábitat asequible, resiliente y sostenible, para avanzar en la construcción de espacios de vida para que todas las personas puedan vivir seguras y en condiciones de igualdad.
4.- Garantizar el acceso a una vivienda adecuada para todas las personas, a partir de un enfoque de derechos humanos con pertinencia cultural y regional.

Tomando en cuenta lo anteriormente expuesto, en este apartado se identificará y describirá la vinculación el Pp. U001 RRAJA con el PND 2019-2024, con el PSDATU 2020-2024, con el Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2021-2024⁶², con la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020-2024, con los objetivos Institucionales identificados en el Programa Estratégico del Registro Agrario Nacional 2020-2024⁶³, y en el Programa Institucional 2020-2024 de la Procuraduría

⁶² Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. (2021). Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2021-2024, publicada en el Diario Oficial de Federación el 02 de junio de 2021.

Consultable en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5620126&fecha=02/06/2021

⁶³ Programa Estratégico del Registro Agrario Nacional 2020-2024, consultable en <https://www.gob.mx/ran/documentos/programa-estrategico-del-registro-agrario-nacional-2021-2024>



Agraria⁶⁴, habida cuenta de que cada uno de los documentos señalados, conforman el marco sectorial e institucional a que también aportaría la operación del Pp. U001 RRAJA.

TABLA 11: ALINEACIÓN DEL PP. U001 RRAJA AL MARCO SECTORIAL E INSTITUCIONAL

<p>PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 2019-2024</p>	<p>Eje 3. Economía. Prioridad XIII. Autosuficiencia alimentaria y rescate del campo.</p> <p>El sector agrario ha sido uno de los más devastados por las políticas neoliberales. A partir de 1988 se destruyeron mecanismos que resultaban fundamentales para el desarrollo agrario, se orientó el apoyo público a la manipulación electoral y se propició el vaciamiento poblacional del agro. Las comunidades indígenas, que han vivido desde hace siglos la opresión, el saqueo y la discriminación, padecieron con particular intensidad esta ofensiva. Las políticas oficiales han favorecido la implantación de las agroindustrias y los megaproyectos y han condenado al abandono a comuneros, ejidatarios y pequeños propietarios.</p>	
<p>PROGRAMA SECTORIAL DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO 2020-2024.</p>	<p>Objetivo prioritario 2. 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.</p>	<p>Estrategia prioritaria 2.5 Fortalecer el régimen de propiedad social y sus mecanismos de representación respetando los sistemas normativos y modos de vida en las comunidades agrarias bajo un enfoque de derechos y perspectiva de género.</p>
<p>PROGRAMA SECTORIAL DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO 2020-2024.</p>	<p>Estrategia prioritaria 2.3 Fortalecer los mecanismos normativos y los espacios para la mediación y conciliación de conflictos agrarios a partir del respeto a los usos y costumbres de los núcleos agrarios, pueblos y comunidades indígenas y afroamericanos.</p>	<p>Estrategia prioritaria 2.5 Fortalecer el régimen de propiedad social y sus mecanismos de representación respetando los sistemas normativos y modos de vida en las comunidades agrarias bajo un enfoque de derechos y perspectiva de género.</p>
<p>PROGRAMA SECTORIAL DE DESARROLLO AGRARIO, TERRITORIAL Y URBANO 2020-2024.</p>	<p>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 afroamericanos, mediante el registro y regularización de asuntos jurídicos agrarios.</p>	<p>Acción puntual 2.5.7 Atender a los ejidos y comunidades agrarias a través de los apoyos y programas del sector.</p>
<p>PROGRAMA NACIONAL</p>	<p>Objetivo prioritario 4.- Potencializar las capacidades organizativas,</p>	

⁶⁴ Programa Institucional 2020-2024 de la Procuraduría Agraria. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 03 de noviembre de 2020.



<p>DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO 2021-2024</p>	<p>productivas y de desarrollo sostenible del sector agrario, de las poblaciones rurales y, de los pueblos y comunidades indígenas y afroamericanas en el territorio, con pertinencia cultural.</p>	
	<p>Estrategia prioritaria 4.1 Mejorar la colaboración interinstitucional de los tres órdenes de gobierno para fortalecer las capacidades y el nivel organizativo en el uso del territorio, la procuración de justicia agraria y la atención a procedimientos administrativos, así como en el manejo sistematizado de la información rural.</p>	<p>Estrategia prioritaria 4.4 Fomentar mecanismos de conciliación con los sujetos agrarios para favorecer la cohesión territorial y comunitaria, impulsando procesos de participación democrática, efectiva, equitativa, igualitaria y con pertinencia cultural, en el contexto del ordenamiento del territorio.</p>
	<p>Acción puntual 4.1.4 Actualizar los padrones ejidales y comunales, con perspectiva de género, para conocer las condiciones de la estructura territorial y facilitar la toma de decisiones en materia de OT.</p>	<p>Acción puntual 4.4.8 Apoyar el cambio generacional para la cesión de derechos entre las personas titulares de la propiedad social en los núcleos agrarios, con pertinencia cultural.</p>
	<p>Acción puntual 4.1.7 Fortalecer los mecanismos de colaboración interinstitucional, para optimizar los procesos de regularización y certificación de la propiedad social, atendiendo las necesidades específicas de mujeres y hombres.</p>	
	<p>Acción puntual 4.1.8 Fortalecer la seguridad jurídica y documental de la propiedad social, con atención oportuna y eficaz de la demanda de los sujetos agrarios.</p>	
	<p>Acción puntual 4.1.10 Llevar los servicios del Registro Agrario Nacional a las comunidades de difícil acceso, en coordinación interinstitucional, mediante los centros integradores.</p>	
<p>ESTRATEGIA NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL 2020-2024</p>	<p>3.2.2 Eje Nacional 2. Desarrollo territorial Objetivo prioritario 2.1 Procurar la igualdad socio-espacial con mejoras en el bienestar con un enfoque en derechos fundamentales y respeto a grupos vulnerables, especialmente a los pueblos indígenas y afroamericanos.</p>	



	<p>2.1.1 Identificar viviendas en condiciones de irregularidad de la tenencia de la tierra y facilitar los procesos administrativos con la finalidad de que sus ocupantes cuenten con una tenencia segura sobre su vivienda, siempre que no se trate de zonas de riesgo o de alto valor ambiental, y promoviendo la igualdad de género sobre la propiedad.</p> <p>2.1.3 Promover acciones para que las personas que habitan en los núcleos agrarios puedan beneficiarse de la revalorización de sus tierras, siempre que no se impida el acceso a los sectores de bajos ingresos y se encuentre en congruencia con los instrumentos del OT [Ordenamiento Territorial].</p>
<p>PROGRAMA ESTRATÉGICO DEL REGISTRO AGRARIO NACIONAL 2020-2024</p>	<p>Objetivo prioritario 1.- Reivindicar el importante papel de la tierra de propiedad social para garantizar el pleno ejercicio de los derechos de los sujetos agrarios y así fortalecer al ejido y la comunidad mediante la seguridad jurídica y documental.</p>
	<p>Estrategia prioritaria 1.1.- Brindar seguridad jurídica y documental de la propiedad social de la tierra.</p>
	<p>Acción puntual 1.1.1.- Atender oportuna y eficazmente la demanda de los sujetos agrarios y usuarios en general a través de la modernización del Registro y atención digna.</p>
	<p>Estrategia prioritaria 1.2.- Resolución de conflictos y democratización de los órganos de representación.</p>
	<p>Acción puntual: 1.2.1.- Regularización y depuración integral de los padrones de los núcleos agrarios y asistencia técnica.</p>
	<p>Objetivo prioritario 4.- Contribuir a la planeación y ordenamiento territorial comunitario, regional y nacional mediante esquemas participativos y la coordinación interinstitucional.</p>
	<p>Estrategia prioritaria 4.1.- Fortalecer la coordinación del sector agrario de la SEDATU.</p>
	<p>Acción puntual 4.1.1.- Priorizar el enfoque del ordenamiento territorial y del desarrollo agrario sobre la base de la cooperación y del trabajo en equipo.</p>
	<p>Estrategia prioritaria 4.3.- Brindar soporte a las acciones y proyectos de carácter estratégico implementados por el Gobierno de la República.</p>
	<p>Acción puntual 4.3.1.- Aportar de manera oportuna toda la información catastral y registral para los proyectos prioritarios.</p>
	<p>Estrategia prioritaria 4.4.- Contribuir a las tareas de planeación e información indispensables al ordenamiento territorial.</p>
	<p>Acción puntual 4.4.1.- Llevar a cabo la regularización de asentamientos humanos y zonas conurbadas en tierras ejidales y comunales.</p>
<p>Objetivo prioritario 5.- Atender de manera prioritaria a las comunidades indígenas, jóvenes, mujeres y adultos mayores, sujetos agrarios, con respeto a los derechos humanos y a sus usos y costumbres.</p>	



