



Diagnóstico del Pp S-213

# Programa para Regularizar Asentamientos Humanos

**P R A H**

Instituto Nacional  
del Suelo Sustentable

**INSUS**

Septiembre de 2022





## ÍNDICE

GLOSARIO DE TÉRMINOS.....	4
ACRÓNIMOS.....	9
1. ANTECEDENTES.....	10
1.1 Razones y consecuencias del desarrollo urbano desordenado.....	10
1.2 Los asentamientos Irregulares .....	16
1.3 El Instituto Nacional del Suelo Sustentable y el Programa para Regularizar Asentamientos Humanos .....	18
2. IDENTIFICACIÓN, DEFINICIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA.....	23
2.1 Definición del problema.....	23
2.2 Estado actual del problema.....	23
2.3 Evolución del problema.....	27
2.4 Experiencias de atención.....	30
2.5 Árbol del problema.....	22
3. OBJETIVOS .....	28
3.1 Árbol de objetivos.....	28
3.2 Determinación de los objetivos del programa.....	30
3.3 Aportación del programa a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y de la Institución.....	30
4. COBERTURA.....	34
4.1 Características de las viviendas sin certeza jurídica .....	34
4.2 Identificación y caracterización de la población potencial .....	38
4.3 Cuantificación de la población objetivo.....	40
4.4 Cuantificación de la población atendida .....	42
4.5 Criterios específicos para las personas solicitantes.....	45
4.6 Frecuencia de actualización de las poblaciones potencial y objetivo .....	46
5 ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS .....	47
5.1 Problema o necesidad a atender.....	47
5.2 Principales alternativas para solucionar el problema.....	47
5.5 Factibilidad de implementar la alternativa seleccionada .....	49
5.6 Riesgos que pueden obstaculizar la alternativa seleccionada.....	50
5.7 Estructura analítica.....	51





6. DISEÑO.....	52
6.1 Modalidad del Programa .....	52
6.2 Diseño del Programa.....	52
6.3 Previsiones para la integración y operación de padrón de beneficiarios .....	58
7. ANÁLISIS DE SIMILITUDES O COMPLEMENTARIEDADES .....	65
8. PRESUPUESTO .....	67
8.1 Origen de los recursos.....	67
8.2 Presupuesto 2012-2018 (anterior al PRAH) .....	67
8.3 Presupuesto para el Pp S213 en la administración 2018-2024.....	68
ANEXOS.....	72
Anexo 1. Datos Generales del Programa.....	72
Anexo 2 Complementariedades y coincidencias entre programas.....	76





## GLOSARIO DE TÉRMINOS

Para los efectos del presente diagnóstico, se entenderá por:

1. **Acuerdo de Liberación del Subsidio de Regularización:** Documento comprobatorio del gasto, que formaliza los compromisos que asumen las personas involucradas para la entrega del subsidio por parte del Instituto Nacional del Suelo Sustentable a través la Instancia Ejecutora, y la recepción del mismo por parte de la persona beneficiaria, con el fin de otorgar subsidio para cubrir las gestiones técnicas, jurídicas y administrativas realizadas por el Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS) para la regularización de la tenencia de la tierra de la persona beneficiaria. Dicho documento constata que ha quedado totalmente formalizada la aplicación del subsidio.
2. **Área Geoestadística Básica Urbana:** Área geográfica censal, ocupada por un conjunto de manzanas que generalmente va de 1 a 50, perfectamente delimitadas por calles, avenidas, andadores o cualquier otro rasgo de fácil identificación en el terreno y cuyo uso del suelo sea principalmente habitacional, industrial, de servicios, comercial, etcétera, sólo se asignan al interior de las localidades urbanas.
3. **Asentamiento humano irregular:** Conjunto de terrenos fraccionados o subdivididos que fueron ocupados sin la documentación legal que acredite su propiedad; las personas que habitan en estos asentamientos suelen autogestionar su vivienda y servicios, y se ubican en zonas que no fueron evaluadas por la autoridad local competente para determinar si el suelo ocupado es apto para ser urbanizado.
4. **Cédula de Información del Programa:** Instrumento de recolección de información que sirve para conocer las características de los hogares, la cual se captura y procesa con fines operativos y estadísticos.
5. **Censo de Uso y Posesión de Lotes:** Levantamiento de información realizado por las Instancias Ejecutoras, de conformidad con sus formatos y normatividad interna, para la valoración de los lotes susceptibles a ser regularizados.
6. **Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL):** Organismo público descentralizado de la Administración Pública Federal, con autonomía y capacidad técnica para generar información objetiva sobre la situación de la política social y la medición de la pobreza en México,
7. **Contraloría Social:** Mecanismo de participación de las personas beneficiarias a través de la integración, operación y vinculación de contralorías sociales o figuras análogas, para el seguimiento, supervisión y vigilancia del cumplimiento de las metas y acciones comprometidas en el programa, así como de la correcta aplicación de los recursos públicos asignados al mismo.



