

**DIAGNÓSTICO DEL PROGRAMA PRESUPUESTARIO
U-001 REGULARIZACIÓN Y REGISTRO DE ACTOS
JURÍDICOS AGRARIOS**

ACTUALIZADO AL 2018

Contenido

I.	Presentación	4
II.	Antecedentes	6
a.	Panorama de la propiedad en México	6
b.	Descripción del entorno de política pública en que opera el Programa.	10
i.	Definición de ejidos y comunidades	12
ii.	De los Órganos del Ejido	12
iii.	Composición territorial de los núcleos agrarios	13
iv.	Delimitación, Destino y Asignación de las Tierras Ejidales	16
v.	Ámbito geográfico	17
vi.	Importancia de la propiedad social en el contexto nacional	18
vii.	Ámbito social y económico	18
c.	Descripción de las acciones	20
	Vertiente: Regularización de los derechos en la tenencia de la tierra ejidal y comunal	20
i.	Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE)	21
ii.	Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios Sin Regularizar (FANAR)	21
iii.	Programa de Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios	22
	Vertiente: Registro de Actos Jurídicos Agrarios	23
d.	Descripción de la evolución del programa con relación al problema	29
III.	Identificación, definición y descripción del problema o necesidad	34
a.	Definición del problema.	34
b.	Evolución y estado actual del problema.	36
c.	Experiencias de atención.	41

[Handwritten signatures and initials in blue ink, including a large signature at the top right and several initials below it.]

[Handwritten signatures and initials in blue ink, including a large signature on the left and several initials on the right, with the number '14' written in green in the center.]

d. Árbol del problema.	46
IV. Objetivos	48
a. Árbol del objetivo.	48
b. Determinación de los objetivos del programa	50
c. Aportación del programa a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.	51
d. Aportación del programa a los objetivos de Desarrollo Sostenible.	54
V. Cobertura	56
a. Identificación, caracterización y cuantificación de la población potencial y objetivo	58
i. Vertiente: Regularización de los derechos en la tenencia de la tierra ejidal y comunal.	58
ii. Vertiente: Registro de Actos Jurídicos Agrarios	60
VI. Diseño de la intervención	62
a. Modalidad del programa	64
b. Previsiones respecto a la modalidad del programa	65
c. Integración y Operación del Padrón de Beneficiarios	66
d. Matriz de indicadores para Resultados	67
VII. Análisis de similitudes o complementariedades	72
VIII. Presupuesto. Impacto presupuestario y fuentes de financiamiento	73

Contenido de Tablas

Tabla 1: Situación agraria nacional al 31 de diciembre de 2017.....	23
Tabla 2: Población Objetivo de la vertiente de Regularización	30
Tabla 3: Presupuesto ejercido por el RAN en los programas FANAR y Registro de Actos Jurídicos.....	32
Tabla 4: Presupuesto ejercido por el RAN en el Programa 2016 y 2017.....	32

Handwritten signatures and initials in blue and green ink are present at the bottom of the page, including a large signature on the left and several initials on the right.

Tabla 5: Presupuesto ejercido por la PA en el Programa FANAR	32
Tabla 6: Presupuesto ejercido por la PA en el Programa 2016 y 2017.....	32
Tabla 7: Modalidades de los Programas.....	33
Tabla 8: Evolución y estado actual de la situación problemática	40
Tabla 9: Extracto del estudio “Ejido land tenure and registration system: México Case Study, 2015”	42
Tabla 10: Extracto del estudio “Proyectos de Regularización y Administración de Tierras, Evaluación Comparativa”	43
Tabla 11: Extracto del estudio “Acceso a la tierra, desarrollo y reducción de la pobreza”	45
Tabla 12: Alineación del Programa a las Metas Nacionales 2013-2018	52
Tabla 13: Alineación del Programa a los Objetivos Sectoriales 2013-2018.....	53
Tabla 14: Distribución de Núcleos Agrarios al 31 de diciembre de 2017	56
Tabla 15: Distribución de los titulares de derechos agrarios.....	57
Tabla 16: Vertiente: Regularización de los derechos en la tenencia de la tierra ejidal y comunal	58
Tabla 17: Vertiente: Registro de Actos Jurídicos Agrarios.....	60
Tabla 18: Matriz de Indicadores de Resultados 2018.....	68
Tabla 19: Análisis de similitudes o complementariedades.....	73
Tabla 20: Monto presupuestal 2018.....	74
Tabla 21: Evolución del presupuesto 2013-2017	75

Contenido de ilustraciones

Ilustración 1: Polígonos de núcleos agrarios	14
Ilustración 2: Destino de la tierra.....	15
Ilustración 3: Sistema de Derechos de propiedad en México	17
Ilustración 4: Árbol de Problemas	47
Ilustración 5: Procedimiento General Operativo	63
Ilustración 6: Recursos ejercidos por las instancias operadoras	75

Handwritten signatures and initials in blue and green ink, including a large signature and the number '3'.

Presentación

En el marco de las medidas de austeridad y para el uso eficiente, transparente y eficaz de los recursos públicos impulsadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en el ejercicio fiscal 2016 se solicita la primera versión del diagnóstico del Programa presupuestario U001, Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios (Programa). En ese contexto, el presente documento brinda un diagnóstico actualizado del problema que busca resolver el Programa, a cargo del Registro Agrario Nacional (RAN) y la Procuraduría Agraria (PA), para atender uno de los Aspectos Susceptibles de Mejora identificados en la Evaluación de Diseño que se realizó en el ejercicio 2017, consistente en *“Revisar y actualizar el Diagnóstico del Programa U001, de conformidad con la Metodología del Marco Lógico de modo que mantenga congruencia con los documentos estratégicos e incluya la metodología para el cálculo de la Población Objetivo.”*.

El sustento normativo para la elaboración del presente diagnóstico se encuentra previsto en el numeral Vigésimo Quinto de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal, el cual dispone que: *“Las Dependencias y entidades deberán dar seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora de los Programas Federales derivados de las evaluaciones realizadas.”*

En tal sentido, como guía metodológica, se retoman en lo conducente, los *“Elementos mínimos a considerar en la elaboración de diagnósticos de programas nuevos”*, del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, (CONEVAL), así como la *“Guía rápida para la formulación de Programas con la Metodología de Marco Lógico (MML)”* elaborada por la Dirección de Capacitación a Dependencias y Entidades Federativas, de la Unidad de Evaluación del Desempeño de la propia SHCP.

um

En virtud de lo anterior, el objetivo primordial del diagnóstico actualizado es brindar información útil de los principales retos a los que se enfrenta el Sector Agrario para **contribuir a promover el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo**¹ mediante la regularización de los derechos en la tenencia de la tierra y la certeza jurídica y documental que proporciona el registro de actos agrarios.

La Estructura General del Diagnóstico se compone de ocho apartados que son: 1) Antecedentes del Programa; 2) Identificación y descripción de forma esquematizada del problema; 3) los objetivos mediante la elaboración del correspondiente árbol; 4) Cobertura; 5) Análisis y alternativas; 6) Diseño del programa propuesto, 7) Análisis de similitudes y complementariedades y 8) Presupuesto.

Finalmente es de fundamental importancia precisar que, en congruencia con las características del Programa, la actualización de este Diagnóstico se llevará a cabo cada tres años o antes de ocurrir alguna modificación en las directrices establecidas en el Sistema de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, así como en las normas y políticas institucionales que ameriten precisar o acentuar las modalidades de intervención en cualquiera de las vertientes del Programa.

¹ La redacción corresponde a la señalada en el Objetivo 1 del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.

I. Antecedentes

El Programa Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios surge en el ejercicio 2016, 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 del marco regulatorio de la propiedad social en México, y posteriormente para cada una de las vertientes que lo integran, -regularización de los derechos en la tenencia de la tierra ejidal y comunal y el registro de actos jurídicos agrarios- 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 pretende atender, incorporando datos oficiales que permiten dimensionarlo.

a. Panorama de la propiedad en México

La pobreza en el campo fue una de las razones principales de la Revolución mexicana. La explotación y marginación que padecían los campesinos, sobre todo en el centro y sur del país, llevaron a que, al fin de la Revolución, la justicia social se convirtiera en una de las razones de ser de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución) vigente y del sistema político construido a partir de 1917.

El Artículo 27 es uno de los fundamentos de la Constitución de 1917; éste en su primer párrafo expresa: "La propiedad de la tierra y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual

ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada".

Así constituida la propiedad privada, también es protegida mediante una serie de garantías; estableciéndose que la propiedad de la tierra y su distribución no está consignada a la lucha entre los intereses individuales, sino que concierne también al bienestar y a la estabilidad de la sociedad como un todo; limitándose la propiedad privada sólo por el interés colectivo.

En el afán de justicia agraria, marco del Artículo 27 constitucional, se derivaron limitantes a la propiedad privada: a los latifundios —buscando fraccionarlos—, a la pequeña propiedad, —buscando desarrollarla y protegerla—; ante la necesidad o interés por tierras, se definió una modalidad, la de expropiación sólo por causa de utilidad pública, como acto de la administración pública y mediante indemnización.

La teoría de la propiedad de la tierra como función social y fin del Estado encontró su mejor expresión en el Artículo 27 constitucional. Con toda su complejidad define la propiedad, la restringe, establece su modalidad, el procedimiento y sus reglamentaciones para modificarla, invoca el principio de expropiación y la causa de utilidad pública; todo ello a través de los atributos del Estado, mismos que configuran las formas de propiedad y los fines de la reforma agraria.

El resultado de estas formas de propiedad, una vez atacado el latifundio, fue una estructura compuesta principalmente por tres elementos: la propiedad pública, la social: ejidal y comunal, y la pequeña propiedad.

En cuanto a la propiedad pública, cuando el Artículo 27 señala que los bienes son de la Nación no sólo indica que existe un dominio del Estado sobre todos ellos,

sino que tiene y existe una propiedad pública igual a la que tienen los propietarios privados; aún más protegida ya que sobre estos bienes el dominio de la Nación es inalienable, los particulares no pueden adquirir sobre ellos derechos reales.

Con la propiedad ejidal y comunal, se buscó dar respuesta al problema agrario, cuya caracterización principal estaba en la dicotomía —producto de la Conquista y la Colonia— de individuos sin tierra, sin derechos y sin trabajo, por un lado, y de grandes latifundistas por otro, y se concretaría con la reforma agraria cuyos objetivos fueron:

1. Restituir la tierra a aquellos núcleos de población que habían sido despojados por los grandes latifundios y las haciendas.
2. La distribución gratuita de tierra a poblaciones que carecían de ella, en la forma de dotación llamada ejido².
3. Crear con ello una nueva estructura de tenencia que reemplazara el antiguo sistema latifundista y permitiera un crecimiento agrícola acelerado.

También se destacó el respeto a la propiedad comunal de los pueblos, especialmente las comunidades indígenas, a quienes se autorizó para disfrutar en común las tierras, bosques y aguas que les pertenecieran³.

Al ser el territorio uno de los elementos fundamentales del Estado, es a éste a quien le corresponde su protección. Es decir, es el Estado mexicano quien debe

² Aunque en ninguna parte del Artículo constitucional se define lo que es un ejido, se menciona como tal y, en la práctica, el concepto se aplicó a los núcleos de población dotándolos de tierras a través de los procedimientos señalados en la Ley.

³ Documento de referencia: La democracia interna en el ejido; Salvador Assennatto Blanco y Pedro de León Mojarro

garantizar los derechos adquiridos sobre la propiedad, así como establecer las instituciones que se encarguen de salvaguardar estos derechos.

En materia de propiedad de tierras y aguas la Ley Agraria reconoce tres formas de tenencia: pública, privada y social; esta última corresponde a los núcleos agrarios (ejidos y comunidades agrarias), de la cual se ocupará el presente documento.

Respecto al registro de la propiedad, resulta notorio que la información sobre la tierra, las personas y sus derechos, es fundamental para el desarrollo del país, ya que los derechos a la tierra no existen de forma física y deben representarse de alguna manera.

Por ello, la protección de los derechos de propiedad en una economía es una condición para su crecimiento y prosperidad, ya que genera un ambiente propicio para la realización de transacciones y da certidumbre jurídica sobre la prelación de derechos y obligaciones respecto a bienes inmuebles y sociedades. Cuanto más firme es el conjunto de derechos de propiedad, tanto más fuerte será el incentivo para trabajar, ahorrar e invertir, y tanto más eficiente será el funcionamiento de la economía. También, cuanto más eficiente y fácil sea ejercer los derechos de propiedad, tanto más incentivo existirá para regular derechos y situaciones, fortaleciendo la economía formal y todos los beneficios que se derivan de ella.

Una correcta implementación de los derechos de propiedad, así como la definición de sus poseedores, implicará mayores niveles de seguridad y, con ello, mayor confianza y facilidad de acceso para la inversión y el crédito, así como para el desarrollo de innovaciones. Por lo tanto, un sistema eficiente de protección de los derechos de propiedad contribuirá a garantizar el rendimiento de las inversiones, generando crecimiento económico y contribuyendo al desarrollo social.⁴

⁴ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. *Mejores prácticas registrales y catastrales en México*. 2012. Página 11.

En ese contexto, para atender la formalización de los derechos agrarios, la Ley Agraria contempla al RAN, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), y responsable del 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.

Asimismo, la PA como organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio realiza acciones de servicio social, asesora y representa en su caso a los sujetos agrarios en sus trámites y gestiones para obtener la regularización y titulación de sus derechos agrarios ante autoridades administrativas y judiciales que corresponda.

b. Descripción del entorno de política pública en que opera el Programa.

Con el propósito de identificar y describir el entorno de política pública en que opera el Programa, partimos de la reforma del Artículo 27 constitucional, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 6 de enero de 1992, con la cual se dio inicio a una nueva cultura e institucionalidad agraria, basada en la formulación de la transformación integral del campo mexicano que señala diez puntos:

1. La reforma promueve justicia y libertad para el campo.
2. La reforma protege al ejido.
3. La reforma permite que los campesinos sean sujetos y no objetos del cambio.
4. La reforma revierte el minifundio y evita el regreso del latifundio.
5. La reforma promueve la capitalización del campo.
6. La reforma establece rapidez jurídica para resolver rezagos agrarios.