	<p>Estrategia prioritaria 5.1.- Priorizar la regularización, medición, deslinde, inscripción y registro de los territorios indígenas tal como lo mandata el Art. 2º de la Constitución.</p> <p>Acción puntual 5.1.3.- Apoyo institucional para la delimitación territorial, depuración y/o actualización de padrones de los ejidos y comunidades con población indígena; o bien, para el acercamiento de los servicios del RAN a comunidades indígenas, mujeres, jóvenes y adultos mayores.</p>
<p>PROGRAMA INSTITUCIONAL 2020-2024 DE LA PROCURADURÍA AGRARIA.</p>	<p>Objetivo prioritario 4.- Contribuir a garantizar certeza jurídica y seguridad documental en los núcleos agrarios, a fin de disminuir la brecha de desigualdad en materia de ordenamiento territorial y ambiental, mediante la regularización y titulación de solares urbanos.</p> <p>Estrategia prioritaria 4.1.- Coordinar la interacción con las autoridades en materia de ordenamiento territorial y ambiental de los tres órdenes de gobierno, para que los núcleos agrarios obtengan el beneficio legítimo de sus derechos sobre la tenencia de la tierra en apego a la Ley e impulsar el aprovechamiento sostenible.</p> <p>Acción puntual 4.1.5.- Desarrollar mecanismos de participación con equidad de género en los núcleos agrarios que contribuyan con la vigilancia de las disposiciones jurídicas y normativas en beneficio su mejora territorial.</p> <p>Estrategia prioritaria 4.2.- Asesorar y orientar a los núcleos agrarios para realizar un ordenamiento de su propiedad conforme a las normas en materia de asentamientos humanos y ambientales.</p> <p>Acción puntual 4.2.1.- Asistir a los núcleos agrarios para que cuenten con las opiniones y dictámenes en materia de ordenamiento territorial y ambiental previo a la realización de sus asambleas de delimitación, destinación y asignación de derechos de las tierras ejidales.</p> <p>Acción puntual 4.2.2.- Promover los mecanismos de atención al programa de regularización apegados a los ejes rectores establecidos por la Administración Pública Federal privilegiando las áreas de asentamientos humanos sin regularizar en los núcleos agrarios con alta o muy alta marginación.</p> <p>Estrategia prioritaria 4.3.- Efectuar las acciones legales necesarias para que los núcleos agrarios se ciñan a la normativa en materia de ordenamiento territorial y ambiental.</p> <p>Acción puntual 4.3.2.- Denunciar ante las autoridades competentes las ilegalidades que en materia de ordenamiento territorial y ambiental detecte en la delimitación, destinación y asignación de derechos de las tierras de propiedad social.</p> <p>Estrategia prioritaria 4.4.- Identificar a los núcleos con alto grado de marginación, y preferentemente con población indígena y afromexicana, para su certificación y regularización.</p> <p>Acción puntual 4.4.1.- Seleccionar, en coordinación con el RAN, a los núcleos de población con alto grado de marginación, preferentemente con población indígena, no certificados o titulados en alguna de sus</p>



	<p>áreas que requiera de regularización y que no hayan sido delimitados en su polígono de asentamientos humanos.</p> <p>Estrategia prioritaria 4.5.- Impulsar la coordinación interinstitucional a fin de prevenir o revertir la asignación de solares de forma arbitraria.</p> <p>Acción puntual 4.5.1.- Identificar, en coordinación con el RAN, los núcleos agrarios que cuenten con solares urbanos sin asignar para orientar a las asambleas respecto de la normativa que deberán observar para su asignación.</p> <p>Acción puntual 4.5.3.- Vigilar que en la asignación de derechos se respete la posesión que tienen las mujeres madres de familia en los núcleos agrarios.</p>
<p>PROGRAMA DE REGULARIZACIÓN Y REGISTRO DE ACTOS JURÍDICOS AGRARIOS.</p>	<p>Objetivo general</p> <p>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, mediante el registro de actos jurídicos agrarios y los procesos de regularización en la tenencia de la tierra, fortaleciendo la certeza jurídica y la seguridad documental de la propiedad social.</p>

3.4 APORTACIÓN DEL PROGRAMA A LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO SOSTENIBLE.

En 2015, la Organización de las Naciones Unidas (ONU), aprobó la Agenda 2030 sobre el Desarrollo Sostenible⁶⁵. Esta agenda cuenta con 17 Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), conocidos también como Objetivos Mundiales, que incluyen desde la eliminación de la pobreza hasta el combate al cambio climático, la educación, la igualdad de la mujer, la defensa del medio ambiente o el diseño de las ciudades. Cada objetivo tiene metas específicas que deberán alcanzarse en los próximos años, se trata de un total de 169 metas.

El propósito del Pp. U001 RRAJA es que "Los sujetos agrarios [obtengan] certeza jurídica y seguridad documental". En consecuencia, su vinculación con los ODS se da por medio del Objetivo 1 "Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo", Objetivo 5, "Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas" y el Objetivo 11 "Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles", a través de las metas que se describen en la siguiente tabla:

⁶⁵ Organización de las Naciones Unidas. (S/F). Objetivos de Desarrollo Sostenible. 21 de junio de 2021, de Organización de las Naciones Unidas Sitio web: <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>



TABLA 12: ALINEACIÓN DEL PP. U001 RRAJA A LOS ODS

ODS	OBJETIVO DE DESARROLLO SOSTENIBLE[DESCRIPCIÓN]	META DEL ODS	META DEL OBJETIVO DE DESARROLLO SOSTENIBLE[DESCRIPCIÓN]	CONTRIBUCIÓN
1	Poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo.	1.4	Para 2030, garantizar que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos, así como acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de las tierras y otros bienes, la herencia, los recursos naturales, las nuevas tecnologías apropiadas y los servicios financieros, incluida la micro financiación.	Directa
5	Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas.	5.7	Emprender reformas que otorguen a las mujeres el derecho a los recursos económicos en condiciones de igualdad, así como el acceso a la propiedad y al control de las tierras y otros bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales.	Indirecta
11	Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.	11.3	Para 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para una planificación y gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países.	Indirecta
11	Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.	11.8	Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales mediante el fortalecimiento de la planificación del desarrollo nacional y regional.	Indirecta



ODS	OBJETIVO DE DESARROLLO SOSTENIBLE[DESCRIPCIÓN]	META DEL ODS	META DEL OBJETIVO DE DESARROLLO SOSTENIBLE[DESCRIPCIÓN]	CONTRIBUCIÓN
11	Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.	11.9	9-Para 2020, aumentar sustancialmente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan y ponen en marcha políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles.	Indirecta

4. COBERTURA

La cobertura del Programa es nacional, en razón de que su ámbito de actuación se constituye por los sujetos agrarios del país, esto es, ejidos, comunidades, así como personas ejidatarias o comuneras, posesionarias, o vecindadas, que presentan la problemática que se busca resolver, a través de la intervención del Pp. U001 RRAJA, los cuales se encuentran distribuidos en las 32 entidades federativas. En cuanto a los ejidos y comunidades, éstos se distribuyen en el territorio nacional de la siguiente manera:

TABLA 13: DISTRIBUCIÓN DE NÚCLEOS AGRARIOS AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020⁶⁶

CORTE AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020			
ENTIDAD FEDERATIVA	NÚMERO DE EJIDOS REGISTRADOS	NÚMERO DE COMUNIDADES REGISTRADAS	NÚMERO DE EJIDOS Y COMUNIDADES REGISTRADAS
NACIONAL	29,793	2,409	32,202
AGUASCALIENTES	179	3	182
BAJA CALIFORNIA	236	3	239

⁶⁶ Registro Agrario Nacional. Indicadores básicos de la propiedad social. Recuperable en <http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/sistemas-de-consulta/estadistica-agraria/indicadores-basicos-de-la-propiedad-social>



CORTE AL 31 DE DICIEMBRE DE 2020			
ENTIDAD FEDERATIVA	NÚMERO DE EJIDOS REGISTRADOS	NÚMERO DE COMUNIDADES REGISTRADAS	NÚMERO DE EJIDOS Y COMUNIDADES REGISTRADAS
BAJA CALIFORNIA SUR	99	0	99
CAMPECHE	386	0	386
COAHUILA DE ZARAGOZA	889	2	891
COLIMA	165	2	167
CHIAPAS	3168	89	3,257
CHIHUAHUA	914	74	988
CIUDAD MEXICO	42	8	50
DURANGO	988	130	1,118
GUANAJUATO	1,576	6	1,582
GUERRERO	1,058	197	1,255
HIDALGO	1,029	144	1,173
JALISCO	1,405	58	1,463
MEXICO	1,067	181	1,248
MICHOACAN DE OCAMPO	1,763	122	1,885
MORELOS	206	26	232
NAYARIT	366	37	403
NUEVO LEON	594	14	608
OAXACA	854	747	1,601
PUEBLA	1,079	127	1,206
QUERETARO	364	16	380
QUINTANA ROO	282		282
SAN LUIS POTOSI	1,282	165	1,447
SINALOA	1,216	98	1,314
SONORA	955	50	1,005
TABASCO	816	2	818
TAMAULIPAS	1,394	5	1,399
TLAXCALA	243	2	245
VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE	3,684	85	3,769
YUCATAN	738	1	739
ZACATECAS	756	15	771

En relación a los 5,362,711 sujetos agrarios, esto es, personas ejidatarias, comuneras, poseionarias, o avecindadas se distribuyen de la siguiente forma:



TABLA 14: DISTRIBUCIÓN DE SUJETOS DE DERECHOS AGRARIOS AL 30 DE ABRIL DE 2021⁶⁷

ESTADO	SUJETOS DE DERECHOS AGRARIOS EN NÚCLEOS AGRARIOS CERTIFICADOS NÚMERO DE SUJETOS CON CALIDAD DE PERSONA EJIDATARIA O COMUNERA, POSESIONARIA, COMUNERA O AVECINDADA QUE CUENTAN POR LO MENOS CON UN CERTIFICADO PARCELARIO O DE USO COMUN VIGENTE O AQUELLOS QUE TIENEN LA CALIDAD DE PERSONA EJIDATARIA O COMUNERA AUN CUANDO NO SE LES HA EXPEDIDO DOCUMENTOS.			SUJETOS DE DERECHOS AGRARIOS EN NÚCLEOS AGRARIOS NO CERTIFICADOS SUJETOS AGRARIOS RECONOCIDOS CON CALIDAD DE PERSONA EJIDATARIA/COMUNERA POR RESOLUCIÓN PRESIDENCIAL O SENTENCIA DE TRIBUNAL AGRARIO EN EJIDOS Y COMUNIDADES NO CERTIFICADOS.			
	CVE	NOMBRE	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
1	AGUASCALIENTES	16,733	5,537	22,270	0	0	0
2	BAJA CALIFORNIA	12,953	6,478	19,431	257	129	386
3	BAJA CALIFORNIA SUR	6,644	2,492	9,136	128	48	176
4	CAMPECHE	50,603	12,342	62,945	3,400	829	4,229
5	COAHUILA DE ZARAGOZA	54,787	18,146	72,933	887	294	1,181
6	COLIMA	12,983	4,527	17,510	0	0	0
7	CHIAPAS	382,389	107,193	489,582	35,940	10,074	46,014
8	CHIHUAHUA	100,131	35,404	135,535	2,187	774	2,961
9	CIUDAD DE MÉXICO	8,533	4,306	12,839	6,450	3,256	9,706
10	DURANGO	107,375	40,745	148,120	1,810	687	2,497
11	GUANAJUATO	116,217	42,696	158,913	6,377	2,343	8,720
12	GUERRERO	241,344	121,001	362,345	7,708	3,864	11,572
13	HIDALGO	151,918	43,412	195,330	9,903	2,831	12,734
14	JALISCO	136,275	44,973	181,248	7,419	2,448	9,867
15	MÉXICO	275,821	111,914	387,735	15,329	6,218	21,547
16	MICHOACÁN DE OCAMPO	162,778	62,163	224,941	13,060	4,988	18,048
17	MORELOS	46,982	18,121	65,103	2,100	809	2,909
18	NAYARIT	73,108	25,612	98,720	6,915	2,423	9,338
19	NUEVO LEÓN	39,091	10,729	49,820	470	129	599
20	OAXACA	345,662	135,965	481,627	68,075	26,778	94,853
21	PUEBLA	186,080	79,347	265,427	15,387	6,561	21,948
22	QUERÉTARO	38,838	15,953	54,791	1,061	436	1,497
23	QUINTANA ROO	36,878	9,977	46,855	42	11	53
24	SAN LUIS POTOSÍ	141,493	38,497	179,990	8,773	2,387	11,160
25	SINALOA	141,660	60,841	202,501	609	262	871
26	SONORA	67,675	30,601	98,276	19,096	8,635	27,731
27	TABASCO	78,566	42,173	120,739	1,769	950	2,719

⁶⁷ Registro Agrario Nacional. Sujetos de núcleos agrarios certificados y no certificados, Recuperable en <http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/sistemas-de-consulta/estadistica-agraria/estadistica-con-perspectiva-de-genero>



28	TAMAULIPAS	76,430	31,244	107,674	1,693	692	2,385
29	TLAXCALA	40,515	15,563	56,078	41	16	57
30	VERACRUZ DE LA LLAVE	320,485	107,206	427,691	11,053	3,698	14,751
31	YUCATÁN	111,257	16,228	127,485	5,071	740	5,811
32	ZACATECAS	99,933	30,530	130,463	1,791	547	2,338
		3,682,137	1,331,916	5,014,053	254,801	93,857	348,658

4.1 IDENTIFICACIÓN Y CARACTERIZACIÓN DE LOS SUJETOS AGRARIOS

El objetivo de este apartado es proveer información que permita identificar las características de la población que se pretende atender mediante la intervención del Pp. U001 RRAJA, a tal efecto, primeramente, resulta conveniente reiterar que de conformidad con el artículo 1, fracción V del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria el término **sujeto agrario**, designa, entre otros, a los ejidos y comunidades, a las personas ejidatarias, personas comuneras, personas posesionarias y personas vecindadas. Es decir, dicho término, de manera general incluye a aquellas personas **[físicas (individuales) o morales (colectivas)]** a quienes les es aplicable la legislación agraria.

De modo que, dentro de la categoría de sujeto agrario, moral o colectivo, se encuentran los ejidos y comunidades, cuyos rasgos distintivos son los siguientes:

4.1.1 CARACTERÍSTICAS DE LOS EJIDOS Y LAS COMUNIDADES

La Ley Agraria dispone en su artículo 9º que los núcleos de población ejidales o ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y cuentan con la propiedad de las tierras que les han sido dotadas o de las que hubieren adquirido por cualquier otro título.

Por su parte, el artículo 98 de la Ley Agraria, precisa lo siguiente:

“El reconocimiento como comunidad a los núcleos agrarios deriva de los siguientes procedimientos:

- I. Una acción agraria de restitución para las comunidades despojadas de su propiedad;
- II. Un acto de jurisdicción voluntaria promovido por quienes guardan el estado comunal cuando no exista litigio en materia de posesión y propiedad comunal;
- III. La resolución de un juicio promovido por quienes conserven el estado comunal cuando exista litigio u oposición de parte interesada respecto a la solicitud del núcleo; o
- IV. El procedimiento de conversión de ejido a comunidad”.



4.1.2 DE LOS ÓRGANOS DEL EJIDO

El artículo 21 de la Ley Agraria establece que, son órganos de los ejidos:

- I. La asamblea;
- II. El comisariado ejidal; y
- III. El consejo de vigilancia.

En congruencia con lo anterior, se precisan las características que poseen:

La asamblea; es el órgano supremo del núcleo agrario y en ella participan todas las personas ejidatarias o comuneras.

El comisariado ejidal o de bienes comunales; es el órgano encargado de la ejecución de los acuerdos de la Asamblea, así como de la representación y la gestión administrativa. Está constituido por una presidencia, un secretariado y un tesorero.

El consejo de vigilancia; es el órgano encargado de vigilar que los actos del Comisariado se ajusten a los aspectos legales, lo dispuesto por el reglamento interno y a los acuerdos de la Asamblea; también revisa las cuentas y operaciones del Comisariado. Está integrado por una presidencia y dos secretariados, o bien por una presidencia, un secretariado y un tesorero.

Ahora bien, el Artículo 107 de la Ley Agraria señala que "Son aplicables a las comunidades todas las disposiciones que para los ejidos prevé esta ley, en lo que no contravengan lo dispuesto en este Capítulo".

4.1.3 COMPOSICIÓN TERRITORIAL DE LOS EJIDOS Y COMUNIDADES

La composición territorial de los núcleos agrarios está conformada por uno o varios polígonos ejidales o comunales. Se define como polígono ejidal o comunal a los linderos y superficies correspondientes a cada acción agraria o conjunto de acciones agrarias mediante las cuales se dotaron tierras a un poblado.⁶⁸

La ubicación de los polígonos puede presentarse en un mismo estado y municipio o en varios de éstos. Los polígonos pueden estar separados físicamente y constituir unidades geográficas un tanto independientes, como se muestra a continuación:

⁶⁸ Consultar: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/Preview.aspx>



ILUSTRACIÓN 4 POLÍGONOS DE NÚCLEOS AGRARIOS



Fuente: INEGI [http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/Preview.aspx?estino.de la tierra social](http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/Preview.aspx?estino.de%20la%20tierra%20social)

Las tierras ejidales, por su destino se dividen en: I.- Tierras para el asentamiento humano. II.- Tierras de Uso Común. III.- Tierras Parceladas.

Como se observa en la siguiente ilustración:

ILUSTRACIÓN 5: DESTINO DE LA TIERRA



Fuente: Manual de Operación del Programa de Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios

Un polígono puede orientarse a uno, dos o a los tres tipos de destino de la tierra; es decir, en su interior se puede encontrar sólo tierras de uso común, parceladas o de asentamiento humano, o bien puede contener la combinación de dos o tres tipos.

Tierras para el Asentamiento Humano; conforme al artículo 63 de la Ley Agraria, las tierras destinadas al asentamiento humano corresponden al área necesaria para el



desarrollo de la vida comunitaria del núcleo agrario y están constituidas por los terrenos en que se ubique la zona de urbanización y su fundo legal.

Tierras de Uso Común; según lo establecido en el artículo 73 de la Ley Agraria, constituyen el sustento económico de la vida en comunidad del núcleo agrario y están conformadas por aquellas tierras que no hubieren sido reservadas por la Asamblea para el asentamiento del núcleo de población, ni sean tierras parceladas.

Tierras Parceladas; de conformidad con los artículos 76 y 78 de la Ley Agraria son los terrenos que han sido fraccionados y repartidos entre sus miembros y que se pueden explotar en forma individual, en grupo o colectivamente. Corresponde a las personas ejidatarias o comuneras el derecho de aprovechamiento, uso y usufructo de ellos.

4.1.4 DELIMITACIÓN, DESTINO Y ASIGNACIÓN DE LAS TIERRAS EJIDALES Y COMUNALES

El artículo 56 de la Ley Agraria determina que la asamblea de cada ejido, con las formalidades previstas a tal efecto en los artículos 24 a 28 y 31 de la Ley Agraria, podrá determinar el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas, efectuar el parcelamiento de éstas, reconocer el parcelamiento económico o de hecho o regularizar la tenencia de los poseedores o de quienes carezcan de los certificados correspondientes. Consecuentemente, la asamblea podrá destinarlas al asentamiento humano, al uso común o parcelarlas en favor de las personas ejidatarias. En todo caso, a partir del plano general del ejido que haya sido elaborado por la autoridad competente o el que elabore el RAN, procederá como sigue:

- I. Si lo considera conveniente, reservará las extensiones de tierra correspondientes al asentamiento humano y delimitará las tierras de uso común del ejido;
- II. Si resultaren tierras cuya tenencia no ha sido regularizada o estén vacantes, podrá asignar los derechos ejidales correspondientes a dichas tierras a individuos o grupos de individuos; y
- III. Los derechos sobre las tierras de uso común se presumirán concedidos en partes iguales, a menos que la asamblea determine la asignación de proporciones distintas, en razón de las aportaciones materiales, de trabajo y financieras de cada persona. En todo caso, el RAN emitirá las normas técnicas que deberá seguir la asamblea al realizar la delimitación de las tierras al interior del ejido y proveerá a la misma del auxilio que al efecto le solicite. El Registro certificará el plano interno del ejido, y con base en éste, expedirá los certificados parcelarios o los certificados de derechos comunes, o ambos, según sea el caso, en favor de todas y cada una de las personas que integran el ejido, conforme a las instrucciones de la asamblea, por conducto del comisariado o por la representación que se designe. Estos certificados deberán inscribirse en el propio RAN.