8. **Contrato de Mandato:** Instrumento jurídico mediante el cual se otorga al Instituto Nacional del Suelo Sustentable el mandato a título gratuito y con poder irrevocable, sobre una superficie en particular, para que realice la regularización de la tenencia de la tierra.
9. **Contrato de Compraventa:** Es aquel en el que una de las partes llamada persona vendedora se obliga a transferir la propiedad de una cosa o de un derecho a otra parte llamada persona compradora, quien a su vez se obliga a pagar por ello, un precio cierto y en dinero.
10. **Contrato de Donación:** Es el acto o contrato de enajenación, por el cual una persona denominada donante, transmite a título gratuito u oneroso a otra llamada persona donataria el dominio de uno o más bienes de su patrimonio.
11. **CORETT:** Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra, organismo existente entre 1973 y 2016.
12. **Derecho a la Propiedad Urbana:** Es definido por el artículo 4 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, como uno de los principios de política pública que deben regir la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, y que consiste en “garantizar a los habitantes de un asentamiento los derechos de propiedad inmobiliaria”, conllevando para las personas propietarias, derechos que deben ser protegidos, pero también “responsabilidades específicas con el estado y con la sociedad respetando los derechos y límites previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”.
13. **Desincorporación:** Acto jurídico eminentemente administrativo, que se formaliza a través de un Acuerdo Secretarial, publicado en el Diario Oficial de la Federación, por el cual se retira del régimen de los bienes del dominio público, un polígono determinado que ha sido autorizado para ser enajenado en favor de una tercera persona para dar cumplimiento a un interés público.
14. **Dirección de Regularización (o DR):** Unidad Administrativa en el INSUS cuyo objetivo es Promover, ejecutar, coordinar y supervisar las diferentes acciones del organismo que comprende el proceso de regularización y escrituración del suelo en sus diferentes tipos y modalidades, asimismo promover un ordenado desarrollo urbano en materia de suelo, que se encuentre dentro de un marco de legalidad y certeza jurídica.
15. **Facultad de regularización:** Autorización que tienen las Instancias Ejecutoras señaladas en la Regla de Operación del Programa para cumplir con sus fines mediante los diversos tipos y modalidades de regularización, con base en las atribuciones establecidas en el Decreto por el que se reestructura la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra para transformarse en el Instituto



Nacional del Suelo Sustentable, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de diciembre de 2016 y su Estatuto Orgánico.