[Handwritten signatures and marks in blue and green ink]

7. Comprometemos recursos presupuestales crecientes al campo.
8. Seguro al ejidatario: 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 aumentan los financiamientos al campo.

La citada reforma al Artículo 27 de la Constitución, da soporte formal del actual "**derecho agrario**", se culmina el reparto agrario y se establece un parteaguas en la cuestión agraria de México, se determinó que era tiempo de regularizar la tierra de propiedad social y sentar las bases de la certeza jurídica y documental.

El 26 de febrero de 1992 se expidió la Ley Agraria, la cual reconoce a las asambleas ejidales y comunales como las autoridades máximas de los núcleos agrarios, cancela la intervención del gobierno en la vida interna de los mismo, sin renunciar a su obligación de apoyarlos en caso de ser requerido; abre nuevas opciones de asociación entre ejidatarios y con terceros; reconoce derechos a posesionarios y vecindados; permite que por decisión de la asamblea general del núcleo se cambie el tipo de propiedad de la tierra; crea la PA, y señala los mecanismos para certificar y garantizar la tenencia de la tierra.

La reforma del artículo 27 constitucional y la Ley agraria obligan al Gobierno Federal a dinamizar sus instituciones, políticas y programas agrarios para pasar de un "Estado Protector" a uno regulador y de fomento que pueda brindar servicios y apoyos con mayor eficiencia, para ello se da la base jurídica para la modernización de las instituciones del sector agrario.

Fue entonces cuando el sector agrario unificó esfuerzos y facultades para generar un mayor beneficio a la población del campo y a su vez, dar cumplimiento a la nueva normatividad agraria, entre ellas la regularización de los núcleos agrarios.

i. Definición de ejidos y comunidades

La Ley Agraria dispone en su Artículo 9º que los núcleos de población ejidales o ejidos tienen personalidad jurídica y patrimonio propio y son propietarios 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”.

De estos procedimientos se derivará el registro correspondiente en los registros Públicos de la Propiedad y Agrario Nacional.

ii. 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. Órganos de los Ejidos

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

La asamblea; es el órgano supremo del núcleo agrario y en ella participan todos los ejidatarios o comuneros.

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 un presidente, un secretario 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 un presidente y dos secretarios, o bien por un presidente, un secretario 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”.

iii. Composición territorial de los núcleos agrarios

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.⁵

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:

Ilustración 1: Polígonos de núcleos agrarios



Fuente: INEGI <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/Preview.aspx?estino de la tierra social>

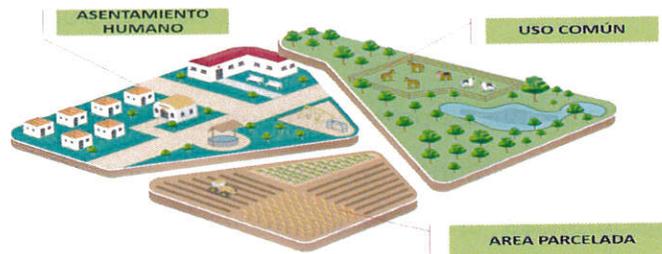
Las tierras ejidales, por su destino se dividen en:

- I.- Tierras para el asentamiento humano.
- II.- Tierras de Uso Común.
- III.- Tierras Parceladas.

Como se observa en la siguiente ilustración:

⁵ Consultar: <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/Preview.aspx>

Ilustración 2: 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 los ejidatarios o comuneros el derecho de aprovechamiento, uso y usufructo de ellos.

[Firma manuscrita]

[Firma manuscrita]

[Firma manuscrita]

[Firma manuscrita]

[Firma manuscrita]

iv. Delimitación, Destino y Asignación de las Tierras Ejidales

El Artículo 56 de la Ley Agraria determina lo 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 poseionarios o de quienes carezcan de los certificados correspondientes. Consecuentemente, la asamblea podrá destinarlas al asentamiento humano, al uso común o parcelarlas en favor de los ejidatarios. 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 individuo. 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 todos y cada uno de los individuos que integran el ejido, conforme a las instrucciones de la asamblea, por conducto del

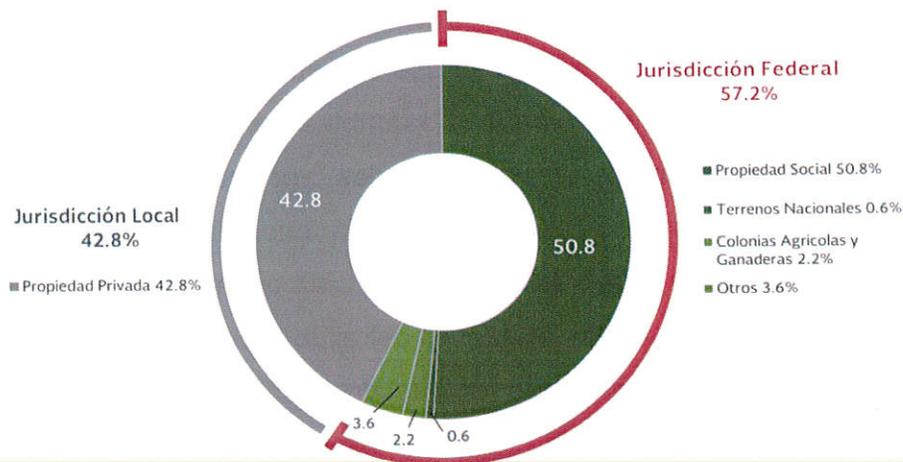
comisariado o por el representante que se designe. Estos certificados deberán inscribirse en el propio RAN.

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

v. Ámbito geográfico

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 a los datos del INEGI el país tiene una superficie de 196.5 millones de hectáreas, la distribución del territorio por tipo de propiedad y jurisdicción es la siguiente:

Ilustración 3: Sistema de Derechos de propiedad en México



Fuente: Registro Agrario Nacional http://www.ran.gob.mx/ran/indic_bps/NOTA_TECNICA SOBRE LA PROPIEDAD SOCIAL v26102017.

La propiedad ejidal y comunal, representa el 50.8% del territorio nacional, distribuido en 29,709 ejidos y 2,393 comunidades que en conjunto ocupan aproximadamente 100 millones de hectáreas, sobre las que tienen derecho 5.5 millones de personas.

vi. Importancia de la propiedad social en el contexto nacional

La propiedad social, al mes de octubre de 2017, constituía el 50.8% de la superficie del país es poseedora de una gran riqueza de recursos naturales y en ella se están desarrollando los grandes proyectos nacionales, resalta por los siguientes:

- Dos terceras partes de los recursos hídricos.
- El 70% de los bosques y la biodiversidad.
- El 60% de los litorales de México están dentro de polígonos pertenecientes a ejidos y comunidades.
- Las reservas de crecimiento de las grandes ciudades del país se encuentran regularmente dentro de la propiedad social.
- Se produce un porcentaje importante de la producción de alimentos para el consumo interno y para la exportación.
- Dentro de sus perímetros se localizan proyectos estratégicos del país, como el nuevo aeropuerto internacional de la Ciudad de México, de la Reforma Energética, la producción de energía limpia, el Proyecto de Zonas Económicas Especiales y grandes proyectos de producción de vehículos automotores, turísticos o inmobiliarios.

vii. Ámbito social y económico

El ámbito social del Programa impacta más allá de la emisión de títulos y certificados, toda vez que, permite la procuración de justicia y solución de

conflictos ante la imprecisión en la tenencia de la tierra, ahora bien los ejidos y comunidades pendientes de regularizar son aquellos que presentan problemática compleja, con la realización de dichas acciones se logra la paz social y estabilidad política.

En el ámbito económico, en que opera el Programa, en el apartado “Diagnóstico del Desarrollo Agrario” del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario Territorial y Urbano 2013-2018 (PSDATU 2013-2018), se menciona que: 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.

Más de la mitad del territorio está compuesto por miles de localidades que conforman ejidos y comunidades en donde habitan más de 8.1 millones de sujetos agrarios (5.9 millones son hombres y 2.2 millones son mujeres), para cuya atención se requieren políticas encaminadas a fomentar su desarrollo a partir de la tenencia de la tierra, desarrollar capacidades técnico-productivas de sus habitantes y preservar la gobernabilidad en el Sector Agrario.⁶

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, mayor acceso a servicios, infraestructura y comunicaciones, pero que a su vez requieren de espacios físicos para continuar con su desarrollo.

⁶ SEDATU (2013), “Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación*, México, lunes 16 de diciembre de 2013.

Después de que se ha dado cuenta de algunos aspectos relevantes de la propiedad social, en los próximos párrafos se describen las principales acciones que se han efectuado en cada uno de las vertientes que integran el Programa.

c. Descripción de las acciones

Vertiente: 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 esta vertiente debemos considerar que las bases normativas para la certificación de los derechos parcelarios y de uso común, así como para la titulación de los solares del asentamiento humano de los núcleos agrarios del país se encuentran establecidas en el artículo 27 Constitucional, en la Ley Agraria y en su reglamento en materia de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares.

Con base en el mencionado marco normativo, desde 1992 y hasta nuestros días, la responsabilidad fundamental del Estado Mexicano en materia agraria ha sido prioritariamente la de certificar la posesión de las tierras de los sujetos agrarios, por ello, las distintas administraciones federales, han instrumentado programas que han tenido como objetivo primordial la regularización de los derechos en la tenencia de la tierra ejidal y comunal, bajo un marco de absoluta autonomía y con pleno respeto a la voluntad de los sujetos de derechos agrarios para decidir sobre el destino y la delimitación de las tierras parceladas y de uso común, la regularización y certificación de los derechos ejidales correspondientes, así como la delimitación de las tierras del asentamiento humano, la regularización de las tierras donde se encuentre asentado el poblado, la protección del fondo legal y la obtención de los títulos de solares, programas que se describen brevemente a continuación.

i. Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE)

Bajo la coordinación de la Secretaría de la Reforma Agraria, (SRA), hoy SEDATU, la PA, el RAN y, en su momento, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), se instrumentó el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, PROCEDE, el cual operó durante el periodo de 1993 a 2006, permitiendo la regularización y certificación de 28,454 ejidos y comunidades del país y en virtud del Acuerdo por el que se declaró su cierre operativo y conclusión se determinó la existencia de 2,421, núcleos agrarios que no fueron regularizados, toda vez que no se dieron las condiciones para su incorporación al programa⁷.

ii. Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios Sin Regularizar (FANAR)

A partir del año 2007, el Gobierno Federal dio continuidad con la regularización y certificación de la propiedad ejidal y comunal por medio del FANAR, el cual tenía como objetivo “otorgar certeza jurídica y seguridad documental” a los núcleos agrarios que no habían sido regularizados.

El FANAR tuvo cobertura nacional e inicialmente se enfocó únicamente a aquellos núcleos agrarios que no habían sido regularizados por el PROCEDE y que de manera voluntaria decidían su incorporación, de esta manera operó hasta el cierre del ejercicio 2012.

Para el ejercicio 2013 se amplía la cobertura del Programa y se comienza con la atención núcleos agrarios que si bien ya estaban certificados, dicha certificación fue de manera parcial, dejando pendientes acciones agrarias o ejecuciones

⁷ Acuerdo de cierre del PROCEDE, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de noviembre de 2006.

complementarias; asimismo se incluyen como parte de la población objetivo acciones encaminadas a regularizar y titular áreas urbanas asentadas en uso común, áreas parceladas o fundo legal propiedad de algún núcleo agrario, así como núcleos con superficie achurada cuya titularidad ya había sido definida por la instancia competente.

Asimismo, derivado de las directrices enmarcadas en el Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018, (PND 2013-2018) y de las líneas de acción del Programa Sectorial, la presente administración consideró necesaria la formulación de políticas públicas que armonicen el ordenamiento territorial y propicien una adecuada distribución de la población mediante la planeación y aprovechamiento del territorio, por lo que se requería la intervención de las instancias participantes en la regularización de la propiedad social para impulsar estrategias, tendientes a lograr la certificación de los derechos colectivos e individuales de cada núcleo agrario o superficie pendiente de regularizar, a fin de dar solución a su problema, en ese contexto, continuó la operación del FANAR, hasta diciembre de 2015.

iii. Programa de Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios

A partir del 2016 se instituyó el Programa Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios, el que de conformidad con los Lineamientos del mismo tiene como objetivo otorgar certeza jurídica en la tenencia de la tierra mediante el ordenamiento, regularización, certificación y titulación de los derechos sobre la propiedad social, contribuyendo con el ordenamiento territorial.

Con el propósito de tener una panorámica del avance en la materia se presentan los resultados obtenidos hasta el 31 de diciembre de 2017 de los diversos programas de regularización de los derechos en la tenencia de la tierra ejidal y comunal.

Tabla 1: Situación agraria nacional al 31 de diciembre de 2017

Universo de núcleos agrarios	32,121	29,728	Ejidos
		2,393	Comunidades
Núcleos agrarios certificados	30,411	Ejidos	28,439
		Comunidades	1,972
Núcleos agrarios no certificados	1,710	1,289	Ejidos
		421	Comunidades

Fuente: Registro Agrario Nacional en <http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/sistemas-de-consulta/estadistica-agraria/informacion-de-interes-nacional>. Fecha de consulta 18/05/18

Vertiente: Registro de Actos Jurídicos Agrarios

Desde la perspectiva de la vertiente “Registro de actos jurídicos agrarios”, se debe considerar que la Ley Agraria, reglamentaria del Artículo 27 Constitucional 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 inscripción o 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.

De acuerdo con los artículos 148, 149, 150, 151 y 152 de la Ley Agraria y conforme a este último 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.