De lo anterior se advierte que la delimitación, destino y asignación de las tierras ejidales y comunales está determinada por la asamblea, con la respectiva participación de la PA y el RAN en sus ámbitos de competencia.

4.1.5 ÁMBITO GEOGRÁFICO DE LOS EJIDOS Y COMUNIDADES

Por lo que se refiere al entorno en que opera el Programa, partiendo de la perspectiva de cobertura territorial, la importancia de la propiedad social en la composición de la superficie del Territorio Nacional se puede dimensionar si consideramos que de acuerdo con datos del INEGI el país tiene una superficie aproximada de 196.4 millones de hectáreas, de las que, 51% es propiedad de los ejidos y comunidades.

TABLA 15: SUPERFICIE NACIONAL Y PROPIEDAD SOCIAL⁶⁹

CONCEPTO	DATOS	
SUPERFICIE TOTAL NACIONAL (1)	196,437,500	Hectáreas
SUPERFICIE PROPIEDAD SOCIAL	99,708,672	Hectáreas
REPRESENTACIÓN	51	%

(1) Superficie continental + Superficie insular. Fuente INEGI.

4.1.6 LOS EJIDOS Y COMUNIDADES EN EL CONTEXTO NACIONAL

La propiedad de los ejidos y comunidades comprende el 51% de la superficie del país, en ella se encuentra inmersa una gran riqueza natural, además se desarrollan importantes proyectos nacionales, en este sentido se destaca lo siguiente:

En materia ambiental: *La propiedad social provee servicios ambientales, cerca del 80 % de la biodiversidad y riqueza natural del país se encuentra en ese tipo de tierras. Por su importancia, destacan tres tipos de servicios ambientales relacionados con los ecosistemas que poseen los ejidos y las comunidades: la biodiversidad, las reservas de carbono y los servicios hidrológicos. 15,584 ejidos y comunidades se encuentran asentados en zonas de bosques, selvas y matorrales, lo que suma una superficie cercana a los 63 millones de hectáreas. De las 265 áreas en México que destacan por sus ricos ecosistemas y cuentan con un alto potencial para su conservación, 152 son Regiones Terrestres Prioritarias (RTP) y 111 Regiones Hidrológicas Prioritarias (RHP), en todas ellas existen ejidos y comunidades agrarias. La mitad de las RTP se localizan en 6,592 núcleos agrarios y abarcan 25.7 millones de hectáreas, mientras que las RHP se*

⁶⁹ Registro Agrario Nacional. (2020). Información Estadística de la Estructura de la Propiedad Social en México. Situación Agraria Nacional. 07 de junio de 2021, de Registro Agrario Nacional. Dirección electrónica: http://www.ran.gob.mx/ran/inf_intnal/RAN_Info_interes_nal-2020.pdf



distribuyen en 12,717 ejidos y comunidades, con 38.7 millones de hectáreas. En cuanto a servicios hidrológicos casi la totalidad (99 %) de las 189 Reservas Potenciales de Agua del país están en 7,462 núcleos agrarios con 23.4 millones de hectáreas⁷⁰.

- Si se trata de las reservas de crecimiento de las grandes ciudades del país éstas se encuentran regularmente dentro de la propiedad social.
- Un porcentaje importante de la producción de alimentos para el consumo interno y para la exportación son producidos en terrenos pertenecientes a la propiedad social⁷¹.

Adicionalmente, dentro de sus perímetros se localizan proyectos estratégicos del país, como el nuevo aeropuerto Felipe Ángeles, el Tren Maya, los Bancos del Bienestar, el Corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, entre otros.

4.1.7 CARACTERÍSTICAS DE LAS PERSONAS EJIDATARIAS O COMUNERAS, POSESIONARIAS, O AVECINDADAS

Dentro de la categoría de sujeto agrario, físico o individual, se encuentran las personas ejidatarias o comuneras, posesionarias, o avecindadas, cuyos rasgos distintivos, según el Glosario de términos jurídico-agrarios, elaborado por la Procuraduría Agraria⁷², son los siguientes:

Persona ejidataria: Persona integrante del núcleo ejidal, mexicana o mexicano, mayor de edad o de cualquier edad si tiene familia a su cargo, que cuenta con certificado de derechos agrarios expedido por la autoridad competente, con certificado parcelario o de derechos comunes o con resolución de la autoridad agraria o sentencia del Tribunal Agrario. Son personas ejidatarias las mujeres y los hombres titulares de derechos ejidales.

Persona comunera: Persona titular de derechos en una comunidad agraria legalmente reconocida, establecidos en la Ley Agraria y el estatuto comunal; esta calidad le permite, en su caso, el uso y disfrute de su parcela y la cesión de sus derechos, así como el aprovechamiento y beneficio de los bienes de uso común.

⁷⁰

⁷¹ Registro Agrario Nacional. (2017). Nota técnica sobre la propiedad social. 07 de junio de 2021, de Registro Agrario Nacional Sitio web: http://www.ran.gob.mx/ran/indic_bps/NOTA_TECNICA_SOBRE_LA_PROPIEDAD_SOCIAL_v26102017

⁷² Procuraduría Agraria. (2009). Glosario de términos jurídico-agrarios. 07 de junio de 2021, de Procuraduría Agraria Sitio web: <https://www.pa.gob.mx/pa/conoce/publicaciones/Glosario%202009/GLOSARIO%20DE%20T%C3%89RMINOS%20JUR%C3%8DDICO-AGRARIOS%202009.pdf>



Persona posesionaria: En términos generales, es la persona que ejerce un poder de hecho sobre un bien ejercitando actos de uso y goce como si fuera su propietario. En materia agraria, es la persona que posee tierras ejidales o comunales y que ha sido reconocido con tal carácter por la asamblea del núcleo o el Tribunal Unitario Agrario competente; en términos del Reglamento Interior del RAN quien haya sido reconocido como posesionario podrá solicitar la expedición del certificado parcelario con esta categoría. La persona posesionaria o poseedora cumpliendo los requisitos establecidos en la Ley Agraria puede ejercitar la acción de prescripción respecto de las tierras ejidales que detenta.

Persona avecindada: Persona mexicana o mexicano, mayor de edad, que haya residido por un año o más en las tierras del ejido y que haya sido reconocido con ese carácter por la asamblea del núcleo o por el Tribunal Agrario competente. Las personas avecindadas tendrán derecho, en su caso, a la asignación de derechos sobre tierras ejidales; a participar en la venta de los derechos correspondientes cuando no exista sucesor del sujeto agrario; a adquirir derechos parcelarios por enajenación; al derecho del tanto en la primera enajenación de parcelas con dominio pleno, y a ser integrantes de la junta de pobladores.



4.2 IDENTIFICACIÓN, CARACTERIZACIÓN, CUANTIFICACIÓN, DESAGREGACIÓN GEOGRÁFICA Y FRECUENCIA DE ACTUALIZACIÓN DE LA POBLACIÓN POTENCIAL

IDENTIFICACIÓN DE LA POBLACIÓN POTENCIAL

Sujetos agrarios del país que presentan limitada certeza jurídica y seguridad documental en la tenencia de la tierra.

CARACTERIZACIÓN

Ejidos, comunidades, que requieran certificar o titular la tenencia de su tierra, o que habiendo sido certificados presenten problemáticas de regularización, además personas ejidatarias, comuneras, posesionarias o vecindadas que hayan celebrado actos jurídicos a efecto de constituir, transferir, modificar o extinguir derechos y obligaciones sobre sus tierras, así como, cualquier persona⁷³ con interés en obtener información o constancias sobre los asientos e inscripciones que obran en el protocolo del RAN.

CUANTIFICACIÓN

5 millones 394 mil 913 sujetos agrarios, desagregada como se muestra a continuación:

Ejidos	29,793
Comunidades	2,409
Total de núcleos agrarios ⁷⁴	32,202 ⁷⁵

⁷³ El servicio registral otorgado por el RAN se debe brindar a cualquier persona física y/o moral, de conformidad con el Artículo 151 de la Ley Agraria que dispone que "El Registro Agrario Nacional será público y cualquier persona podrá obtener información sobre sus asientos e inscripciones y obtener a su costa las copias que solicite".

⁷⁴ Registro Agrario Nacional. Situación en Agraria Nacional al 31 de diciembre de 2020. Recuperable en <http://www.ran.gob.mx>

⁷⁵ Dentro del universo de 32,202 ejidos y comunidades se identifican aproximadamente 6,083 núcleos agrarios que se ubiquen en alguno de los supuestos siguientes: 1,719 núcleos agrarios no regularizados al cierre del 2020. 564 núcleos agrarios con acciones no regularizadas. 3,800 núcleos agrarios aproximadamente con superficie destinada al asentamiento humano sin delimitar al interior.

Asimismo, existe un universo por determinar: Núcleos Agrarios de reciente creación por sentencia de los Tribunales Agrarios o constituidos en apego a lo dispuesto en el artículo 90 de la Ley Agraria. Núcleos Agrarios regularizados en años anteriores y que por resolución de los Tribunales competentes quedó anulada su delimitación e inscripción en el RAN, sobre los cuales habrá que reponer el procedimiento de manera parcial o total. Núcleos con superficie reconocida en juicio, posterior a su regularización. Núcleos cuya relación sobre la tenencia de la tierra haya sido modificada derivado de alguna acción legal, tratos o contratos que involucran el uso de las tierras o por decisión de asamblea cuya intención sea reflejar la realidad de la distribución de sus tierras al interior. Fuente: Sistemas Informáticos del Registro Agrario Nacional (SIMCR y PHINA).