16. **Índice de marginación urbana:** El índice de marginación es una medida-resumen que permite diferenciar las Áreas Geo estadísticas Básicas (AGEB) urbanas del país según el impacto global de las carencias que padece la población como resultado de la falta de acceso a la educación y la salud, la residencia en viviendas inadecuadas y la carencia de bienes.  
<https://www.gob.mx/conapo/documentos/indices-de-marginacion-2020-284372>
17. **Instancia Ejecutora:** Representaciones Regionales del Instituto Nacional del Suelo Sustentable en cada entidad federativa, responsables del ejercicio y comprobación del recurso, de conformidad a lo establecido en la Regla de Operación de Programa.
18. **Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, INEGI:** organismo público autónomo responsable de normar y coordinar el Sistema Nacional de Información Estadística y Geográfica, así como de captar y difundir información de México en cuanto al territorio, los recursos, la población y economía.
19. **Instituto Nacional del Suelo Sustentable, INSUS:** organismo público descentralizado de carácter técnico y social, con personalidad jurídica y patrimonio propio cuyo objetivo es Planear, diseñar, dirigir, promover, convenir y ejecutar programas, proyectos estrategias, acciones, obras e inversiones relativas a la gestión y regularización del suelo, con criterios de desarrollo territorial, planificado y sustentable.
20. **Lote:** Fracción de terreno o fracción de suelo, con o sin construcción, cuyos linderos y colindancias con otros son de carácter específico y permanente, formando un perímetro cerrado.
21. **Lotes irregulares vacantes:** Lotes en posesión que no están habitados, que no presentan construcciones y que se ubican en un polígono donde las Instancias Ejecutoras se encuentre regularizando.
22. **Matriz de Indicadores para Resultados, MIR:** es una herramienta de planeación que identifica en forma resumida los objetivos de un programa, incorpora los indicadores de resultados y gestión que miden dichos objetivos; especifica los medios para obtener y verificar la información de los indicadores, e incluye los riesgos y contingencias que pueden afectar el desempeño del programa.
23. **Padrón de personas beneficiarias:** Relación oficial de personas físicas o morales, públicas o privadas, que reciben subsidios o apoyos por haber cumplido con los criterios de elegibilidad y con los requisitos establecidos en las disposiciones normativas aplicables a los Programas, y en general, quien recibe los subsidios o apoyo.





24. **Persona Beneficiaria:** Persona titular de derechos y obligaciones que cumplió con los requisitos señalados en estas Reglas de Operación y en consecuencia recibió el apoyo que otorga el PRAH. (Capítulo II Fracción XXXIX, Capítulo III numeral 4.4 y 4.4.1.RO).
25. **PRAH:** Programa para Regularizar Asentamientos Humanos. Es el programa presupuestario del Gobierno Federal con clave S-213 y con Unidad Responsable el Instituto Nacional del Suelo Sustentable (clave de UR QDV).
26. **Población Urbana:** Población que habita en localidades mayores a 2,500 habitantes.
27. **Polígono:** Área geográfica delimitada por el INSUS, cuya superficie, límites y colindancias corresponden al instrumento jurídico que le otorgan la facultad para la regularización o gestión de suelo.
28. **Propuesta de Acciones:** Documentos que integran las Instancias Ejecutoras y remiten para su aprobación a la Instancia Coordinadora para la Regularización, en el cual se detallan las acciones por entidad federativa, municipio y por localidad, así como la estructura de las aportaciones, metas y personas beneficiarias.
29. **Reglas de Operación del Programa para Regularizar Asentamientos Humanos (ROP):** Las Reglas de Operación son disposiciones normativas a las cuales se sujetan algunos programas y fondos federales con el objeto de precisar y delimitar la manera de operar de un programa ejecutado por el Gobierno Federal y para otorgar transparencia y asegurar la aplicación eficiente, eficaz, oportuna y equitativa de los recursos públicos asignados al programa en cuestión.
30. **Regularización:** Proceso a través del cual se desarrollan los actos técnicos, jurídicos y administrativos que se realizan para otorgar certeza jurídica a los poseedores que habitan predios o lotes que conforman un asentamiento irregular.
31. **Representación Regional del INSUS:** La Unidad Administrativa adscrita al INSUS, con atribuciones de representación legal para suscribir los instrumentos jurídicos necesarios para llevar a cabo el procedimiento de regularización de la tenencia de la tierra, con base en las atribuciones establecidas en el Decreto por el que se reestructura la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra para transformarse en el Instituto Nacional del Suelo Sustentable, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de diciembre de 2016 y su Estatuto Orgánico.
32. **Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, SEDATU:** Secretaría de Estado encargada de elaborar y conducir las políticas de vivienda, ordenamiento territorial, desarrollo agrario y urbano.
33. **Secretaría de la Función Pública, SFP:** Secretaría de Estado, cuyo objetivo es procurar que lo público funcione con eficacia y probidad, con un enfoque en la