Asimismo, el RAN debe garantizar el carácter público de la información que tiene en sus asientos y proporcionarla a quien lo solicite; coadyuvar en la impartición de justicia, mediante la expedición de constancias sobre las inscripciones que forman parte de su protocolo, las que harán prueba plena en juicio.

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 declarativos⁸ y no constitutivos, pues los derechos

⁸ La inscripción declarativa es aquella cuya eficacia estriba únicamente en declarar la existencia, la transmisión, la modificación o la extinción de un derecho, ya operada fuera del Registro por un negocio jurídico que se contiene en el título que se presenta al Registro. Es decir, que el derecho nace extraregistralmente. Luis Carral y de Teresa. *Derecho Notarial y Registral*. Editorial Porrúa. 18ª edición. México, 2007. Página 308.

proviene del acto jurídico que se inscribe y no de la inscripción en sí misma considerada.⁹

Lo anterior, en atención a lo dispuesto en el segundo párrafo del Artículo 150 de la Ley Agraria: *“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”*.

En ese tenor, 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 Reglamento Interior del Registro Agrario Nacional (RIRAN).

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.

El 4 de abril de 1997 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un nuevo RIRAN, en el que se establece que la institución 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 RIRAN de 1997 se reformó en 2012, con el propósito de formalizar acciones que permitan concretar el Programa de Modernización del Catastro Rural Nacional

⁹ Al respecto, se cita el criterio emitido por el Poder Judicial de la Federación, consultable en la Tesis Aislada con número de registro 238003, localizable en la página 35 del Semanario Judicial de la Federación Volumen 121-126, Tercera Parte, Materia: Administrativa, Séptima Época, de rubro siguiente: REGISTRO AGRARIO NACIONAL. SUS INSCRIPCIONES NO CONSTITUYEN PRUEBA UNICA PARA ACREDITAR EL DERECHO SOBRE DETERMINADOS BIENES.

(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 con el Sistema Integral de Modernización Catastral y Registral, (SIMCR).

Procedimiento Registral

La actividad registral es eminentemente técnica, es por ello que el RAN, además de coincidir con los principios esenciales de los Registros Públicos de la Propiedad, en lo que se refiere a los principios registrales de rogación, calificación, legalidad, legitimación, publicidad, seguridad jurídica, el 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 diversos 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, 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 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 a nivel nacional, expidiendo las copias certificadas que se le requieran de todos aquellos documentos que obren inscritos bajo su resguardo, es resguardante de las listas de sucesión (Testamentos Agrarios), en la cual los ejidatarios y comuneros designan a la persona a quien se transmitirán sus derechos sobre la parcela y los demás inherentes a su calidad de ejidatario o comunero, 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 permite mejorar las actividades del resto de las instituciones del Sector Agrario y proporciona elementos para la toma de decisiones, pero más aún, proporciona seguridad jurídica a los individuos que son detentores de los derechos agrarios, promoviendo el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso del suelo.

En este contexto del derecho mexicano el sistema registral del RAN es el “conjunto de normas y procedimientos establecidos por el propio Registro, que tiene por objeto la calificación e inscripción de los actos jurídicos y documentos que conforme a la Ley Agraria y sus reglamentos deban registrarse, así como su ordenación en folios e integración de sus índices. Dentro de este sistema se norman las actividades de los registradores, se precisan los conceptos y utilización de 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 y se establecen las reglas para el depósito de listas de sucesión (testamento agrario) tal como disponen los artículos 35 al 88 del RIRAN.

Para realizar esta función el RAN cuenta con el procedimiento registral que inicia con la presentación de la solicitud en los Centros de Atención de Trámites (CAT) que corresponda, debiéndose invariablemente registrar 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 Trámites y Servicios de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, (COFEMER).

Con base en la normatividad aplicable los registradores del RAN, como depositarios de la fe pública registral, examinan bajo su responsabilidad, cada uno

de los documentos y actos jurídicos que en ellos consten, para determinar si los mismos reúnen los requisitos de forma y fondo exigidos por la normatividad aplicable, con el fin de garantizar los principios de legalidad y certeza jurídica, en tal virtud, la calificación será positiva cuando el registrador resuelve autorizar la inscripción solicitada y será negativa cuando dicho funcionario determina denegar el servicio registral.

Permanente actualización del RAN

En la presente administración 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 los predios rústicos, 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 los ejidatarios y comuneros designan a la persona a quien heredan universalmente sus derechos sobre la parcela y los demás inherentes a su calidad de ejidatario o comunero.

f) 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.

Al respecto, se tiene como resultado que del 1 de enero de 2013 al 31 de mayo de 2018, se realizaron 7,873,349 inscripciones, de las cuales 2,934,686 corresponden a actos jurídicos y 4,934,686 a expediciones de constancias e información de asientos registrales.

d. Descripción de la evolución del programa con relación al problema

Por lo que se refiere a la descripción de la evolución de las dos vertientes del Programa se advierte que los cambios más significativos que ha tenido durante la presente administración, se exteriorizan en tres rubros:

1) Ampliación de la población objetivo.

- 2) Reducción presupuestal.
- 3) Fusión de los Programas.

En lo concerniente a la ampliación de la población objetivo, es conveniente señalar que el 2 de enero de 2013, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y con ello, la SRA cambió su denominación a SEDATU ampliando sus atribuciones. En ese marco, se consideró necesaria la formulación de políticas públicas que armonizaran el ordenamiento territorial y propiciarán una adecuada distribución de la población mediante la planeación y aprovechamiento del territorio. Acorde con ese panorama, la población objetivo identificada en los lineamientos del Programa se amplió a otros tipos de desorden territorial, tal y como se muestra en el siguiente cuadro:

Tabla 2: Población Objetivo de la vertiente de Regularización

Lineamientos del Programa Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar. Fecha de expedición, 16 de enero de 2012.	Lineamientos para la Operación del Programa "Fondo de Apoyo para Núcleos Agrarios sin Regularizar" (FANAR). Fecha de expedición, 9 de octubre de 2013.	Lineamientos para la Operación del Programa de Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios. Fecha de expedición, 15 de febrero de 2016.
<p>3.1.2 Población Objetivo</p> <p>Núcleos que por no cumplir en su momento con los requisitos mínimos para ello, no fue posible regularizarlos con anterioridad.</p> <p>Núcleos de reciente creación por sentencia de tribunal o constituidos en apego a lo dispuesto en el artículo 90 de la Ley Agraria.</p> <p>Núcleos regularizados en años anteriores y que por disposición de los tribunales, dichos trabajos fueron legalmente nulificados.</p> <p>Núcleos que en su momento cumplieron con los requerimientos mínimos fueron incorporados al Programa y posteriormente fueron beneficiados con acciones agrarias complementarias tales como ampliaciones e incorporaciones de tierras (ITRES).</p> <p>Núcleos agrarios que fueron regularizados</p>	<p>Artículo 7.- El Programa tiene cobertura nacional y su población objetivo lo constituyen los núcleos agrarios que enfrentan diversas problemáticas de regularización y certificación de terrenos y que se adhieren al Programa.</p> <p>La población objetivo que atenderá el Programa se clasifica como sigue: Núcleos Agrarios no regularizados.</p> <p>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.</p> <p>Núcleos Agrarios regularizados en años anteriores y que por resolución de los Tribunales competentes quedó anulada su delimitación e inscripción en el RAN.</p> <p>Acciones Agrarias y ejecuciones complementarias tales como ampliaciones e incorporaciones de tierras al régimen ejidal, así como superficies no regularizadas o en desorden territorial.</p>	<p>Artículo 9.- El Programa tiene cobertura nacional y su población objetivo la constituyen los núcleos agrarios que requieran certificar o titular sus tierras y que decidan incorporarse a éste; así como los que, habiendo sido certificados, presenten problemáticas de regularización y su atención contribuya al ordenamiento territorial o al interés colectivo. Serán prioritarios aquellos que además se encuentren en situaciones de emergencia o que formen parte del universo de atención de los siguientes programas: Cruzada Nacional Contra el Hambre, Acciones de Igualdad de Género, así como al Programa Transversal de Combate a la Delincuencia y Prevención del Riesgo.</p> <p>Artículo 10.- Serán objeto de atención del Programa, los núcleos agrarios que se encuentren en cualquiera de los supuestos siguientes: I. Formalmente constituidos, no regularizados; II. Cuyos trabajos de regularización y</p>

<p>mediante la delimitación perimetral o delimitación de grandes áreas, sin que haya mediado la asignación de derechos individuales y en consecuencia la expedición de documentos.</p>	<p>Núcleos Agrarios con polígonos que fueron regularizados mediante la delimitación perimetral sin que se haya acordado el destino de las mismas y la asignación de derechos individuales al interior (acciones suplementarias).</p> <p>Reconocimiento y/o confirmación de tierras comunales posterior a la regularización del núcleo.</p> <p>También, se brindará la atención a todos aquellos sujetos agrarios a quienes no se les ha expedido su certificado parcelario y títulos de solares.</p> <p>Núcleos con superficie achurada cuya titularidad haya sido definida por la instancia competente.</p>	<p>certificación quedaron anulados por resolución de los Tribunales competentes;</p> <p>III. Que requieran acciones o se encuentren en los supuestos a que se refieren las fracciones I, II, III, V, VI, VII y XXIV del artículo 3 de estos Lineamientos;</p> <p>IV. Con acciones de reconocimiento y/o confirmación de tierras comunales, posterior a la regularización del núcleo agrario;</p> <p>V. Que habiendo sido certificados, tuvieran en posesión legal alguna superficie de tierra sin certificar o sin asignar;</p> <p>VI. Con acciones expropiatorias o de otra índole administrativa o jurisdiccional, que requieran de los trabajos técnico-jurídicos del Programa para el ordenamiento de la propiedad;</p> <p>VII. Con superficie achurada cuya titularidad haya sido definida por instancia competente;</p> <p>VIII. Que se encuentren en otros supuestos de indefinición o desorden en la tenencia de la tierra y cuya regularización sea de interés colectivo, a juicio de la CON;</p> <p>IX. Aquellos núcleos agrarios que requieran de acciones de ordenamiento, regularización, certificación y/o titulación de derechos, y:</p> <p>a) Se encuentren ubicados en municipios que tengan declaratorias de desastres naturales por fenómenos meteorológicos;</p> <p>b) Se encuentren inmersos en municipios prioritarios para los programas federales de desarrollo social, de seguridad pública, o cualquier otro similar, o</p> <p>c) Sobre los cuales la SEDATU u otra Unidad Administrativa del Sector lo requiera por razones institucionales.</p> <p>Así mismo, se brindará la atención a todos aquellos sujetos agrarios a quienes no se les ha expedido su correspondiente certificado parcelario, de uso común y/o título de solar.</p>
--	--	--

Fuente: Elaboración propia con base en los Lineamientos operativos de los programas FANAR y RRAJA.

En lo que al aspecto presupuestal corresponde, se presenta el importe ejercido por año, considerando del 2012 al 2015 a los programas FANAR y Registro de Actos Jurídicos sobre Derechos Agrarios de manera individual y para los ejercicios 2016 y 2017 el del Programa.

Tabla 3: Presupuesto ejercido por el RAN en los programas FANAR y Registro de Actos Jurídicos

Ejercicio	Ejercido FANAR	Ejercido Registro de Actos Jurídicos	Total**
2012*	1,065,432.08	8,916,850.12	9,982,282.20
2013	288,730,430.06	70,251,129.13	358,981,559.19
2014	294,603,192.40	86,217,178.29	380,820,370.69
2015	193,497,287.88	84,546,392.12	278,043,680.00

*Diciembre de 2012

** El total que se presenta es únicamente para fines ilustrativos de los recursos ejercidos previo a la fusión de ambos programas. Fuente elaboración propia con base en la información proporcionada por la Dirección General de Finanzas y Administración Oficio DGFA/815/2018.

Tabla 4: Presupuesto ejercido por el RAN en el Programa 2016 y 2017

Ejercicio	Ejercido
2016	274,007,879.36
2017	184,777,044.25

Fuente elaboración propia con base en la información proporcionada por la Dirección General de Finanzas y Administración Oficio DGFA/815/2018.

Tabla 5: Presupuesto ejercido por la PA en el Programa FANAR

Ejercicio	Ejercido
2013	Sin presupuesto
2014	36,020,615
2015	47,305,425

Tabla 6: Presupuesto ejercido por la PA en el Programa 2016 y 2017

Ejercicio	Ejercido
2016	33,870,810
2017	18,546,359

De lo anterior se observa que mientras la población objetivo del programa se amplió, el presupuesto se redujo de 2014 a 2015 y luego al pasar del 2016 a 2017, y con ello, el resultado específico que quiere producirse con la intervención del Programa, en razón de que la ejecución de las acciones está sujeta a la

disponibilidad de recursos, que sea aprobada por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, para el ejercicio fiscal correspondiente, lo cual determina la capacidad técnica, jurídica y operativa de las instituciones participantes.

Como se ha mencionado el Programa surge en el 2016 de fusionar los Programas U001 y E004. Esta fusión quedó establecida en la Estructura Programática a emplear en el proyecto de Presupuesto de Egresos 2016 de la SHCP, en el mismo documento se instituyó como modalidad presupuestaria para Programa la clasificación "U-Otros Subsidios", lo anterior en cumplimiento a la instrucción Presidencial de que todas las dependencias federales debían buscar la eficiencia a través de mejorar sus procesos, costearlos, automatizarlos, balancear las cargas de trabajo y con presupuestos orientados a una gestión de resultados, lo que cumpliría con la transparencia y rendición de cuentas.