Sujetos Agrarios de núcleos agrarios certificados ⁷⁶	5,014,053
Sujetos Agrarios de núcleos agrarios no certificados ⁷⁷	348,658
Total al 30/04/2021	5,362,711

METODOLOGÍA DE CUANTIFICACIÓN

Respecto al total de núcleos agrarios legalmente constituidos, la información se reproduce de los Servicios Públicos de Información del RAN, específicamente del componente "Indicadores básicos de la propiedad social".

Por cuanto a los sujetos agrarios individuales, esto es, las personas ejidatarias o comuneras, posesionarias, o vecindadas la información se reproduce de los Servicios Públicos de Información del RAN, específicamente del componente "Estadística Agraria". En consideración de lo establecido tanto en el artículo 151 de la Ley Agraria que dispone que "El Registro Agrario Nacional será público y cualquier persona podrá obtener información sobre sus asientos e inscripciones y obtener a su costa las copias que solicite", como en el artículo 5 del RIRAN que precisa que: "El Registro será público y cualquier persona podrá obtener información sobre los asientos registrales..." dichos dispositivos normativos establecen la obligación del órgano registral de brindar la atención a cualquier persona, y en consecuencia no resulta viable cuantificar de manera precisa el número de personas con interés en obtener información o constancias sobre los asientos e inscripciones que obran en el protocolo del RAN.

DESAGREGACIÓN GEOGRÁFICA

Nacional.

FRECUENCIA DE ACTUALIZACIÓN

Anual.

4.3 IDENTIFICACIÓN, CARACTERIZACIÓN, CUANTIFICACIÓN, DESAGREGACIÓN GEOGRÁFICA Y FRECUENCIA DE ACTUALIZACIÓN DE LA POBLACIÓN OBJETIVO

Población objetivo: Sujetos agrarios del país con limitada certeza jurídica y seguridad documental en la tenencia de la tierra que serán atendidos durante el ejercicio fiscal correspondiente.

⁷⁶ Número de sujetos con calidad de ejidatario, poseionario, comunero o vecindado que cuentan con por lo menos un certificado parcelario o de uso común vigente o aquellos que tienen la calidad de ejidatario o comunero aun cuando no se les ha expedido documentos. Fuente: <http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/sistemas-de-consulta/estadistica-agraria/estadistica-con-perspectiva-de-genero>

⁷⁷ Sujetos agrarios reconocidos con calidad ejidatario/comunero por resolución presidencial o sentencia de Tribunal Agrario en ejidos y comunidades no certificados. Fuente: <http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/sistemas-de-consulta/estadistica-agraria/estadistica-con-perspectiva-de-genero>



CARACTERIZACIÓN:

Ejidos y comunidades que requieran certificar o titular la tenencia de su tierra, o que habiendo sido certificados presenten problemáticas de regularización **y que cumplan con los criterios de elegibilidad** establecidos en los Lineamientos para la Operación del Pp. U001 RRAJA en el ejercicio fiscal correspondiente, además personas ejidatarias, comuneras, posesionarias o vecindadas **que soliciten** la inscripción en el RAN de los actos jurídicos que constituyen, transfieren, modifiquen o extingan derechos y obligaciones sobre sus tierras, en el ejercicio fiscal correspondiente, así como, cualquier persona⁷⁸ ya sean física o moral, **que solicite** información o constancias sobre los asientos e inscripciones que obran en el protocolo del RAN, en el ejercicio fiscal correspondiente.

CUANTIFICACIÓN

2 millones **240** mil **192** sujetos agrarios, desagregada como se muestra a continuación:

Sujetos agrarios susceptibles de ser atendidos mediante los procesos de regularización de la tenencia de la tierra, en el periodo.	126
Sujetos agrarios susceptibles de ser atendidos mediante la inscripción de actos jurídicos y la expedición de constancias e información en el periodo.	2,240,066

METODOLOGÍA DE CUANTIFICACIÓN

Con respecto a los sujetos agrarios susceptibles de atender mediante los procesos de regularización de la tenencia de la tierra en el periodo, de conformidad con los Lineamientos para la Operación del Pp. U001 RRAJA, la PA por su naturaleza jurídica y de acuerdo a sus funciones, realiza un diagnóstico de los núcleos agrarios susceptibles de ser atendidos y la situación jurídica, social y/o técnica en la que se encuentran, con base a ese diagnóstico en coordinación con el RAN y de acuerdo al presupuesto asignado para cada ejercicio (el cual determina la capacidad de operación) se definen por entidad federativa los núcleos que resultan susceptibles de ser atendidos por el Programa.

En lo concerniente a la estimación del número de solicitudes de inscripción de actos jurídicos que ingresarán para su atención registral en el ejercicio fiscal correspondiente, se realiza la proyección lineal del número de solicitudes de inscripción de actos jurídicos ingresadas para su atención registral, en el año previo.

⁷⁸ El servicio registral otorgado por el RAN se debe brindar a cualquier persona física y/o moral, de conformidad con el Artículo 151 de la Ley Agraria que dispone que "El Registro Agrario Nacional será público y cualquier persona podrá obtener información sobre sus asientos e inscripciones y obtener a su costa las copias que solicite".



Por su parte, para la estimación del número de solicitudes de testamentos agrarios (Lista de sucesión) que ingresarán para su atención registral en el ejercicio fiscal correspondiente, se realiza la proyección lineal del número de solicitudes de testamentos agrarios (Lista de sucesión) ingresadas para su atención registral, en el año previo.

Asimismo, para la estimación del número de solicitudes de constancias de asientos registrales que ingresarán para su atención en el ejercicio fiscal correspondiente, se realiza la proyección lineal del número de constancias de asientos registrales ingresadas para su atención registral, en el año previo.

DESAGREGACIÓN GEOGRÁFICA:

Nacional

FRECUENCIA DE ACTUALIZACIÓN:

Anual

5. ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS

En este apartado se identificarán las principales alternativas para contribuir a contrarrestar la limitada certeza jurídica y seguridad documental en la tenencia de la tierra que presentan los sujetos agrarios del país.

A tal efecto, es de resaltar que tal y como se ha mencionado a lo largo de este documento, a partir de 1992 y hasta nuestros días, la responsabilidad fundamental del Estado Mexicano en materia agraria ha sido, básicamente, la de certificar y titular la tenencia de las tierras de los sujetos agrarios, por ello, las distintas administraciones federales instrumentaron diversos programas que tuvieron como objetivo primordial la regularización de los territorios ejidales y comunales. Sin embargo, **mediante dichos programas los núcleos agrarios fueron atendidos como un grupo homogéneo que debía ser tratado de la misma manera, por consiguiente, no fue prioritaria la atención de los pueblos indígenas y afroamericano, así como de las personas que, por su identidad y género presentaban situación de vulnerabilidad, de manera que las brechas sociales en los territorios ejidales y comunales se incrementaron.**

De lo anterior se desprenden dos alternativas para contribuir a revertir la limitada certeza jurídica y seguridad documental en la tenencia de la tierra que presentan los sujetos agrarios del país, la primera de ellas, es brindar la atención a los ejidos y comunidades, de manera universal, esto es, brindar la atención a los sujetos agrarios considerándolos como un grupo homogéneo que debe ser tratado de la misma manera. Por su parte, la segunda alternativa prevé, un criterio de focalización, en mérito del cual sea prioritaria la atención de los ejidos y comunidades que presenten situaciones de vulnerabilidad o que por su ubicación geográfica resulten estratégicos para la presente administración federal.



De este modo, y con el propósito de verificar la factibilidad de cada alternativa y seleccionar una, se presenta la siguiente tabla:

TABLA 16: MATRIZ DE ALTERNATIVAS

CRITERIOS DE VALORACIÓN	ALTERNATIVA 1	ALTERNATIVA 2
Menor costo de implementación.	1	3
Menor tiempo para obtener resultados.	1	3
Viabilidad técnica.	2	2
Capacidad institucional	2	2
Impacto social	1	3
Vinculación con las prioridades del PND 2019-2024	1	3
Total	8	16

Escala: 1: Peor. 2: Intermedia. 3: Mejor.

En tal virtud, para la consecución del objetivo general del Pp. U001 RRAJA, consistente en 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, mediante el registro de actos jurídicos agrarios y los procesos de regularización en la tenencia de la tierra, fortaleciendo la certeza jurídica y la seguridad documental de la propiedad social, resulta conveniente focalizar la intervención del programa en aquellos ejidos y comunidades que cubran los requisitos normativos y que presenten alguna de las siguientes situaciones:

- Que se ubiquen en municipios que formen parte de las Zonas de Atención Prioritaria para el año fiscal correspondiente;
- Que se encuentren inmersos en los proyectos prioritarios del Presidente de la República o del Titular del Ramo;
- Que se ubiquen en municipios que formen parte del Listado de Municipios A y B de acuerdo con la clasificación del Instituto Nacional de los Pueblos Indígenas;
- Que se encuentren en situaciones de emergencia o se refiera a una orden judicial, y
- Que formen parte del universo de atención de los programas que en su caso defina la SEDATU.

Lo anterior a efecto de contribuir a superar las condiciones de vulnerabilidad que presentan los sujetos agrarios y con ello, materializar uno de los principios que orientan el trabajo de la presente administración, esto es, **no dejar a nadie atrás, no dejar a nadie**



fuera, y ningún territorio atrás; de manera que las brechas identificadas sean contrarrestadas con el fin de generar territorios de paz y bienestar.

Por su parte, el servicio registral otorgado por el RAN, se debe brindar a todos aquellos sujetos agrarios **que soliciten** la inscripción en su protocolo de los actos jurídicos que constituyen, transfieren, modifiquen o extingan derechos y obligaciones sobre sus tierras, así como, a cualquier persona ya sean física o moral, **que solicite** información o constancias sobre los asientos e inscripciones que obran en su protocolo, ya que de conformidad con el artículo 151 de la Ley Agraria, el RAN es público y cualquier persona podrá obtener información sobre sus asientos e inscripciones y obtener a su costa las copias que solicite.