prevención de riesgos y en la gestión para resultados, a fin de que se atiendan los problemas públicos para lograr la satisfacción de la ciudadanía.

34. **Sistema de Información del Programa:** Herramienta informática que permite la captura y procesamiento de las Cédulas de Información del Programa.
35. **Solicitante** (o persona solicitante): Persona que se acerca a la Instancia Ejecutora, interesada en el apoyo que otorga el Programa durante el Ejercicio Fiscal.
36. **Suelo:** Es la fracción de terreno que corresponde a una vivienda que se regulariza a través del PRAH y a favor de la persona que habita dicha vivienda. Para efectos de las Reglas de Operación del PRAH, la expresión “suelo” es sinónimo del “lote” (ver *Lote*).
37. **Subsidio:** Asignaciones que el Gobierno Federal, a través del INSUS otorga a un beneficiario, quien recibe un apoyo para contribuir con los actos técnicos, jurídicos y administrativos necesarios para la regularización de la tenencia de la tierra de la persona beneficiaria.
38. **Tesorería de la Federación, TESOFE:** Unidad Administrativa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público encargada de la gestión financiera de los recursos y valores del Gobierno Federal.
39. **Tipos y Modalidades de Regularización:** Son los instrumentos jurídicos mediante los cuales el INSUS puede llevar a cabo la regularización, con base en las atribuciones establecidas en el Decreto por el que se reestructura la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra transformándose en el Instituto Nacional del Suelo Sustentable y su Estatuto Orgánico.
40. **Unidad Responsable del Programa:** Instituto Nacional del Suelo Sustentable.
41. **Vivienda adecuada:** Lugar donde habita una o más personas, que cuenta con seguridad de la tenencia; disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura; asequibilidad, habitabilidad, accesibilidad; ubicación y adecuación cultural.





## ACRÓNIMOS

1. ANP: Área Natural Protegida.
2. CESOP: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública.
3. CONAPO Consejo Nacional de Población
4. CONEVAL: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
5. CORETT: Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra.
6. CPEUM: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
7. CURP: Clave Única de Registro de Población.
8. DR: Dirección de Regularización del Instituto Nacional del Suelo Sustentable.
9. DOF: Diario Oficial de la Federación.
10. ENCUCI: Encuesta Nacional de Cultura Cívica.
11. ENIGH: Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares
12. ENVI: Encuesta Nacional de Vivienda.
13. LGAHOTDU: Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano.
14. INDAABIN: Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales.
15. INEGI: Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.
16. INSUS: Instituto Nacional del Suelo Sustentable.
17. MIR: Matriz de Indicadores para Resultados.
18. PASPRAH: Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares.
19. PEF: Presupuesto de Egresos de la Federación.
20. PI-INSUS: Programa Institucional 2020-2024 del Instituto Nacional del Suelo Sustentable.
21. PND: Plan Nacional de Desarrollo.
22. ROP: Reglas de Operación.
23. SEDATU: Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.
24. SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social.
25. SFP: Secretaría de la Función Pública.
26. SIIPP-G: Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales.
27. TESOFE: Tesorería de la Federación.
28. UPDI: Unidad de Planeación y Desarrollo Institucional



## 1. ANTECEDENTES

### 1.1 Razones y consecuencias del desarrollo urbano desordenado

El suelo es un factor estratégico para el desarrollo urbano. Es la dimensión territorial en donde se asientan las infraestructuras y los equipamientos urbanos dirigidos a satisfacer las necesidades de vivienda; es donde se asientan las bases para la actividad económica; y es el espacio de soporte material de las actividades humanas.