Lo anterior provocó que los operadores de ambos programas se dieran a la tarea de establecer los instrumentos que permitan armonizar dos programas con características normativas y operativas distintas, esto es, la fusión ha implicado un esfuerzo de rediseño de los documentos normativos del Programa, a efecto de armonizar sus dos vertientes. Para una mejor comprensión de las características de los programas se presenta la siguiente tabla:

Tabla 7: Modalidades de los Programas

Programa	Modalidad	Características Generales
U-001 "Fondo de Apoyo para los Núcleos Agrarios sin Regularizar"	Otros Subsidios: Sectores Social y Privado o Entidades Federativas y Municipios.	Para otorgar subsidios no sujetos a reglas de operación, en su caso, se otorgan mediante convenios.
E-004 "Registro de Actos Jurídicos sobre Derechos Agrarios"	Desempeño de las Funciones Prestación de Servicios Públicos	Actividades del sector público, que realiza en forma directa, regular y continua, para satisfacer demandas de la sociedad, de interés general, atendiendo a las personas en sus diferentes esferas jurídicas.

II. Identificación, definición y descripción del problema o necesidad

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 a los que se enfrentan los beneficiarios y responder a sus necesidades e intereses.

a. Definición del problema.

El sistema de tenencia de la tierra que rige a la propiedad social que, como se señaló con antelación, tiene su base jurídica en el artículo 27 Constitucional y en la Ley Agraria, establece las bases para garantizar la gobernanza¹⁰ de la propiedad rural, entendida como un elemento crucial para hacer posible que los titulares de la tierra obtengan y ejerzan aquellos derechos y deberes que les permiten 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. Adicionalmente el sistema de tenencia de la propiedad social en México contribuye a la estabilidad social, a propiciar inversiones y al crecimiento económico.

Ejemplo de lo anterior, es la importancia que cobra la certeza jurídica y seguridad documental sobre la propiedad social en el marco de las reformas estructurales que en materia energética ha emprendido el Gobierno de la República, toda vez que se establecen reglas claras en materia de contraprestaciones por el uso y

¹⁰ El término gobernanza 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.

aprovechamiento de la tierras objeto de asignaciones y contratos para la exploración y explotación de hidrocarburos, así como los recursos que deben aportarse para el desarrollo regional y la mitigación del impacto ambiental.

En este contexto, el PND 2012-2018 establece en su eje rector “México Incluyente”, que se impulsarán programas que otorguen certidumbre jurídica a la tenencia de la tierra, reduzcan la fragmentación de los predios agrícolas y promuevan el ordenamiento territorial en zonas urbanas, así como el desarrollo de ciudades sustentables y competitivas.

Así mismo en el PSDATU 2013-2018, se advierte que **la incertidumbre en la tenencia de la tierra genera ingobernabilidad e inestabilidad social**, derivado de ello, señala la necesidad de continuar con los procesos de ordenamiento y regularización de la propiedad social, fijando como meta, la de “proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna”, estableciendo como línea de acción, propiciar la incorporación y regularización de propiedades no registradas. Asimismo, reitera que los ejidos y comunidades representan un componente fundamental en la estructura de la propiedad de los recursos naturales, con gran incidencia en la vida productiva del país, la generación de empleo, distribución de ingresos y de manera relevante en la sostenibilidad ambiental de las actividades económicas.

Por su parte, la Auditoría Superior de la Federación aduce que el Estado interviene fundamentalmente en dos asuntos por medio de la política agraria: a) los derechos sobre la propiedad de la tierra ejidal y comunal, y b) los ingresos obtenidos por las personas que habitan los ejidos y las comunidades; ambos temas conforman la agenda de la política agraria desde 1992, cuando el Gobierno Federal reconoció que la falta de seguridad jurídica [incertidumbre] en la tenencia de la tierra afectó la inversión en el campo e influyó en que sus habitantes no obtuvieran los ingresos que les permitieran mejorar sus condiciones de vida.

Para resolver estos problemas, el objetivo de la política agraria se ha integrado por dos vertientes: a) garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal y comunal, y b) promover el bienestar económico de la población de ejidos y comunidades al incrementar sus ingresos¹¹.

Todo lo anterior se puede resumir de la siguiente manera:

Tabla 8: Elementos para la definición del problema

¿Cuál es la población o área de enfoque?	Núcleos y sujetos agrarios
Problemática central	Incertidumbre jurídica y documental en la tenencia de la tierra
Magnitud del Problema	Más del 50% del Territorio Nacional
↓	
Los sujetos agrarios¹² presentan incertidumbre jurídica y documental en la tenencia de la tierra.	

b. Evolución y estado actual del problema.

En materia de Regularización de los derechos en la tenencia de la tierra en ejidos y comunidades, no obstante el gran avance observado desde 1993, al inicio de la presente administración permanecían sin regularizarse 1,771 núcleos agrarios, (PSDATU 2013-2018), a los cuales se debían sumar, primeramente, los núcleos agrarios de reciente creación, tanto por sentencia de los Tribunales Agrarios o constituidos conforme a lo establecido en el artículo 90, de la Ley Agraria, así como los ejidos y comunidades que una vez regularizados, presentaban cambios respecto al uso de sus tierras. Al respecto, la PA realizó un estudio exploratorio a finales del 2013, identificando núcleos agrarios con diversos requerimientos de regularización de tierras:

¹¹ Auditoría Superior de la Federación, "Evaluación Número 1201. Política Agraria"; Página 9 y 10.

¹² Sujetos agrarios: los ejidos y comunidades; ejidatarios, comuneros y poseionarios y sus sucesores; pequeños propietarios; avocindados; jornaleros agrícolas; colonos; poseedores de terrenos baldíos o nacionales y campesinos en general, en términos del artículo 1 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.

- a) 1,757 núcleos agrarios cuyas tierras nunca fueron regularizadas por diversas causas.
- b) 374 núcleos regularizados de manera parcial por así haberlo determinado la asamblea, que han solicitado la regularización completa.
- c) 4,448 núcleos que requieren de atención suplementaria en virtud de contar con superficie regularizada y destinada sin una delimitación y/o asignación al interior.
- d) 1,850 ejidos y comunidades regularizados que, derivado del crecimiento poblacional y fenómenos demográficos, entre otros, han generado condiciones de irregularidad que demandan su atención inmediata para evitar conflictos agrarios y las consecuencias sociales y económicas que se desprenden de la inestabilidad en la tenencia de la tierra.

Es importante destacar que mucha de esta problemática se ha identificado, fundamentalmente porque los núcleos agrarios acuden a las instituciones del Sector Agrario en busca de solución a la problemática de sus tierras. Es decir, al no existir esquemas periódicos de evaluación, se estima que puede haber cambios en las condiciones socio-jurídicas al interior de los núcleos agrarios, y, por tanto, la realidad física ya no corresponde con la regularización original, afectando la actualización de los asientos registrales, en virtud de que no existe una cultura registral arraigada, por lo que en materia de regularización existe, adicionalmente, un universo por determinar y cuantificar, conformado por:

- a) 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.

- b) 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.
- c) Núcleos con superficie reconocida en juicio, posterior a su regularización.
- d) 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.

Respecto a la problemática de la otra vertiente que integra el Programa, es decir, en materia de Registro de Actos Agrarios, ya se ha comentado que el establecimiento y la protección de los derechos de propiedad son 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 y seguridad jurídica sobre los derechos de propiedad.

En ese contexto, en el marco del decálogo de medidas para mejorar "La Seguridad, La Justicia y el Estado de Derecho", anunciadas por el Titular del Ejecutivo Federal el 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”.¹³

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 agrarios¹⁴” 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.¹⁵

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, provocando con ello, que en algunos casos se presenten problemas agrarios de orden jurídico vinculados directamente a la tenencia de la

¹³ Centro de Investigación y Docencia Económicas. *Informe de resultados de los Foros de Justicia Cotidiana*, 2015. Página 128.

¹⁴ 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. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0185122513710178>

¹⁵ *Idem*, Página 18.

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 ejidatarios y comuneros 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 y remite al derecho común para la ordenación de lo que no precisa expresamente.

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.

Todo lo anterior, se puede resumir esquemáticamente en la siguiente tabla:

Tabla 8: Evolución y estado actual de la situación problemática

Antecedente:	La reforma al Artículo 27 constitucional de 1992 cambió el régimen de propiedad en favor de los campesinos, buscando hacerlos sujetos del desarrollo agrario.	
Vertiente	Regularización de los derechos en la tenencia de la tierra ejidal y comunal	Registro de actos jurídicos agrarios
Evolución de la situación problemática	La reforma constitucional de 1992 permitió la instrumentación de programas de regularización y certificación de ejidos y comunidades (PROCEDE, FANAR y Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios). Desde entonces, y hasta el 31 de diciembre de 2017 se han regularizado 30,411 núcleos agrarios del país.	Desde antes de las reformas de 1992, 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, concederlos en usufructo mediante la aparcería, la mediería y el

[Handwritten blue ink notes and signatures on the right margin of the page, including a large signature at the top and several smaller ones below.]

		préstamo y hasta venderlas en el interior del núcleo agrario ¹⁶ .
Situación actual del problema	A pesar del avance en la regularización, al 31 de diciembre de 2017, permanecen sin regularizarse 1,710 núcleos agrarios.	En la actualidad se efectúan actos que crean, modifican o extinguen derechos y obligaciones sin que se formalicen a través de su inscripción registral.
	Existen núcleos agrarios que una vez regularizados presentan cambios en las condiciones socio-jurídicas a su interior.	Los derechos de los ejidatarios y comuneros no se transmiten en documentos con valor jurídico.
Pregunta analítica	¿Qué sucede en la actualidad con la tenencia de la tierra social?	
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 que crean, modifican, transmiten o extinguen derechos y obligaciones, la problemática en la tenencia de la tierra social persiste, por lo que los sujetos agrarios presentan incertidumbre jurídica y documental en la tenencia de la tierra.	

c. Experiencias de atención.

Una de las recomendaciones surgidas de la evaluación en materia de diseño del Programa en 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

¹⁶ Ampliamente conocida y reconocida fue la frecuente práctica del rentismo de parcelas y ejidos, la venta de derechos agrarios, el parcelamiento ilegal y el usufructo de las unidades de dotación por medio de terceros, prácticas proscritas por el derecho agrario anterior a la reforma de 1992. La violación a la Constitución y a la Ley Federal de la Reforma Agraria constituían la práctica cotidiana en ejidos y comunidades, lo cual generaba el caos jurídico y por ende la inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra de carácter social. Isaías Rivera Rodríguez "El Nuevo Derecho Agrario Mexicano". Segunda Edición, Editorial McGraw-Hill, México. 1994.

empírico a la intervención que el Pp U001 lleva a cabo.”¹⁷ En virtud de lo anterior, en esta sección se presenta información de centros de investigación u organismos internacionales familiarizados con el tema, con el propósito de contar con soporte teórico y empírico de la intervención que lleva a cabo el Programa.

Tabla 9: Extracto del estudio “Ejido land tenure and registration system: México Case Study, 2015”

Institución	Global Land Tool Network (GLTN) ¹⁸
Documento o Estudio	<i>Ejido land tenure and registration system: México Case Study, 2015</i> ¹⁹ . (Sistema de tenencia y registro de ejidos: Caso de estudio México, 2015)
Planteamiento: <i>Transformation of Ejidos over time.</i> (Transformación de ejidos a lo largo del tiempo)	<p><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></p> <p><i>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.</i></p> <p><i>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.</i></p> <p><i>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</i></p>

¹⁷ 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

¹⁸ (GLTN) es una alianza global de socios nacionales y regionales apoyada por UN Habitat 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.

¹⁹ La traducción del inglés al español propia.

	<p><i>tierras, transacciones informales de tierras y nuevos asentamientos de vivienda (Benítez et. al. 2012).</i></p> <p><i>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).</i></p> <p><i>Lecciones</i></p> <p><i>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?</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • <i>Una estructura de gobierno estandarizado simplifica la administración de la tierra.</i> • <i>El Registro especial para el sector ejidal facilita enfoques que favorecen a grupos sociales más vulnerables.</i> • <i>Los derechos de tierras, tanto comunales como individuales, pueden coexistir.</i> • <i>La tierra comunal ha preservado los recursos naturales que proveen servicios ambientales valiosos.</i> • <i>Facilita la transferencia intergeneracional de los derechos sobre la tierra.</i> • <i>Las leyes y prácticas de herencia deben ser cuidadosamente diseñadas para ser sensibles al género y orientadas a la familia.</i> • <i>Los servicios registrales pueden ser más accesibles.</i> • <i>Vinculación de la administración de tierras consuetudinarias y legales. [...].</i>
--	--

Tabla 10: Extracto del estudio “Proyectos de Regularización y Administración de Tierras, Evaluación Comparativa”

Institución	Banco Interamericano de Desarrollo, Oficina de Evaluación y Supervisión, OVE.
Documento o Estudio	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:	<i>La tierra es un bien particularmente importante, tanto desde un punto de</i>

43

Relevancia económica de la regularización y la administración de tierras

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.

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:

Primera, el riesgo de expropiación desincentiva la inversión en la propiedad.

Segunda, las personas se ven forzadas a dedicar recursos para defender su propiedad en vez de emplearlos con fines productivos.

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.

Cuarta, la propiedad no puede utilizarse como colateral de operaciones financieras necesarias para llevar a cabo otras actividades económicas.

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.

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 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 certidumbre 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.