6. DISEÑO DEL PROGRAMA

6.1 VERTIENTE REGULARIZACIÓN, CERTIFICACIÓN Y TITULACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EJIDAL Y COMUNAL

A través de la vertiente de Regularización de los derechos en la tenencia de la tierra ejidal y comunal del Programa, se otorga un servicio gratuito a los núcleos agrarios que voluntariamente soliciten su incorporación y que cuenten con las condiciones legales y sociales para ser elegibles, a efecto de recibir la asesoría para ejercer su derecho de determinar el destino de sus tierras conforme a las disposiciones contenidas en la normatividad aplicable en la materia.

Esta vertiente es operada de manera conjunta y coordinada entre la PA y el RAN, en los ámbitos y con las especificaciones establecidas en los Lineamientos para Operación del Programa⁷⁹ y en su Manual de Operación del Programa de Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios,⁸⁰ con el propósito de ejecutar las acciones de sensibilización, conciliación de intereses, capacitación, asesoría jurídica, realización de asambleas de personas ejidatarias o comuneras, la actualización de reglamentos internos y estatutos comunales e integración documental, así como los trabajos técnicos de delimitación y cartográficos, la elaboración de planos, dictamen técnico, calificación registral y emisión y entrega de los certificados y títulos a los sujetos de derecho.

⁷⁹ Lineamientos para la Operación del Programa de Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios. Expedidos el 18 de diciembre de 2019.

Consultable en la siguiente liga: <https://www.gob.mx/ran/documentos/consulta-los-lineamientos-de-rraja-fanar?state=published>

⁸⁰ Manual de Operación del Programa de Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios. Expedidos en 2017.

Consultable en la siguiente liga: <http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/sistemas-de-consulta/normativa-interna/manuales-de-operacion-y-procedimientos/func-startdown/1863/>

Este componente cuenta con un Procedimiento General Operativo, que comprende un conjunto de actividades a cargo de las instituciones ejecutoras que deben llevarse a cabo para lograr la regularización y certificación de los derechos ejidales y la titulación de los solares de los ejidos y comunidades que integran el universo de atención, el cual se estructura de nueve etapas:

1. Sensibilización, solicitud de atención, validación documental y análisis de viabilidad.
2. Asamblea de Acuerdo de Regularización de los núcleos agrarios.
3. Trabajos técnicos de medición.
4. Asamblea de Aprobación de Planos de los núcleos agrarios.
5. Generación de cartografía.
6. Asamblea de Delimitación, Destino y Asignación de Tierras. ADDAT.
7. Ingreso Oficial.
8. Certificación.
9. Entrega de documentos y verificación.

Las cuales se ilustran a continuación:

ILUSTRACIÓN 6: PROCEDIMIENTO GENERAL OPERATIVO⁸¹



6.2 VERTIENTE REGISTRO DE ACTOS JURÍDICOS SOBRE DERECHOS AGRARIOS

En materia registral, como se señaló anteriormente, la Ley Agraria otorga al RAN la responsabilidad de llevar el control y seguridad documental de la tenencia de la tierra, mediante la inscripción de los documentos que prueban las operaciones originales, las modificaciones que sufre la propiedad ejidal y comunal y los derechos legalmente constituidos sobre la misma. Para realizar esta función el RAN desarrolla el procedimiento registral que inicia con la solicitud de trámite que se presenta en la

⁸¹ Ídem. Página 8.



Unidad de Atención al Público con el número de entrada progresivo, con la hora y fecha, la cual tendrá efectos probatorios y para efectos del respeto al orden de prelación, una vez ingresada se turna al registrador quien, a través de la calificación registral, examina bajo su responsabilidad los documentos y actos jurídicos que en ellos conste, para determinar si los mismos cuentan con los requisitos de fondo y forma exigidos por la normatividad aplicable.

6.3 MODALIDAD DEL PROGRAMA

La clasificación de los programas presupuestarios de los entes públicos permite organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos de los programas presupuestarios. Los programas se clasifican en grupos, finalidades y modalidades, a efecto de identificar con toda claridad el tipo de servicios que promueven y las asignaciones y destino final del gasto público federal asignado a cada unidad responsable.

En este sentido, el Programa, se encuentra clasificado bajo la modalidad "U" Otros Subsidios, según se establece en el Anexo 2, del Manual de Programación y Presupuesto 2021⁸² y cuya característica general es "otorgar subsidios no sujetos a reglas de operación, en su caso, se otorgan mediante convenio".

6.4 PREVISIONES PARA LA INTEGRACIÓN Y OPERACIÓN DEL PADRÓN DE BENEFICIARIOS

El Programa integra semestralmente el Padrón de Beneficiarios del Programa, en cumplimiento a lo establecido por la Secretaría de la Función Pública en el Manual de Operación del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G⁸³).

La información que se integra al padrón se agrupa en 3 rubros de Datos:

Identificación del beneficiario

⁸² Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (agosto de 2020). Manual de Programación y Presupuesto 2021. Octubre 2020, de Secretaria de Hacienda y Crédito Publico Sitio web: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/574516/Manual_de_Programacion_y_Presupuesto_2021.pdf

⁸³ Con el fin de favorecer el desarrollo de políticas públicas más eficaces, en el otorgamiento de los subsidios que proporciona el Gobierno Federal, así como para transparentar y rendir cuentas claras a la ciudadanía, el 12 de enero de 2006, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se crea el Sistema Integral de información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G). En dicho Decreto se establece que la SFP tendrá a su cargo la administración y operación del SIIPP-G; herramienta informática que consolida la información de los beneficiarios y beneficios que otorga el Gobierno Federal a través de diversos Programas de desarrollo social, rural, agropecuario, económico, financiero, educativo, de protección social y salud a la población.



- Identificación del beneficio otorgado
- Ubicación del beneficiario.

Asimismo, la página de RAN cuenta con un apartado denominado "Transparencia" donde es posible identificar la sección "Datos Abiertos" la página cuenta con veintisiete bases de datos con información referente a los servicios que el Programa presta de entre las cuales destacan; Catálogo de Núcleos Agrarios existentes, Indicadores básicos de la Propiedad Social, Núcleos Agrarios Certificados, Trámites y Servicios Aprobados por el RAN, Trámites y Servicios Prevenidos por el RAN, Trámites y Servicios más Solicitados del RAN, Contratos de Enajenación o Cesiones de Derechos Parcelarios, Listas de Sucesión en Depósito ante el Registro Agrario Nacional, Superficies incorporadas al régimen ejidal, Traslados de Derechos por sucesión y una Normateca.

La información se actualiza de manera periódica, está sistematizada y cuenta con manuales para su correcta interpretación. De manera adicional los interesados están en posibilidad de hacer una solicitud de información específica, con lo que podrían conocer la situación que guarda la población atendida.

6.5 MATRIZ DE INDICADORES PARA RESULTADOS

La MIR del Programa presenta una lógica vertical y horizontal con 17 indicadores de resultados distribuidos en el resumen narrativo de la siguiente manera: 2 para el nivel de Fin (uno de ellos de responsabilidad sectorial); 2 en el nivel de Propósito; 3 para el nivel Componente y 10 para el último nivel, relativo a las actividades. De los 17 indicadores, 12 son responsabilidad del RAN, 4 indicadores están a cargo de la Procuraduría Agraria y un indicador es responsabilidad de la SEDATU. Para el ejercicio fiscal 2021, la MIR del Pp. U001 RRAJA presenta la siguiente composición:

TABLA 17: MATRIZ DE INDICADORES DE RESULTADOS 2021^{B4}

NIVEL	OBJETIVOS	INDICADORES		
		DENOMINACIÓN	TIPO-DIMENSIÓN-FRECUENCIA	RESPONSABLE
Fin	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, mediante el registro de actos jurídicos agrarios y los procesos de regularización en la tenencia de la tierra, fortaleciendo la certeza jurídica y la seguridad documental de la propiedad social.	Actos jurídicos inscritos que otorgan certeza jurídica a los sujetos agrarios.	Estratégico-Eficacia-Semestral	RAN

^{B4} La MIR completa se encuentra disponible en la dirección electrónica "Transparencia Presupuestaria":

<http://nptp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?id=15U001>



Propósito	Los sujetos agrarios obtienen certeza jurídica y seguridad documental.	Porcentaje de sujetos agrarios atendidos por la inscripción de actos jurídicos y la expedición de constancias e información.	Estratégico-Eficacia-Semestral	RAN
		Porcentaje de sujetos agrarios atendidos mediante los procesos de regularización de la tenencia de la tierra.	Estratégico-Eficacia-Semestral	RAN
Componente	A Constancias de asientos registrales expedidas.	Porcentaje de constancias de asientos registrales expedidas.	Gestión-Eficacia-Mensual	RAN
	B Actos jurídicos generados de derechos agrarios inscritos.	Porcentaje de inscripciones generados de actos jurídicos agrarios.	Estratégico-Eficacia-Mensual	RAN
	C Certificados y títulos emitidos en núcleos agrarios regularizados.	Porcentaje de certificados y títulos emitidos en núcleos agrarios regularizados.	Gestión-Eficacia-Trimestral	RAN
Actividad	A 1 Atención de solicitudes de asientos registrales en actos jurídicos.	Atención de solicitudes de inscripción de actos jurídicos, constancias e información ingresadas.	Gestión-Eficacia-Mensual	RAN
	B 2 Ingreso de expedientes generales de los núcleos agrarios para la regularización de sus tierras ante el RAN.	Porcentaje de expedientes generales de regularización de núcleos agrarios ingresados al RAN	Gestión-Eficacia-Trimestral	PA
	B 3 Atención de solicitudes de asistencia técnica, para la integración de expedientes de acciones agrarias que otorgan certeza jurídica y seguridad documental.	Porcentaje de solicitudes de asistencia técnica atendidas para la integración de expedientes de acciones agrarias	Gestión-Eficacia-Mensual	RAN
	B 4 Atención registral del Testamento Agrario (Lista de Sucesión).	Solicitudes de asientos registrales del Testamento Agrario (Lista de sucesión).	Gestión-Eficacia-Mensual	RAN
	B 5 Celebración de asambleas de delimitación, destino y asignación de tierras	Porcentaje de ADDAT realizadas.	Gestión-Eficacia-Trimestral	PA
	B 6 Emisión de opiniones y dictámenes técnicos sobre actos jurídicos agrarios con impacto catastral que se inscriben en el Registro Agrario Nacional.	Porcentaje de emisión de opiniones y dictámenes técnicos sobre actos jurídicos agrarios con impacto catastral.	Gestión-Eficacia-Trimestral	RAN
	B 7 Realización de trabajos técnicos de delimitación de perímetro, grandes áreas, parcelas y solares de las tierras de los sujetos agrarios.	Porcentaje de Trabajos Técnicos de Delimitación en las tierras de los sujetos agrarios	Gestión-Eficacia-Mensual	RAN



