

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 posesionarios 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 proveyerá 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

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 fundo 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.

III. 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

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.

que se establecen reglas claras en materia de contraprestaciones por el uso y 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