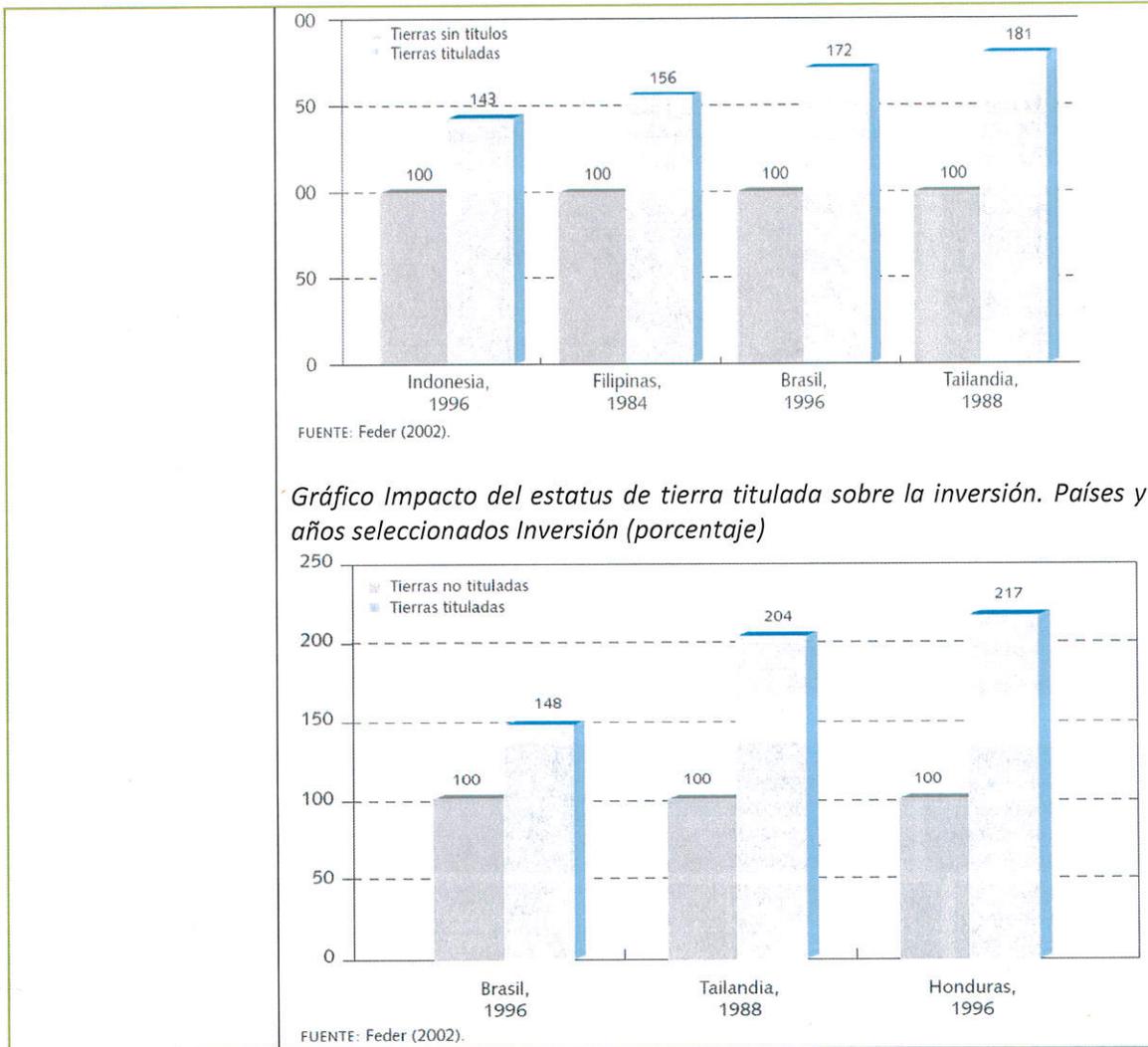
La regularización de la tenencia de la tierra puede aumentar la seguridad sobre la misma, pero no necesariamente. En un contexto en el que rige el estado de derecho, la mayor seguridad jurídica que trae la regularización debería redundar en un incremento en la seguridad sobre la tenencia de la tierra. 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.

[Handwritten notes and signatures in blue ink on the right margin]

[Handwritten signatures and a green number '14' at the bottom of the page]

Tabla 11: Extracto del estudio “Acceso a la tierra, desarrollo y reducción de la pobreza”

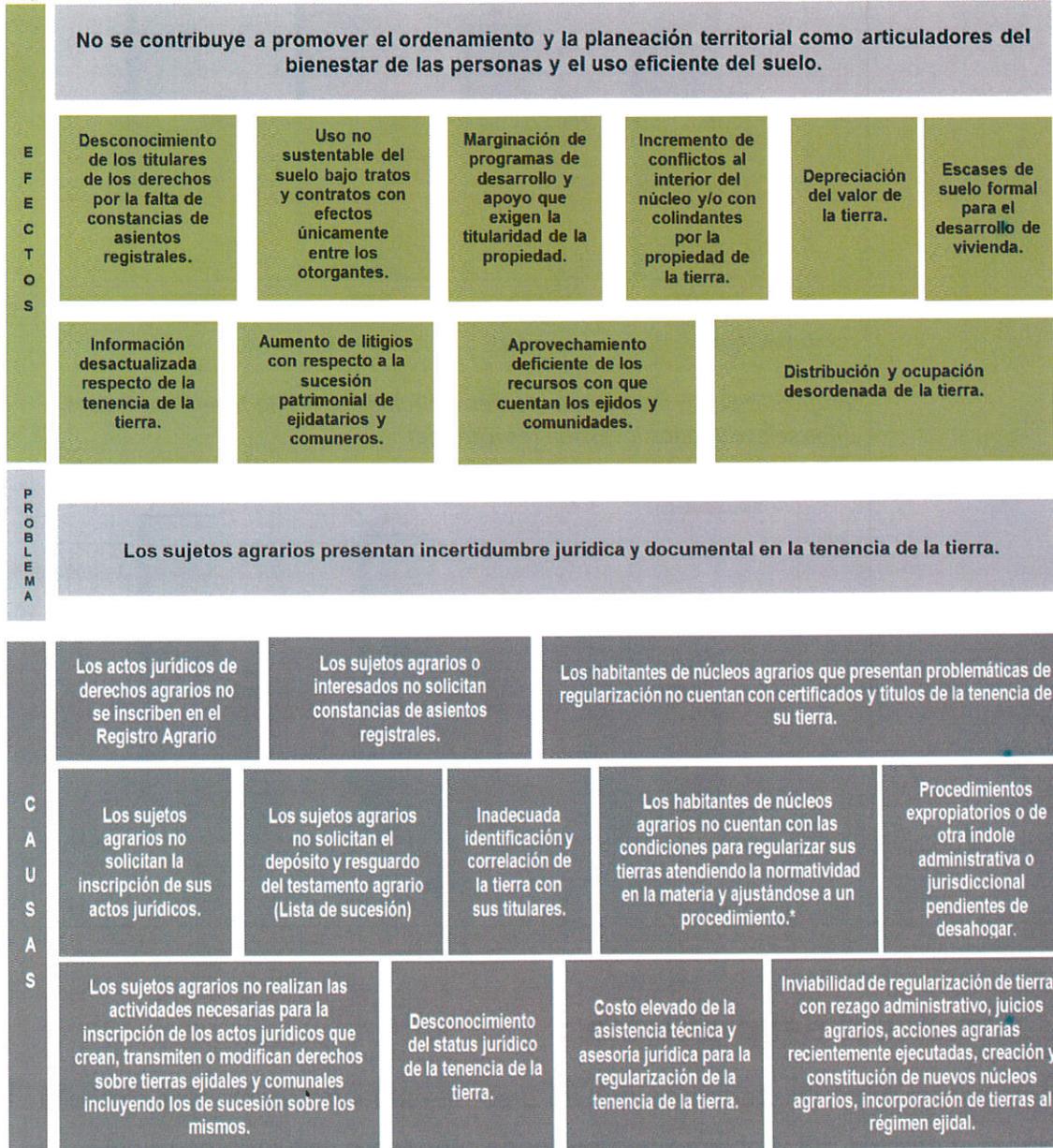
Institución	Banco Mundial
Documento o Estudio	Klaus Deininger. <i>Acceso a la tierra, desarrollo y reducción de la pobreza</i> . Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento/Banco Mundial. 2005
Planteamiento ¿Cómo hacer más seguros los derechos de propiedad?	<p><i>Es necesario que los derechos de 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 país, dependiendo de la situación.</i></p> <p><i>Gráfico: Impacto del estatus de titulada sobre los valores de la tierra. Países y años seleccionados Valores de la tierra (porcentaje)</i></p>



d. Árbol del problema.

El diagrama del árbol de problemas que se presenta muestra de manera explícita las causas y efectos del problema que pretende atenderse con la intervención del programa. El objetivo de este apartado es ayudar a entender la problemática a resolver al presentar en forma esquemática un encadenamiento de causas y efectos.

Ilustración 4: Árbol de Problemas



* 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.

III. Objetivos

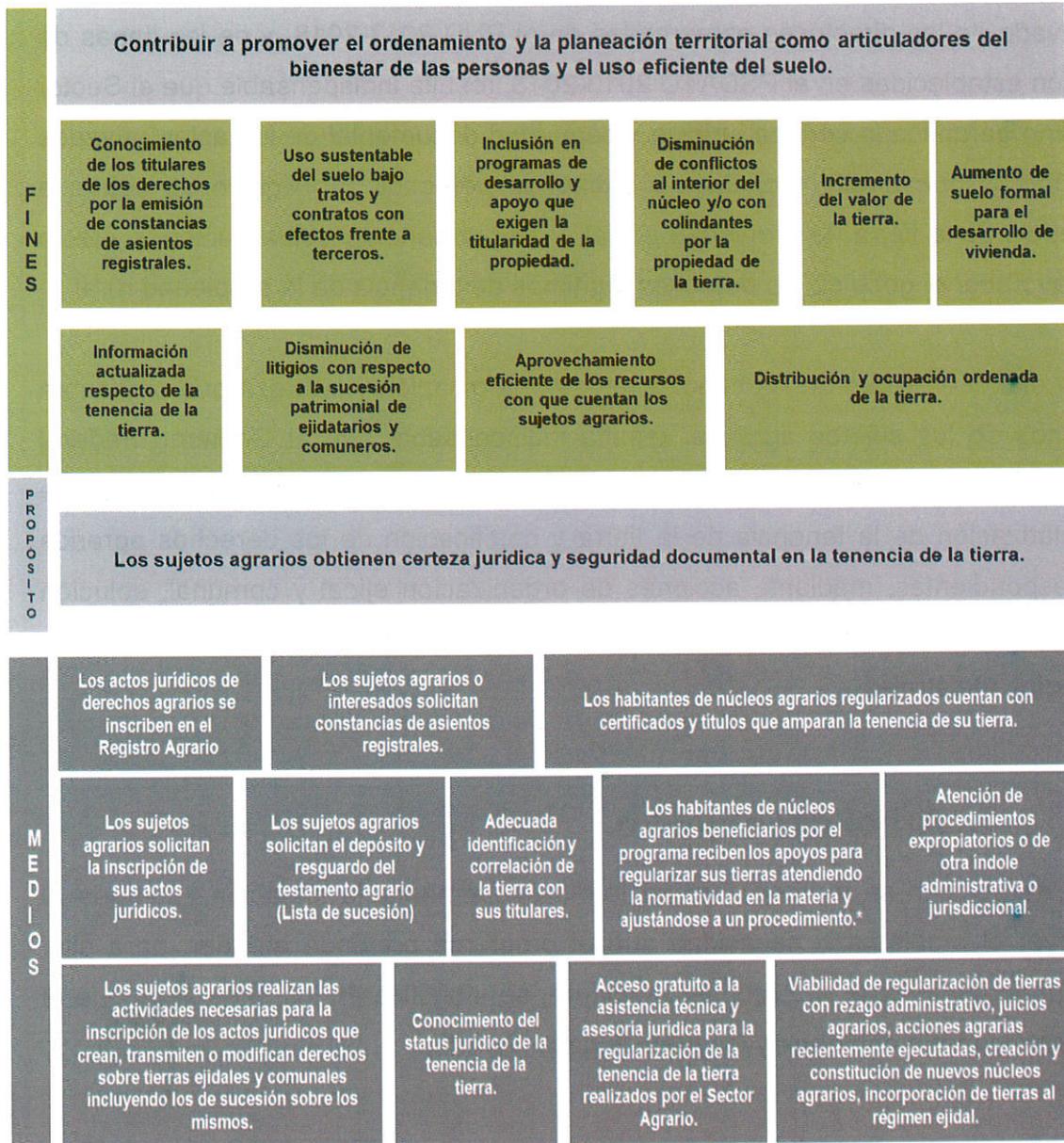
Derivado de las directrices enmarcadas en el PND 2013-2018, y de las líneas de acción establecidas en el PSDATU 2013-2018, resulta indispensable que el Sector Agrario garantice la certeza jurídica y seguridad documental de los actos privados y públicos que crean, modifican y extinguen derechos y obligaciones sobre la tenencia de la tierra de propiedad social, y su permanente actualización, a efecto de favorecer el goce de los derechos legítimos de tenencia de la propiedad rural.

Para ello, y en virtud de las condiciones de marginación y pobreza que presentan muchos de los sujetos agrarios, resulta indispensable que el Gobierno Federal asuma la responsabilidad también de facilitar el acceso a los procedimientos de regularización de la tenencia de la tierra y certificación de los derechos agrarios correspondientes, mediante acciones de organización ejidal y comunal, solución de conflictos por la vía conciliatoria, y acercamiento y simplificación de los servicios registrales.

a. Árbol del objetivo.

En esta sección se representará de forma esquemática la situación esperada al resolver el problema o necesidad que el programa pretende atender; para ello, utilizando como base el Árbol del problema, se identificarán los fines a los que el programa podría contribuir y los medios para lograrlos.

Ilustración 5. Árbol de Objetivos del Programa



* 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.

b. Determinación de los objetivos del programa

El objetivo general del programa es “Contribuir al ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo, mediante la regularización de los derechos en la tenencia de la tierra y la certeza jurídica y documental que proporciona el registro de actos agrarios.”

Los objetivos específicos son:

I. Inscribir los actos jurídicos que celebran los sujetos agrarios, que crean, transmiten o modifican los derechos sobre sus tierras.

II. Dar seguridad jurídica a los sujetos agrarios sobre la tenencia de la tierra.

III. Garantizar que los derechos sobre la tierra ejidal y comunal que deriven de actos jurídicos susceptibles de inscripción se realicen de conformidad con los principios registrales.

IV. Asesorar y sensibilizar a los sujetos agrarios sobre los beneficios de la regularización de la propiedad, la certificación de los derechos agrarios y atender núcleos agrarios regularizados, que presenten cambios respecto al uso y aprovechamiento de sus tierras.