	B 8 Celebración de asambleas de presentación de planos derivados de trabajos de técnicos de regularización de núcleos agrarios.	Porcentaje de asambleas de presentación de planos.	de	Gestión-Eficacia-Trimestral	PA
	B 9 Celebración de asambleas de incorporación y anuencia de regularización de núcleos agrarios.	Porcentaje de asambleas de incorporación y anuencia de regularización de los núcleos agrarios realizadas.	de	Gestión-Eficacia-Trimestral	PA
	C 10 Inscripción de Actas de asamblea celebradas por los sujetos agrarios con derechos vigentes, referentes a la Delimitación, Destino y Asignación de Tierras (ADDAT).	Porcentaje de actas inscritas (ADDAT)		Gestión-Eficacia-Mensual	RAN

7. ANÁLISIS DE SIMILITUDES O COMPLEMENTARIEDADEDES

En este apartado, mediante un análisis de los programas presupuestales de la Administración Pública Federal, se identifican aquellos que pueden presentar coincidencias, así como aquellos que pudieran atender una población objetivo diferente u ofrezcan productos o servicios diferentes y que complementen el propósito del Programa.

Programas Presupuestarios Complementarios ⁸⁵

A tal efecto, resulta conveniente precisar que el ente evaluador externo en la Evaluación de Consistencia y Resultados del Pp. U001 RRAJA, al analizar el tema del presente apartado advirtió que:

*"[...] tomando en cuenta que el PP. tiene como objetivo que los núcleos y sujetos agrarios regularizados obtienen certeza jurídica y seguridad documental, y que lo logra a través de a) Certificados y títulos emitidos en núcleos agrarios regularizado, b) Constancias de asientos registrales emitidas y c) Actos jurídicos de derechos agrarios registrados, se realizó una revisión de aquellos PP. que pudieran atender a la misma Área de Enfoque Objetivo, **no encontrándose programas que cumplieran con esta condición**"⁸⁶*

⁸⁵ Dos o más programas son complementarios cuando atienden a la misma población (o área de enfoque) pero los apoyos son diferentes; o bien cuando sus componentes son similares o iguales, pero atienden a diferente población.

⁸⁶ AGEVALÚA. Evaluación de la política pública. (2019). Evaluación de Consistencia y Resultados Pp. U001 Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios. 07 de junio de 2021, de Transparencia presupuestaria Sitio web: <https://nptp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?id=15U001>



Programas Presupuestarios Coincidentes⁸⁷:

Retomando la definición de programas coincidentes, se identificó lo siguiente:

- El Pp. P003 "Modernización del Catastro Rural Nacional, define a nivel Propósito "El Registro Agrario Nacional optimiza la actualización de información registral, catastral y documental de la propiedad social a través de la atención oportuna y confiable de trámites y servicios, por medio de la modernización sistemas de información institucionales".", cuyo objetivo coincide con el del Pp. U001 RRAJA.
- El Pp. E003 "Ordenamiento y regulación de la propiedad rural" a cargo de SEDATU, tiene como nivel Propósito "Los sujetos de derecho en el medio rural obtienen seguridad jurídica y certeza en la tenencia de la tierra", donde se puede identificar su objetivo similar en cuanto a otorgar certeza jurídica a los sujetos de derecho, aunque presentan una problemática distinta.

En el Anexo 2, se presenta el análisis de similitud o complementariedad entre los programas identificados.

⁸⁷ Hay coincidencias entre dos o más programas cuando sus objetivos son similares; o bien cuando sus componentes son similares o iguales, pero atienden a la misma población, CONEVAL
Glosario para la Evaluación de la Política Social.
<https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Glosario.aspx>

**8. PRESUPUESTO**

El presupuesto total otorgado al programa proviene de recursos fiscales, autorizados en el Decreto de Presupuesto de Egresos, por la H. Cámara de Diputados para el ejercicio fiscal correspondiente. Este Programa presupuestal, al ser un programa de subsidios, la mayoría de sus recursos se encuentran asignados en el capítulo 4000 (transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas).

8.1 IMPACTO PRESUPUESTARIO Y FUENTES DE FINANCIAMIENTO**TABLA 18: RECURSOS PRESUPUESTARIOS REQUERIDOS PARA EL 2021**

CAPÍTULO DE GASTO	MONTO EN PESOS CORRIENTES
1000 - Servicios personales	79'603,732.00
	275,537.00
2000- Materiales y suministros	2'562,127.00
3000- Servicios Generales	
4000- Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	113'282,640.00

Adicionalmente a la PA, se le asignaron 11 millones 980 mil 404 pesos, de conformidad con lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2021, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2020.

TABLA 19: FUENTE U ORIGEN DE LOS RECURSOS

FUENTE DE RECURSOS	PORCENTAJE RESPECTO AL PRESUPUESTO ESTIMADO
Recursos fiscales	100
Otros recursos (especificar fuentes)	0
Total	100



ANEXOS

ANEXO 1. FICHA CON DATOS GENERALES DEL PP. U001 RRAJA

Clave: 15 Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano

Modalidad del Programa: U-Otros subsidios.

Denominación del Programa: Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios

Unidades responsables: Las instituciones responsables del programa son el RAN y la PA, las cuales cuentan con el apoyo de la SEDATU, sus funciones se ajustarán a lo que disponen la Ley Agraria y sus Reglamentos Internos, así como los Lineamientos para la Operación del Pp. U001 RRAJA

DENOMINACIÓN DE LA UR	FUNCIONES DE CADA UR RESPECTO DEL PROGRAMA
B00-Registro Agrario Nacional	<p>Responsable técnico y de registro, como órgano encargado del control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental derivados de la aplicación de la Ley Agraria, en el que se inscriben 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, y está encargado de prestar la asistencia técnica necesaria durante la ejecución del Programa.</p> <p>Es el responsable de proporcionar tanto la carpeta básica, como los padrones actualizados de los sujetos de derecho de los núcleos agrarios, de realizar los trabajos técnicos y cartográficos, del análisis y calificación registral de todos los documentos que conforme a la Ley se deben de inscribir, así como en la elaboración y entrega de planos de grandes áreas, de parcelas y de solares y de los certificados y títulos que se emiten con el propósito de proporcionar certeza jurídica y documental en la tenencia de la tierra ejidal y comunal.</p>
QEZ Procuraduría Agraria	<p>Como institución de servicio social encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, avecindados, ejidos y comunidades; es la responsable de la asesoría jurídica y acompañamiento, en los trámites y gestiones para obtener la regularización y titulación de sus derechos agrarios; así como de promover y procurar la conciliación de intereses entre las personas ante cualquier diferencia que pueda obstaculizar, interrumpir o suspender el Programa.</p> <p>Participa en la sensibilización, la conciliación de intereses sociales, capacitación, proporciona asesoría jurídica en la realización de convocatorias, asiste a las asambleas de ejidatarios y comuneros; asesora en la realización o actualización de reglamentos internos y</p>



	estatutos comunales, así como en la integración documental tanto del expediente general como de los expedientes individuales de los sujetos de derecho.
--	---

Recursos presupuestarios requeridos para el 2021

CAPÍTULO DE GASTO	MONTO EN PESOS CORRIENTES
1000 - Servicios personales	79'603,732.00
2000- Materiales y suministros	275,537.00
3000- Servicios Generales	2'562,127.00
4000- Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	113'282,640.00

Adicionalmente a la PA, se le asignaron 11 millones 980 mil 404 pesos, de conformidad con lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2021, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de noviembre de 2020.

Fuente u origen de los recursos

FUENTE DE RECURSOS	PORCENTAJE RESPECTO AL PRESUPUESTO ESTIMADO
Recursos fiscales	100
Otros recursos (especificar fuentes)	0
Total	100

POBLACIÓN OBJETIVO: Sujetos agrarios del país con limitada certeza jurídica y seguridad documental en la tenencia de la tierra que serán atendidos durante el ejercicio fiscal correspondiente.

CUANTIFICACIÓN

2 millones 240 mil 192 sujetos agrarios, desagregada como se muestra a continuación:

Sujetos agrarios susceptibles de ser atendidos mediante los procesos de regularización de la tenencia de la tierra, en el periodo.	126
Sujetos agrarios susceptibles de ser atendidos mediante la inscripción de actos jurídicos y la expedición de constancias e información en el periodo.	2,240,066



Descripción del problema por afectaciones diferenciadas en determinados grupos poblacionales

GRUPO POBLACIONAL	CARACTERÍSTICAS	GRUPO DE REFERENCIA
Mujeres	Personas del sexo femenino	Hombres
Pueblos y comunidades indígenas	1. Hablantes de lengua indígena. 2. No hablantes de lengua indígena en hogares donde el jefe o jefa habla lengua indígena. 3. Personas auto adscritas como indígenas.	1. No hablantes de lengua indígena. 2. No hablantes de lengua indígena en hogares donde el jefe o jefa no habla lengua indígena. 3. Personas no auto adscritas como indígenas.
Personas afroamericanas	Son afroamericanos o afrodescendientes las personas que se identifican como tales.	Personas no afroamericanas.
Población rural	Personas que habitan comunidades rurales de acuerdo con la definición del INEGI: una población se considera rural cuando tiene menos de 2,500 habitantes.	Población urbana: una población se considera rural cuando tiene más de 2,500 habitantes.