V. 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.

VI. Mantener coordinación entre las instituciones del Sector en la realización de trabajos técnicos, organizacionales y jurídicos que se requieran, derivado de la ejecución de los programas institucionales.

VIII. 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

IX. Difundir los beneficios y alcances jurídicos de la regularización, certificación y titulación de los núcleos agrarios.

c. Aportación del programa a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

De conformidad con las directrices marcadas en el sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, el PND 2013-2018, tiene como finalidad establecer los objetivos nacionales, las estrategias y las líneas de acción que deberán regir la acción del gobierno, de tal forma que ésta tenga un rumbo y una dirección clara. De acuerdo con lo señalado en el Plan Nacional, las políticas nacionales se han orientado bajo una estrategia que permite llevar a México a su máximo potencial en un sentido amplio. Para lograrlo se establecieron cinco metas:

- I. México en Paz
- II. México incluyente
- III. México con educación de calidad
- IV. México próspero
- V. México con responsabilidad global

El PND articula un conjunto de objetivos estratégicos y líneas de acción en torno a estas cinco metas. De estas cinco metas, es en la segunda (México incluyente), donde el Programa encuentra su sustento y corrobora su alineación a la visión y

estrategia nacional, específicamente en el objetivo 2.5 “Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna”, en las estrategias y líneas de acción, que se ilustran a continuación:

Tabla 12: Alineación del Programa a las Metas Nacionales 2013-2018

Objetivo Nacional Llevar a México a su máximo potencial	
Meta Nacional II. México incluyente	
Objetivo 2.5 Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna	
Estrategia 2.5.1. Transitar hacia un modelo de Desarrollo Urbano Sustentable e Inteligente que procure vivienda digna para los mexicanos.	Línea de Acción Propiciar la modernización de catastros y de registros públicos de la propiedad, así como la incorporación y regularización de propiedades no registradas.
Estrategia 2.5.3. Lograr una mayor y mejor coordinación interinstitucional que garantice la concurrencia y corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno, para el ordenamiento sustentable del territorio, así como para el impulso al desarrollo regional, urbano, metropolitano y de vivienda.	Línea de Acción Consolidar una política unificada y congruente de ordenamiento territorial, desarrollo regional urbano y vivienda, bajo la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y que presida, además, la Comisión Intersecretarial en la materia territorial y vivienda.

Fuente: Elaboración propia con base en el PND 2013-2018.

Esto se logra al eliminar la incertidumbre en cuanto a los derechos, tanto colectivos como individuales, sobre la tenencia de la tierra, contribuyendo a la construcción del patrimonio de los integrantes de los ejidos y comunidades y sentar base para la incorporación de las tierras al desarrollo integral del medio rural.

Asimismo, el Programa contribuye con los objetivos del PSDATU 2013-2018, objetivo 1 “Promover el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo”, en razón de que las acciones que efectúa permitirán la regularización de los derechos en la tenencia

de la tierra y la certeza jurídica y documental que proporciona el registro de actos agrarios, como se presenta a continuación:

Tabla 13: Alineación del Programa a los Objetivos Sectoriales 2013-2018

Objetivo 1	
Promover el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo	
Estrategia 1.2 Otorgar certeza jurídica en la tenencia de la tierra mediante la regularización y la certificación de la propiedad.	Líneas de acción: Garantizar la seguridad jurídica en la propiedad rural mediante la regularización y trabajos técnicos de delimitación de núcleos agrarios. Amparar los derechos individuales mediante la expedición de certificados parcelarios, de uso común y títulos de solar urbano.
Estrategia 1.5. Otorgar seguridad jurídica y documental en la tenencia de tierra ejidal y comunal, para garantizar el ejercicio de los derechos de los sujetos agrarios	Líneas de acción: Implementar mecanismos para la recepción, depósito y control de las listas de sucesión que realicen los sujetos agrarios. Efectuar la inscripción de sentencias judiciales y administrativas que resuelvan sobre los derechos de los sujetos agrarios. Generar constancias de asientos registrales, que proporcionan seguridad jurídica en la propiedad social, permitiendo al sujeto de derecho mejores oportunidad. Preservar los derechos de los sujetos agrarios, a través de la inscripción de los actos jurídicos. Implementar mecanismos para la recepción, depósito y control de las listas de sucesión que realicen los sujetos agrarios.
Estrategia transversal Democratizar la Productividad.	
Líneas de acción transversales	Otorgar certidumbre jurídica a la tenencia y uso de la tierra.

Es importante señalar que la unificación de acciones tendientes a mantener la certeza jurídica y seguridad documental sobre la tenencia de la tierra, implica la aplicación eficiente de recursos, permite visualizar de manera integral los requerimientos normativos, amplía y acelera la atención de los núcleos con tierras que requieren acciones de regularización y favorece la organización entre las instancias facultadas para intervenir en las tareas de regularización de la tenencia de la tierra.

d. 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 Sostenible. 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 Programa es “Los núcleos y sujetos agrarios regularizados obtienen certeza jurídica y seguridad documental”. 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” y del Objetivo 11 “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”. La incidencia se da a través de las metas 1.4 y 11.3 como se aprecia en la siguiente tabla:

Tabla 13: Vinculación del Programa a los Objetivos de Desarrollo Sostenible 2030

ODS	Meta del ODS	Descripción de la contribución o aportación del Programa a la Meta del ODS
Objetivo 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 microfinanciación.	El Programa contribuye al cumplimiento de la Meta del ODS mediante el cumplimiento del Propósito establecido en la MIR; Los núcleos y sujetos agrarios regularizados obtienen certeza jurídica y seguridad documental. La regularización de los derechos en la tenencia de la tierra otorga certeza jurídica y control de sus tierras a los sujetos de derecho que resultan beneficiados, esto los deja en posibilidad de ejercer pleno control de sus tierras.
Objetivo 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.	El Programa contribuye al cumplimiento de la Meta del ODS mediante cumplimiento del Propósito establecido en la MIR; Los núcleos y sujetos agrarios regularizados obtienen certeza jurídica y seguridad documental. Se considera que la regularización y adecuada documentación de la información relacionada con la propiedad agraria permite aumentar la capacidad de planificación por parte del gobierno lo que puede derivar en ciudades y asentamientos inclusivos.

La vinculación del Programa a los ODS surge de la certeza jurídica que éste otorga a las personas y que se establece como Propósito en la MIR, pues al regularizar sus derechos en la tenencia de la tierra quedan en posibilidad de ejercer sus derechos de propiedad y establecer de manera clara los derechos hereditarios. Al mismo tiempo contar con información actualizada permite

aumentar la capacidad de planificación por parte del gobierno lo que puede derivar en ciudades y asentamientos inclusivos.

IV. Cobertura

La cobertura del Programa es nacional, en razón de que su ámbito de actuación se constituye por los sujetos agrarios distribuidos en las 32 entidades federativas que presenten la problemática que busca resolver.

Tabla 14: Distribución de Núcleos Agrarios al 31 de diciembre de 2017²⁰

Estado	Ejidos*	Comunidades**
Aguascalientes	184	3
Baja California	236	3
Baja California sur	99	0
Campeche	386	0
Coahuila de Zaragoza	889	2
Colima	165	2
Chiapas	3147	90
Chihuahua	912	74
Ciudad de México	42	7
Durango	988	130
Guanajuato	1571	6
Guerrero	1055	197
Hidalgo	1028	145
Jalisco	1398	58
México	1066	179
Michoacán de Ocampo	1762	119
Morelos	205	26
Nayarit	366	37
Nuevo León	595	13
Oaxaca	852	738
Puebla	1076	126
Querétaro	364	16
Quintana Roo	282	0
San Luis Potosí	1281	164
Sinaloa	1214	99

²⁰ Registro Agrario Nacional. *Indicadores básicos de la propiedad social*. Consultable en <http://www.ran.gob.mx/ran/index.php/sistemas-de-consulta/estadistica-agraria/indicadores-basicos-de-la-propiedad-social>

Sonora	955	50
Tabasco	812	2
Tamaulipas	1393	5
Tlaxcala	243	2
Veracruz de la Llave	3669	84
Yucatán	737	1
Zacatecas	756	15
Total	29,728	2,393

* http://www.ran.gob.mx/ran/indic_bps/1_ER-2017.pdf

** http://www.ran.gob.mx/ran/indic_bps/16_CR-2017.pdf

Tabla 15: Distribución de los titulares de derechos agrarios²¹

Estado	Titulares de derechos en núcleos agrarios certificados*	Titulares de derechos en núcleos agrarios no certificados**
Aguascalientes	20,692	100
Baja California	15,346	433
Baja California sur	7,377	176
Campeche	58,682	4,287
Coahuila de Zaragoza	59,121	1,181
Colima	15,377	0
Chiapas	473,727	45,262
Chihuahua	125,260	2,847
Ciudad de México	14,257	9,856
Durango	117,187	3,069
Guanajuato	146,179	9,071
Guerrero	334,192	12,458
Hidalgo	170,372	13,918
Jalisco	171,623	10,318
México	357,123	20,953
Michoacán de Ocampo	203,228	18,061
Morelos	58,745	3,010
Nayarit	80,233	10,129
Nuevo León	42,867	704
Oaxaca	449,808	96,866
Puebla	245,334	21,937
Querétaro	45,848	1,497
Quintana Roo	41,963	33
San Luis Potosí	161,431	11,912
Sinaloa	181,861	698

²¹ Registro Agrario Nacional. *Sujetos de núcleos agrarios certificados y no certificados*, al 31 de diciembre de 2017. Consultable en http://www.ran.gob.mx/ran/indic_gen/nucag-certynocert-avance10-2017.pdf

Sonora	90,019	28,175
Tabasco	115,152	2,682
Tamaulipas	93,707	2,438
Tlaxcala	52,391	57
Veracruz de la Llave	406,687	13,090
Yucatán	116,629	6,021
Zacatecas	113,579	2,338
Total	4,585,997	353,577

* Número de sujetos con calidad de ejidatario, posesionario, comunero o avecindado 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.
** Sujetos agrarios reconocidos con calidad ejidatario/comunero por Resolución Presidencial o sentencia de Tribunal Agrario en ejidos y comunidades no certificados.

A continuación, se identificará y especificará la cantidad total de población que presenta el problema, y por tanto pudiera ser elegible para su atención; incluyendo, sus características particulares tomando en consideración la naturaleza de los dos componentes del Programa, los cuales hasta antes de la fusión operaban de manera separada.

a. Identificación, caracterización y cuantificación de la población potencial y objetivo

i. Vertiente: Regularización de los derechos en la tenencia de la tierra ejidal y comunal.

Tabla 16: Vertiente: Regularización de los derechos en la tenencia de la tierra ejidal y comunal

Definición de la población potencial ²²	Definición de la población objetivo ²³
Núcleos agrarios legalmente constituidos.	La población objetivo del Programa la constituyen los núcleos agrarios que requieran certificar o titular sus tierras y que decidan incorporarse a éste; así como

²² Población potencial. Identificación del total de la población que presenta la necesidad y/o problema que justifica el programa y pudiera ser elegible para su atención; incluyendo sus características socioeconómicas y demográficas.

²³ Población objetivo: Identificación de la población que el programa tiene planeado o programado atender en un período dado de tiempo; se deberá especificar su localización geográfica, al menos a nivel de desagregación municipal, y sus características socioeconómicas y demográficas.

		los que habiendo sido certificados, presenten problemáticas de regularización y su atención contribuya al ordenamiento territorial o al interés colectivo.						
Cuantificación		Cuantificación						
<table border="1"> <tr> <td>Ejidos</td> <td>29,728</td> </tr> <tr> <td>Comunidades</td> <td>2,393</td> </tr> <tr> <td>Total de núcleos agrarios²⁴</td> <td>32,121</td> </tr> </table>	Ejidos	29,728	Comunidades	2,393	Total de núcleos agrarios ²⁴	32,121		<p>Aproximadamente 6,805 núcleos agrarios²⁵ que se ubiquen en alguno de los supuestos siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 1,710 núcleos agrarios no regularizados al cierre del 2017. - 596 núcleos agrarios con acciones no regularizadas. - 4,499 núcleos agrarios con superficie destinada al asentamiento humano sin delimitar al interior.
Ejidos	29,728							
Comunidades	2,393							
Total de núcleos agrarios ²⁴	32,121							
Metodología para cuantificarla		Metodología para cuantificarla						
<p>Considerando que la población potencial la constituyen los núcleos agrarios legalmente reconocidos, es decir, que se encuentran inscritos en el Registro Agrario Nacional, para cuantificar la población potencial, se genera un reporte del PHINA del universo de núcleos inscritos en el RAN, al cierre de cada ejercicio.</p>		<p>Se extrae un reporte de los sistemas SIMCR y PHINA de los núcleos agrarios que cuentan con las siguientes características:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. No regularizados 2. Regularizados con acciones pendientes por regularizar 3. Con superficie inscrita como asentamiento humano, que no cuentan con documentos expedidos, por lo que se advierte que esta superficie no ha sido delimitada al interior. 4. 						
Frecuencia de actualización		Frecuencia de actualización						
Anual ²⁶		Anual						

²⁴ Registro Agrario Nacional. *Situación Agraria Nacional al 31 de diciembre de 2017*. Consultable en http://www.ran.gob.mx/ran/inf_intnal/RAN_Info_interes_nal-2017.pdf

²⁵ Adicionalmente, 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).

²⁶ La cifra del total de núcleos agrarios está contenida en el reporte denominado "Situación Agraria Nacional al 31 de diciembre de 2017" cuya actualización es anual.



ii. Vertiente: Registro de Actos Jurídicos Agrarios

Tabla 17: Vertiente: Registro de Actos Jurídicos Agrarios

Definición de la población potencial	Definición de la población objetivo												
El servicio registral se puede otorgar a los sujetos agrarios, así como a cualquier persona física y/o jurídica, 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”.	Sujetos agrarios que han celebrado actos jurídicos que crean, transmiten, modifican o extinguen derechos sobre sus tierras y que solicitan su inscripción en el RAN, así como aquellas personas físicas y/o jurídicas que presentan una solicitud para obtener información sobre los asientos e inscripciones que obran en el RAN.												
Cuantificación	Cuantificación												
<table border="1"> <tr> <td>Ejidos</td> <td>29,728</td> </tr> <tr> <td>Comunidades</td> <td>2,393</td> </tr> <tr> <td>Total de núcleos agrarios²⁷</td> <td>32,121</td> </tr> </table> <table border="1"> <tr> <td>Sujetos Agrarios de núcleos agrarios certificados²⁸</td> <td>4,585,997</td> </tr> <tr> <td>Sujetos Agrarios de núcleos agrarios no certificados²⁹</td> <td>353,577</td> </tr> <tr> <td>Total al 31/12/2017</td> <td>4,939,574</td> </tr> </table>	Ejidos	29,728	Comunidades	2,393	Total de núcleos agrarios ²⁷	32,121	Sujetos Agrarios de núcleos agrarios certificados ²⁸	4,585,997	Sujetos Agrarios de núcleos agrarios no certificados ²⁹	353,577	Total al 31/12/2017	4,939,574	<p>Número de solicitudes de inscripción de actos jurídicos ingresadas para su atención registral.</p> <p>Número de solicitudes de testamentos agrarios (Lista de sucesión) ingresados para su atención registral.</p> <p>Número solicitudes de constancias de asientos registrales ingresadas para su atención.</p>
Ejidos	29,728												
Comunidades	2,393												
Total de núcleos agrarios ²⁷	32,121												
Sujetos Agrarios de núcleos agrarios certificados ²⁸	4,585,997												
Sujetos Agrarios de núcleos agrarios no certificados ²⁹	353,577												
Total al 31/12/2017	4,939,574												
Metodología para cuantificarla	Metodología para cuantificarla												
Por cuanto a la cifra de núcleos agrarios: Los indicadores básicos de la propiedad social están contruidos con base en las operaciones que todos los días realiza en RAN a través de los 62 trámites registrados en el Registro Federal de Trámites y Servicios que a su vez están soportados por registros jurídicos y documentos	Suma de las solicitudes recibidas en un ejercicio fiscal.												

²⁷ Registro Agrario Nacional. *Situación Agraria Nacional al 31 de diciembre de 2017*. Consultable en http://www.ran.gob.mx/ran/inf_intnal/RAN_Info_interes_nal-2017.pdf

²⁸ 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: Registro Agrario Nacional. *Sujetos de núcleos agrarios certificados y no certificado*. Consultable en http://www.ran.gob.mx/ran/indic_gen/nucag-certnocert-avance10-2017.pdf

²⁹ Sujetos agrarios reconocidos con calidad ejidatario/comunero por resolución presidencial o sentencia de Tribunal Agrario en ejidos y comunidades no certificados. Fuente: Registro Agrario Nacional. *Sujetos de núcleos agrarios certificados y no certificado*. Consultable en http://www.ran.gob.mx/ran/indic_gen/nucag-certnocert-avance10-2017.pdf



<p>resguardados por el propio RAN, en los archivos de trámite en Delegaciones y Oficinas Centrales o en los archivos históricos localizados en el Archivo General Agrario catalogado como el segundo archivo en importancia después del Archivo General de la Nación.³⁰</p> <p>Respecto a los sujetos agrarios, la información se reproduce de los Servicios Públicos de Información del RAN, específicamente del componente “Estadística Agraria”.</p>	
<p>Frecuencia de actualización</p>	<p>Frecuencia de actualización</p>
<p>Anual³¹</p>	<p>Anual</p>

Como se aprecia en la tabla anterior, si bien es posible ofrecer una caracterización general de los sujetos agrarios y de las personas físicas y/o jurídicas que presentan una solicitud para obtener información sobre los asientos e inscripciones que obran en el RAN, cuantificar de manera específica a la población objetivo se vuelve una tarea altamente compleja, dado el marco jurídico e institucional en que opera esta vertiente del Programa, el cual previo a la fusión operaba como programa independiente -E004 “Registro de Actos Jurídicos Agrarios”- que lo ubicaba bajo la modalidad de “Prestación de Servicios Públicos”, programas que por su naturaleza no tienen un solo grupo de atención.

De lo anterior surge la dificultad de contar con una cuantificación y caracterización única y certera de la población objetivo, en razón de los tipos de servicio público que el RAN brinda a través de esta vertiente, los cuales pueden ser solicitados por cualquier persona que así lo decida o considere pertinente.³²Lo anterior en

³⁰ Registro Agrario Nacional. *Nota Técnica sobre la Propiedad Social*. Consultable en http://www.ran.gob.mx/ran/indic_bps/NOTA_TECNICA SOBRE LA PROPIEDAD SOCIAL v26102017

³¹ La cifra del total de núcleos agrarios está contenida en el reporte denominado “Situación Agraria Nacional al 31 de diciembre de 2017” cuya actualización es anual.

³² El Registro Agrario Nacional, es la institución encargada de llevar el control de las inscripciones de las acciones derivadas del reparto agrario. Es público y proporciona información a ejidatarios, comuneros, pequeños propietarios, organizaciones campesinas y sociales, dependencias gubernamentales, tribunales agrarios, investigadores, académicos y público en general. Registro Agrario Nacional. *Nota Técnica sobre la Propiedad Social*. Consultable en http://www.ran.gob.mx/ran/indic_bps/NOTA_TECNICA SOBRE LA PROPIEDAD SOCIAL v26102017

consideración de lo dispuesto 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 lo siguiente: “El Registro será público y cualquier persona podrá obtener información sobre los asientos registrales...” dichas prescripciones normativas establecen la obligación del órgano registral de brindar la atención a cualquier persona, y en consecuencia se dificulta el establecimiento de criterios para cuantificar de manera precisa a la población objetivo.

V. Diseño de la intervención

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 Programa y en su Manual, con el propósito de ejecutar las acciones de sensibilización, conciliación de intereses, capacitación, asesoría jurídica, realización de asambleas de ejidatarios o comuneros, 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.

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 5: Procedimiento General Operativo³³



³³ Fuente: Manual de Operación del Programa de Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios (Marzo 2017)

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 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.

a. 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 Manual de Programación y Presupuesto 2017 y cuya característica general es "otorgar subsidios no sujetos a reglas de operación, en su caso, se otorgan mediante convenio".

b. Previsiones respecto a la modalidad del programa

Como parte de los resultados de la Evaluación de Diseño realizada al Programa en 2017, en el apartado Modalidad se estableció la recomendación siguiente: *“Considerando que la SHCP es la que determina la modalidad de los Pp, se recomienda gestionar ante esa Dependencia la modificación de la clasificación presupuestaria del Pp U001, pues de su análisis se desprende que sus Componentes son servicios que corresponden a funciones de gobierno, particularmente en forma de atención de derechos reales a ejidatarios y comuneros por lo que resultaría más apropiado clasificarlo como un programa de Prestación de Servicios Públicos”.*

Lo anterior, en atención a las siguientes consideraciones: *El programa otorga servicios a quienes lo solicitan mediante sus componentes:*

- a) *Certificados y títulos emitidos en núcleos agrarios regularizados;*
- b) *Expedientes de Regularización de núcleos agrarios ingresados al RAN;*
- c) *Actos jurídicos de derechos agrarios registrados, y*
- d) *Constancias e información de asientos registrales expedidas.*

Por lo que de acuerdo con el Anexo 2 del Manual de Programación y Presupuesto 2016, este Pp debería estar catalogado dentro del grupo “Desempeño de las Funciones” modalidad E “Prestación de Servicios Públicos” la cual corresponde a “Actividades del sector público, que realiza en forma directa, regular y continua, para satisfacer demandas de la sociedad, de interés general, atendiendo a las personas en sus diferentes esferas jurídicas (SHCP, 2017).

Dentro de las Actividades del sector público que se mencionan están las funciones de gobierno, con las cuales coinciden de mejor manera los servicios del Pp U001.

Como parte de los ejemplos mencionados en estas funciones está la atención de los derechos políticos y civiles de los ejidatarios y comuneros”.

Al respecto, se considera que al Ente Evaluador le asiste parcialmente la razón toda vez que la vertiente relativa a la regularización, aún y cuando no se trata de una entrega de recursos económicos de manera directa, los apoyos que proporcionan la PA y el RAN a los núcleos agrarios son gratuitos, mismos que corresponden a: trabajos de sensibilización, conciliación de intereses sociales, capacitación, asesoría jurídica, realización de convocatorias, asistencia a las asambleas de ejidatarios y comuneros, actualización de reglamentos internos y estatutos comunales e integración documental, así como los trabajos técnicos y cartográficos, análisis y calificación registral de todos los documentos que conforme a la Ley deban de inscribirse, así como la elaboración y entrega de planos, certificados y títulos, entre otros, que permitan dotar de certeza jurídica a la tenencia de la tierra ejidal y comunal, y la obtención de insumos técnicos para la actualización del mosaico catastral de la propiedad social.

c. 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-G³⁴).

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

³⁴ 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 beneficiario
- 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.

d. 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 relativo a las actividades. De los 17 indicadores, 12 pertenecen al RAN, 4 a la Procuraduría Agraria y 1 al Ramo 15.

Al 31 de mayo del ejercicio fiscal 2018, la MIR presenta la siguiente composición:

Tabla 18: Matriz de Indicadores de Resultados 2018³⁵

Nivel	Resumen Narrativo	Indicador	Medio de verificación	Supuestos
Fin 1	Contribuir a promover el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo mediante regularización de los derechos en la tenencia de la tierra y la certeza jurídica y documental que proporciona el registro de actos agrarios.	Actos jurídicos de Núcleos y sujetos agrarios que cuentan con certeza jurídica.	Número de Actos Jurídicos de núcleos y sujetos agrarios: Formato R1 (Resumen de Servicios), Formato FIII (Sociedades Rurales), Formato FIV (Reglamentos internos, Estatutos comunales y Acuerdos de asamblea), Reporte de metas de Oficinas Centrales. Ubicación física: Archivos de la Dirección General de Registro y Control Documental.	La propiedad social se encuentra regularizada y existe certeza jurídica y documental para que los núcleos y sujetos agrarios participen en procesos de desarrollo.
		Entidades federativas que llevan a cabo acciones de ordenamiento territorial	Registro de la DGOTAZR, a través de los datos del Sistema Integral de Información de los Programas y entidades federativas.; Total de entidades federativas: Datos estadísticos y censos del INEGI.	
Propósito 1	Los núcleos y sujetos agrarios regularizados obtienen certeza jurídica y seguridad documental.	Porcentaje de núcleos agrarios regularizados	Porcentaje de núcleos agrarios regularizados: Núcleos agrarios: Sistema F02 ampliado (base de datos en cada delegación estatal que se actualiza mensualmente) y ficha de núcleos agrarios. Ubicación física: archivos de la Dirección General de Registro y Control Documental.	La política agraria mantiene su normatividad para la regularización e inscripción de los actos jurídicos agrarios.
		Porcentaje de sujetos atendidos por la inscripción de actos jurídicos y la expedición de constancias e información.	Sujetos agrarios atendidos: Formato R1 (Resumen de Servicios), Formato FIII (Sociedades Rurales), Formato FIV (Reglamentos Internos, Estatutos Comunales y Acuerdos de Asamblea) y Reporte de metas de Oficinas centrales. Ubicación física: Archivos de la Dirección General de Registro y Control Documental.	
Componente 1	Actos jurídicos de derechos agrarios registrados.	Porcentaje de registro de actos jurídicos agrarios.	Inscripciones realizadas: Reporte de Metas, Formato R1 (Resumen de Servicios), Formato FIII (Sociedades Rurales), Formato FIV (Reglamentos Internos, Estatutos Comunales), y Reporte de Metas de Oficinas Centrales. Ubicación física: Archivos de la Dirección General de Registro y Control Documental.	Los núcleos y sujetos agrarios presentan solicitudes para el registro de sus actos.