Estimación de metas en el 2021 para los indicadores de nivel fin, propósito, componente y actividad de la MIR.

NIVEL	NOMBRE DEL INDICADOR	META ESTIMADA
Fin	Actos jurídicos inscritos que otorgan certeza jurídica a los sujetos agrarios.	748,837
Propósito	Porcentaje de sujetos agrarios atendidos por la inscripción de actos jurídicos y la expedición de constancias e información.	2,240,066
Propósito	Porcentaje de sujetos agrarios atendidos mediante los procesos de regularización de la tenencia de la tierra.	126
Componente	Porcentaje de constancias de asientos registrales expedidas.	404,548
Componente	Porcentaje de inscripciones generados de actos jurídicos agrarios.	344,289
Componente	Porcentaje de certificados y títulos emitidos en núcleos agrarios regularizados	32,841



Actividad	Atención de solicitudes de inscripción de actos jurídicos, constancias e información ingresadas.	22,294
Actividad	Porcentaje de expedientes generales de regularización de núcleos agrarios ingresados al RAN	125
Actividad	Porcentaje de solicitudes de asistencia técnica atendidas para la integración de expedientes de acciones agrarias	44
Actividad	Solicitudes de asientos registrales del Testamento Agrario (Lista de sucesión).	139,704
Actividad	Porcentaje de ADDAT realizadas.	130
Actividad	Porcentaje de emisión de opiniones y dictámenes técnicos sobre actos jurídicos agrarios con impacto catastral.	900
Actividad	Porcentaje de Trabajos Técnicos de Delimitación en las tierras de los sujetos agrarios	128
Actividad	Porcentaje de asambleas de presentación de planos.	130
Actividad	Porcentaje de asambleas de incorporación y anuencia de regularización de los núcleos agrarios realizadas.	145
Actividad	Porcentaje de actas inscritas (ADDAT)	170



ANEXO 2 COMPLEMENTARIEDADES Y COINCIDENCIAS ENTRE PROGRAMAS

NOMBRE DEL PROGRAMA	DEPENDENCIA	PROPÓSITO	POBLACIÓN OBJETIVO	COBERTURA GEOGRÁFICA	¿ESTE PROGRAMA PRESENTARÍA RIESGOS DE SIMILITUDES CON EL PP. U001 RRAJA?	¿ESTE PROGRAMA COMPLEMENTARÍA CON EL PP. U001 RRAJA?	EXPLICACIÓN
Modernización del Catastro Rural Nacional, P003.	Registro Agrario Nacional	El Registro Agrario Nacional optimiza la actualización de información registral, catastral y documental de la propiedad social a través de la atención oportuna y confiable de trámites y servicios, por medio de la modernización sistemas de información institucionales.	Propiedad social	Nacional	No	Si	El Pp. U001 RRAJA utiliza las herramientas tecnológicas del Registro Agrario Nacional, como lo es el Sistema Integral de Modernización Catastral y Registral (SIMCR) para el desarrollo de sus entregables, por lo que se identifica una colaboración con el Pp. P003, para el logro de los objetivos.
Ordenamiento y regulación de la propiedad rural, E003.	SEDATU, Dirección General de Ordenamiento de la Propiedad Rural	Los sujetos de derecho en el medio rural obtienen seguridad jurídica y certeza en la tenencia de la tierra.	sujetos de derecho en el medio rural.	Nacional	No	Si	El Pp. E003 coincide con el objetivo central del Pp. U001 RRAJA en cuanto a proveer de seguridad jurídica y certeza en la tenencia de la tierra a los sujetos agrarios.



FUENTES CONSULTADAS

BIBLIOGRÁFICAS

Agencia de Evaluación de Políticas Públicas AGEVALÚA. (2017). *Evaluación en materia de Diseño 2017 del Programa presupuestario U001 Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios*. Ciudad de México. AGEVALÚA.

Agencia de Evaluación de Políticas Públicas AGEVALÚA. (2019). *Evaluación de Consistencia y Resultados del Programa presupuestario U001 Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios*. Ciudad de México. AGEVALÚA.

Arturo Warman. (s.f.). *La reforma agraria mexicana: una visión de largo plazo*. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FAO.

Auditoría Superior de la Federación (2013), "Evaluación Número 1201. Política Agraria". Distrito Federal. Auditoría Superior de la Federación.

Chris van Dam. (1999). *La tenencia de la tierra en América Latina. El Estado del Arte de la Discusión en la Región*. Documento especialmente preparado para la Iniciativa Global Tierra, Territorios y Derechos de Acceso. Argentina: Unión Mundial para la Naturaleza Oficina Regional para América del Sur UICN-SUR.

Conroy, Héctor; Ramos Piracoca, Johanna; Ramirez-Goldin, Ana, & Tang, Li. (Febrero de 2014). *Proyectos de Regularización y Administración de Tierras: Evaluación comparativa*. Estados Unidos de América: Banco Interamericano de Desarrollo.

Isaac Bueno Soria y Miguel Ponce González. (2016). *La Constitución de 1917: reparto agrario y organización económica*. Ciudad de México: Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, (FAO), *Gobernanza en la Tenencia de la Tierra y Recursos Naturales en América Central*. Septiembre de 2010.

Procuraduría Agraria (2014). *Ley Agraria y Glosario de Términos Jurídico-Agrarios 2014*. Distrito Federal. Procuraduría Agraria.

Rubén Gallardo Zúñiga. (2016). *Reforma constitucional de 1992. El surgimiento del nuevo Derecho Agrario mexicano*. Distrito Federal. Procuraduría Agraria.

JURÍDICAS

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

Ley Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de febrero de 1992.



Reglamento de la Ley Agraria en materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 06 de enero de 1993.

Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de septiembre de 2020.

Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de octubre de 2012.

Líneamientos para la Operación del Programa de Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios, expedidos el 18 de diciembre de 2019.

Manual de Operación del Programa de Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios. Expedidos en 2017.

Manual de Programación y Presupuesto 2021. Octubre 2020, de Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

DE PLANES Y PROGRAMAS

Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial 2020-2040. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de abril de 2021.

Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de julio de 2019.

Programa Estratégico del Registro Agrario Nacional 2020-2024, consultable en <https://www.gob.mx/ran/documentos/programa-estrategico-del-registro-agrario-nacional-2021-2024>

Programa Institucional 2020-2024 de la Procuraduría Agraria. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 03 de noviembre de 2020.

Programa Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano 2021-2024. Publicado en el Diario Oficial de Federación el 02 de junio de 2021.

Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de junio de 2020.

Programa Sectorial de Medio Ambiente y Recursos Naturales 2020-2024. Publicado en el Diario Oficial de la Federación, 07 de julio de 2020.

Programa Territorial Operativo de la Zona Norte del Valle de México, con énfasis en el Proyecto Aeroportuario de Santa Lucía. Versión Síntesis. 26 de junio de 2020, de SEDATU Recuperable en: <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/programa-territorial-operativo-de-la-zona-norte-del-valle-de-mexico-con-énfasis-en-el-proyecto-aeroportuario-de-santa-lucia>

SITIOS WEB



Banco Interamericano de Desarrollo. <https://www.iadb.org/es>

Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Proceso Legislativo.*

http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/015_DOF_02ene13.pdf

¹Centro de Investigación y Docencia Económicas. *Informe de resultados de los Foros de Justicia Cotidiana.*

<https://www.cide.edu/saladeprensa/primer-foro-de-consulta-sobre-justicia-cotidiana-justicia-en-el-trabajo/>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Evaluación de Impacto.*

https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/Evaluacion_Impacto.aspx

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. *Glosario para la Evaluación de la Política Social.*

<https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Glosario-EVALUACION.aspx>

Organización de las Naciones Unidas, ONU.

<https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y Agricultura, FAO

<http://www.fao.org/in-action/herramienta-administracion-tierras/introduccion/concepto-administracion-tierras/es/>

Presidencia de la República. (06 de enero de 2020). *Versión estenográfica. Entrega de obra pública al municipio de Ayala. Programa de Mejoramiento Urbano.* Presidencia de la República.

<https://www.gob.mx/presidencia/es/articulos/version-estenografica-entrega-de-obra-publica-al-municipio-de-ayala-programa-de-mejoramiento-urbano?idiom=es>

Registro Agrario Nacional. (2021). *Estadística Agraria.*

<http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/sistemas-de-consulta/estadistica-agraria>

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Transparencia Presupuestaria.*

<https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/>

Suprema Corte de Justicia de la Nación. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.*

<https://sjf2.scjn.gob.mx/busqueda-principal-tesis>

HEMEROGÁFICAS

Ana de Ita. (marzo-abril, 2019). *Las reformas agrarias neoliberales en México.* Revista El Cotidiano, No. 214, México, UAM Azcapotzalco.

Cuaquentzi, F. (Enero-abril 2007). *Mujeres y parcela: acceso a la tenencia de la tierra y el agua en el ejido de Mixquiahuala, Hidalgo.* Revista Estudios Agrarios, de la Procuraduría Agraria, Número 34, Distrito Federal.



Daniela Griego Ceballos. (17 de abril de 2010). *Las secuelas del PROCEDE*. La Jornada del campo.
Gabriela Torres-Mazuera. (septiembre-diciembre 2015). *Las consecuencias ocultas de la enajenación de tierras ejidales: proliferación de disonancias normativas*. Revista Desacatos, Número 49. Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social.

José Luis Plata Vázquez. *Mercado de tierras y propiedad social: una discusión actual*. Anales de Antropología. Volumen 47, noviembre 2013.