³⁵ La MIR completa se encuentra disponible en la dirección electrónica "Transparencia Presupuestaria": <http://nptp.hacienda.gob.mx/programas/isp/programas/fichaPrograma.jsp?id=15U001>



DIAGNÓSTICO ACTUALIZADO DEL PROGRAMA DE REGULARIZACIÓN Y REGISTRO DE ACTOS JURÍDICOS AGRARIOS

Componente 2	Constancias de asientos registrales emitidas.	Porcentaje de constancias de asientos registrales emitidas.	Constancias e información de asientos registrales: Reporte de Metas, Formato R1 (Resumen de Servicios), Formato FIII (Sociedades Rurales), Formato FIV (Reglamentos Internos, Estatutos Comunes y Acuerdos de Asamblea), y Reporte de metas de Oficinas Centrales. Ubicación física: Archivos de la Dirección General de Registro y Control Documental.	Existen solicitudes de trámites respecto de los asientos registrales que obran en el Registro Agrario Nacional.
Componente 3	Certificados y títulos emitidos en núcleos agrarios regularizados.	Porcentaje de certificados y títulos emitidos en núcleos agrarios regularizados.	Porcentaje de certificados y títulos emitidos en núcleos agrarios regularizados: Certificados y Títulos: Sistema F02 (Base de datos en cada delegación estatal que se actualiza mensualmente) ubicación física: archivo de la Dirección General de Registro y Control Documental.	Los expedientes agrarios individuales están debidamente integrados para su registro.
Actividad 1	Atención de solicitudes de asientos registrales en actos jurídicos.	Atención de solicitudes de inscripción de actos jurídicos, constancias e información ingresadas.	Solicitudes de inscripción de actos jurídicos: Reporte de Metas, Formato R1 (Resumen de Servicios), Formato FIII (Sociedades Rurales), Formato FIV (Reglamentos Internos, Estatutos Comunes y Acuerdos de Asamblea), y Reporte de Metas de Oficinas Centrales. Ubicación física: Archivos de la Dirección General de Registro y Control Documental.	Los sujetos agrarios solicitan la inscripción de sus actos jurídicos y éstos reúnan los requisitos que disponen la Ley y reglamentos en la materia.
Actividad 2	Atención registral, resguardo y legalidad del Testamento Agrario (Lista de Sucesión).	Solicitudes de asientos registrales de depósito y resguardo del testamento agrario (Lista de sucesión).	Solicitudes de inscripción de actos jurídicos, testamentos agrarios (Lista de sucesión): Reporte de Metas, Formato R1 (Resumen de Servicios), Ubicación física: Archivos de la Dirección General de Registro y Control Documental.	Los sujetos agrarios solicitan el Depósito y resguardo del Testamento Agrario (Lista de sucesión) y estos reúnan los requisitos que disponen la Ley y reglamentos en la materia.
Actividad 3	Revisión y emisión de opiniones y dictámenes técnicos de expedientes de los trámites que modifican el Catastro Rural Nacional.	Porcentaje de emisión de opiniones y dictámenes técnicos de expedientes de los trámites que modifican el Catastro Rural Nacional.	Porcentaje de emisión de opiniones y dictámenes técnicos de expedientes de los trámites que modifican el Catastro Rural Nacional.: Informe Avance del Programa Operativo Anual. Ubicación física: Dirección General de Catastro y Asistencia Técnica	Los sujetos agrarios o promoventes ingresan expedientes debidamente integrados de trámites que solicitan la inscripción de actos jurídicos que modifican el catastro rural nacional.
Actividad 4	Emisión de acuerdos con los núcleos agrarios para regularizar sus tierras legalmente, en asambleas o por	Porcentaje de acuerdos de regularización de los núcleos agrarios.	Número de acuerdos de regularización de núcleos agrarios realizados: Reporte estadístico de acuerdos de regularización emitido por la Dirección General de Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad	Los integrantes de los núcleos agrarios respetan los acuerdos establecidos en las Asambleas celebradas de incorporación al programa. Los integrantes de los núcleos agrarios ratifican la aceptación del Programa en la



DIAGNÓSTICO ACTUALIZADO DEL PROGRAMA DE REGULARIZACIÓN Y REGISTRO DE ACTOS JURÍDICOS AGRARIOS

	sus órganos de representación celebradas.		Rural de la Procuraduría Agraria, a través del Centro de Innovación e Información Agraria (CIIA).	celebración de asambleas que se hayan llevado a cabo en el ejercicio fiscal anterior y que no hayan tenido ninguna actividad por más de 6 meses, conforme al artículo 18 de los Lineamientos del Programa.
Actividad 5	Celebración de asambleas de aprobación planos derivados de trabajos técnicos de regularización de núcleos agrarios.	Porcentaje de asambleas de aprobación de planos.	Número de asambleas de aprobación de planos realizadas: Reporte estadístico de asambleas de aprobación de planos emitido por la Dirección General de Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad Rural de la Procuraduría Agraria, a través del Centro de Innovación e Información Agraria (CIIA).	Se cuenta con los productos cartográficos derivados de los trabajos técnicos de medición para la regularización de los núcleos agrarios. Se han exhibido previamente los productos cartográficos en el núcleo agrario.
Actividad 6	Celebración de asambleas de delimitación, destino y asignación de tierras para la regularización de núcleos agrarios.	Porcentaje de asambleas de delimitación, destino y asignación de tierras (ADDAT) para la regularización de núcleos agrarios.	Número de ADDAT para la regularización de núcleos agrarios: Reporte estadístico de ADDAT emitido por la Dirección General de Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad Rural de la Procuraduría Agraria, a través del Centro de Innovación e Información Agraria (CIIA).	La asamblea ejidal cuenta con todos los requisitos y condiciones legales para su celebración para la delimitación, destino y asignación de derechos sobre la misma.
Actividad 7	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	Número de expedientes generales de regularización de núcleos agrarios ingresados al RAN: Número de expedientes de núcleos agrarios ingresados al RAN: Reporte estadístico de expedientes emitidos por la Dirección General de Apoyo al Ordenamiento de la Propiedad Rural de la Procuraduría Agraria a través del Centro de Innovación e Información Agraria (CIIA). La información contenida en el reporte es de carácter público y puede ser consultada en la siguiente liga: http://www.pa.gob.mx/transparenciagobmx/indicadores.html	Los núcleos agrarios cuentan con toda la documentación general e individual para el proceso de regularización.
Actividad 8	Realización de trabajos técnicos de delimitación de perímetro, grandes áreas, parcelas y solares de las tierras de los núcleos agrarios.	Porcentaje de núcleos agrarios delimitados.	Realización de los Trabajos Técnicos de Delimitación: Número de Núcleos agrarios delimitados: CINFORAN (Centro de Integración de Información del RAN) /Reporte de Seguimiento metas. Archivos de la Dirección General de Catastro y Asistencia Técnica Ubicación física: Dirección General de Catastro y Asistencia Técnica.	Inexistencia de problemática social y jurídica. Los integrantes del núcleo agrario colaboran en la realización de los trabajos técnicos de delimitación.
Actividad 9	Atención de solicitudes de asistencia técnica.	Porcentaje de expedientes de Asistencia técnica	Porcentaje de Superficie: CINFORAN/Reporte de seguimiento metas. Archivos de	La SEDATU realiza solicitud por escrito. Los promoventes cuentan con su expediente



DIAGNÓSTICO ACTUALIZADO DEL PROGRAMA DE REGULARIZACIÓN Y REGISTRO DE ACTOS JURÍDICOS AGRARIOS

		integrados.	la Dirección General de Catastro y Asistencia Técnica. Ubicación física: Dirección General de Catastro y Asistencia Técnica.	debidamente integrado. Se cuenta con la solicitud de la SEDATU y existen las condiciones técnicas y jurídicas para la realización de los trabajos técnicos.
Actividad 10	Validación de actas de asamblea por sujetos agrarios con derechos vigentes referentes a la Asamblea de Delimitación Destino Asignación de Tierras (ADDAT) ingresadas e inscritas.	Porcentaje de actas inscritas (ADDAT)	Actas inscritas (ADDAT): Formato R1 (Resumen de Servicios), Ubicación física: Archivos de la Dirección General de Registro y Control Documental.	La Procuraduría Agraria Integra el expediente general y solicita la inscripción la Asamblea de Delimitación Destino Asignación de Tierras.

[Handwritten signature in green ink]

[Handwritten signature in blue ink]

VI. Análisis de similitudes o complementariedades

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.

En ese sentido, se observa que el Programa tiene complementariedad con los Programas Presupuestales P003 Modernización del Catastro Rural Nacional y E003 Ordenamiento y regulación de la propiedad rural.

El Pp P003 contribuye al objetivo 2.5 del PND "Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna" resulta complementario al Programa al fortalecer los procesos de gestión y operación, mediante soluciones tecnológicas que permiten optimizar la operación, reducir tiempos de respuesta y elevar la eficacia y calidad en la prestación de los principales trámites y servicios, esto se logra a partir de: 1) Modernización e integración de sistemas institucionales, y 2) Actualización de la información de la propiedad social, la complementariedad quedó de manifiesto en entrevistas con el personal encargado de operar los Programas pues indicaron que si bien es cierto que tienen poblaciones o áreas de enfoque diferentes, la modernización tecnológica y digitalización documental que lleva a cabo el Pp P003 se alimenta de la regularización y registro que realiza el Pp U001.

El Pp E003 tiene como objetivo que los sujetos de derecho en el medio rural obtengan seguridad jurídica y certeza en la tenencia de la tierra, esto se logra a través de su Objetivo a nivel Fin "Promover el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del

suelo mediante acciones de regularización de la tenencia de la tierra que otorguen certeza jurídica en la propiedad rural” resulta complementario al Programa pues ambos contribuyen al cumplimiento del objetivo 2.5 del PND “Proveer un entorno adecuado para el desarrollo de una vida digna”. Para una mayor ilustración se presenta la siguiente tabla:

Tabla 19: Análisis de similitudes o complementariedades

Ramo	Unidad Responsable	Programa Presupuestario	Modalidad	Objetivo
15- Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	Dirección General de Concertación Social	Atención de Conflictos Agrarios	E-Prestación de Servicios Públicos	Contribuir a fomentar el desarrollo de los núcleos agrarios mediante acciones en materia de cohesión territorial, productividad, suelo, vivienda rural y gobernabilidad mediante la atención y conclusión de los conflictos sociales agrarios.
15- Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	Dirección General de la Propiedad Rural	Ordenamiento y regulación de la propiedad rural	E-Prestación de Servicios Públicos	Contribuir a promover el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo mediante acciones de regularización de la tenencia de la tierra que otorguen certeza jurídica en la propiedad rural.
15- Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	Registro Agrario Nacional	Modernización del Catastro Rural Nacional	P-Planeación, seguimiento y evaluación de políticas públicas	Contribuir a promover el ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo, mediante procesos de actualización de la información registral, catastral y documental de la propiedad social y modernización de los sistemas institucionales, para la atención oportuna de los usuarios.

Elaboración propia con datos de <http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/programas#consultas>

VII. Presupuesto. Impacto presupuestario y fuentes de financiamiento

En el marco del Programa Anual de Evaluación para el ejercicio fiscal 2017 de los Programas Federales de la Administración Pública Federal y de los Fondos de Aportaciones Federales (PAE 2017), se realizó una Evaluación de Diseño al Pp

U001 Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios, en dicha evaluación se confirma que el impacto presupuestal tiene como fuente de financiamiento los recursos fiscales.

Es de importancia señalar que la Entidad a la fecha no ha puesto a consideración de la Presidencia de la República proyectos establecidos en el artículo 18 del Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, por lo que no se cuenta con evaluaciones de impacto presupuestario por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En ese contexto, es conveniente subrayar que el objetivo general del Programa, como ha quedado señalado a lo largo de este documento es: "Contribuir al ordenamiento y la planeación territorial como articuladores del bienestar de las personas y el uso eficiente del suelo, mediante la regularización de los derechos en la tenencia de la tierra y la certeza jurídica y documental que proporciona el registro de actos agrarios" y para la consecución del mismo, en el ejercicio fiscal 2018 se aprobaron \$227'426,443.00 (Doscientos veintisiete millones cuatrocientos veintiséis mil cuatrocientos cuarenta y tres pesos 00/100) cantidad proveniente de los recursos federales autorizados en el Presupuesto de Egresos de la Federación al RAN y a la PA, los cuales serán devengados en los conceptos de gasto que se precisan a continuación:

Tabla 20: Monto presupuestal 2018

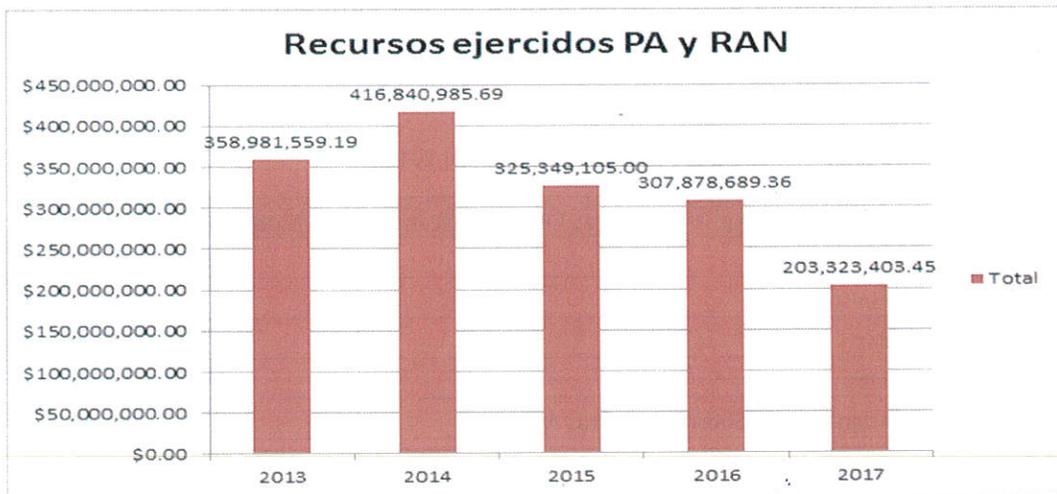
Programa de Regularización y Registro de Actos Jurídicos Agrarios	Monto Aprobado
B00 Registro Agrario Nacional	208,990,101.00
Materiales y Suministros	434,741.00
Servicios Generales	3,169,393.00
Servicios Personales	80,324,309.00
Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas	125,061,658.00
QEZ Procuraduría Agraria	18,436,342.00
Transferencias, Asignaciones, Subsidios y Otras Ayudas	18,436,342.00
Total general	227,426,443.00
Fuente: Elaboración propia con base en la información del Portal Transparencia Presupuestaria. Consultable en: https://nptp.hacienda.gob.mx/programas/jsp/programas/fichaPrograma.jsp?id=15U001	

Para concluir, se presenta en cuadro resumen la evolución del presupuesto ejercido en los últimos cinco ejercicios (2013-2017), a efecto de reflejar las variaciones presupuestarias que ha acusado el Programa:

Tabla 21: Evolución del presupuesto 2013-2017³⁶

Ejercicio	Ejercido RAN Registro de Actos Jurídicos	Ejercido RAN Regularización de núcleos agrarios	Ejercido PA Regularización de núcleos agrarios	Total
2013	70,251,129.13	288,730,430.06	0.00	358,981,559.19
2014	86,217,178.29	294,603,192.40	36,020,615	416,840,985.69
2015	84,546,392.12	193,497,287.88	47,305,425	325,349,105.00
2016	274,007,879.36		33,870,810	307,878,689.36
2017	184,777,044.45		18,546,359	203,323,403.45

Ilustración 6: Recursos ejercidos por las instancias operadoras



³⁶ Mayor información en el apartado d. Descripción de la evolución del programa con relación al problema de este documento.