Los procesos de ocupación del suelo en las ciudades presentan un inminente crecimiento, derivado del creciente ritmo de urbanización a nivel mundial, del cual no puede hacerse caso omiso. Según datos de ONU Hábitat <sup>1</sup>, en 1950, una cuarta parte de la población vivía en ciudades. Para el año 2020 se estimó que la cifra aumentó al 50% y se proyecta que aumentará a dos tercios para 2050. En suma, la mitad de la humanidad reside en ciudades. No obstante, en países en desarrollo más del 50% reside en viviendas precarizadas, donde tienen poco o ningún acceso a vivienda, agua y saneamiento, educación o servicios de salud.

Teniendo en cuenta el número de nuevas ciudades después de 1990 en países en desarrollo, es destacable que el ritmo de crecimiento ha ido comportándose directamente proporcional al paso de los años. Para México, el crecimiento ha sido acelerado en comparación con el resto de ciudades en los distintos países del mundo. Así, México se posiciona como el segundo en Latinoamérica con mayor crecimiento y el cuarto a nivel mundial.

Hoy México es un país eminentemente urbano y se espera que para 2030, de los 137.4 millones de habitantes, 75.2% residan en ciudades<sup>2</sup>, por lo que es pertinente considerar las tendencias de desarrollo urbano en México. ONU-Hábitat expone que una parte significativa del crecimiento demográfico será urbano. Es decir, en México se proyectan 961 ciudades para 2030<sup>3</sup>, lo que implicaría que ahí se concentrará el 83.2% de la población nacional, de la cual la mayoría será probablemente población en condición de pobreza.

Se prevé un escenario dividido en dos partes:

En la primera parte, habrá largos trayectos, alto costo y duración de la movilidad humana y prevalecerán las externalidades negativas o costos sociales, lo que implicará

---

<sup>1</sup>ONU-Hábitat. (2022). " Envisaging the Future of Cities - UN-Habitat". Recuperado el 22 de julio de 2022, de <https://unhabitat.org/wcr/>

<sup>2</sup> Estimaciones del CONAPO con base en las Proyecciones de población por municipios y localidades 2010-2030.

<sup>3</sup> Se considera "ciudad" al agregado de toda la jerarquía considerada para la Proyección del Sistema Urbano Nacional (SUN), 2010-2030 (CONAPO), que incluye: Centros Urbanos, Pequeñas Ciudades, Ciudades Medias, Ciudades Intermedias, Ciudades Grandes y Mega Ciudad.



una demanda alta de recursos para poder formular e implementar políticas que solucionen la problemática. El predominio del uso del automóvil como principal medio de movilidad tendrá como consecuencia la depredación del medio ambiente, incentivando la inequidad y desigualdad socioeconómica, perpetuando la tendencia a que las ciudades concentren proporcionalmente, y en términos absolutos, cada vez más población precarizada.

En la segunda parte se estima un incremento de los asentamientos humanos irregulares, entre cuyas causas destacan las siguientes:

- a) Especulación y acaparamiento de suelo por parte del mercado mobiliario en las zonas más cercanas a la infraestructura urbana instalada. Como consecuencia, se genera un incremento generalizado en los precios de suelo en las ciudades, trasladando la oferta más barata de lotes para vivienda en lugares lejanos a las fuentes de empleo de la población. Esta oferta lejana y con menores precios se caracteriza por ser irregular; es decir, sin procesos formales de incorporación del suelo al desarrollo urbano y a los registros públicos de la propiedad.
- b) Escasa coordinación federal, estatal y municipal para el ordenamiento de la propiedad en los mercados informales de suelo, caracterizados por lo siguiente:
  - Predominio de la oferta de solares urbanos o parcelas lotificadas que aún no concluyen su proceso de desincorporación del régimen ejidal (únicamente cuentan con dominio pleno<sup>4</sup>), sin autorizaciones en materia de protección civil, sin usos de suelo y sin registros catastrales y de la propiedad. Cuando un ejidatario se convierte en dueño de su parcela al adquirir el dominio pleno, generalmente la subdivide y la pone a la venta sin realizar la escrituración de los lotes resultantes.
  - Predominio de la legislación agraria por encima de la de orden urbano. Las autorizaciones de lotificación y venta dependen de la asamblea ejidal y voluntad de los comisariados ejidales, que poco atienden a las regulaciones en materia de protección civil, desarrollo urbano, ordenamiento territorial y ambiental.
  - Consentimiento y falta de atención a los procesos de invasión en propiedad privada o pública (zonas de propiedad federal, terrenos nacionales y Áreas Naturales Protegidas), promovidos en gran medida por organizaciones políticas y sociales que atienden las necesidades de vivienda de grupos de población socialmente vulnerables.

---

<sup>4</sup> De acuerdo con la Ley Agraria, los solares urbanos y las parcelas sobre las que se ha adoptado el dominio pleno, es decir, aquellos predios que han dejado el régimen agrario para formar parte de la propiedad privada, deberán constar en títulos de propiedad expedidos por el Registro Agrario Nacional, los cuales deben inscribirse en las Oficinas Registrales del Gobierno del Estado correspondiente. Cuando un ejidatario se convierte en dueño de su parcela al adquirir del dominio pleno, generalmente la subdivide y pone a la venta sin realizar la escrituración de los lotes resultantes.



- c) Falta de mecanismos normativos, fiscales o financieros que mitiguen el impacto de los procesos de especulación de suelo al interior de las ciudades. Esta situación genera que se mantengan importantes superficies de suelo vacante accesible para la inversión en usos altamente rentables, lo que incrementa las posibilidades de crecimiento del mercado periférico e irregular de suelo.
- d) Falta de incentivos financieros de suelo o vivienda para población no derechohabiente, cuya actividad económica es informal o con ingreso insuficiente para acceder al crédito a la vivienda.
- e) Falta de diversificación de opciones de fomento a la vivienda asequible (acorde con el ingreso familiar de la población en condición de pobreza o marginación) al interior de las ciudades (vivienda en renta, vivienda compartida, entre otras), que atienda necesidades de población migrante o con alta movilidad por fines de empleo o estudio.

Este patrón de crecimiento irregular, desordenado y riesgoso, por lo general sucede en la periferia de las ciudades que presentan baja accesibilidad y altos costos de urbanización. Impacta a todos los grupos sociales de la población; sin embargo, como se muestra a lo largo de este documento, afecta de manera particular a los grupos de menores ingresos y en situación de marginación urbana.

Entre las consecuencias más importantes de la conformación de asentamientos irregulares en México se han identificado las siguientes:

- a) El aumento en la ocupación de lugares inadecuados para el asentamiento humano y de altos riesgos diversos<sup>5</sup>, entre los que destacan: riesgo de pérdidas humanas por desastres como deslaves, deslizamientos e inundaciones.
- b) Riesgo de desalojo a las personas y conflictos sociales debido a la invasión de propiedad pública o privada.
- c) Aparición de espacios de segregación y violencia, lo que a su vez agudiza la inseguridad, marginación y falta de oportunidades de desarrollo humano.
- d) Al acceder a lotificaciones irregulares sin certeza de la propiedad, segregadas, lejanas e inseguras, se ahondan las desigualdades y vulnerabilidad social ya existentes para la población que busca un lote accesible a sus ingresos, donde generalmente autoconstruye su vivienda, autogestiona (muchas veces a través de la organización social, el ejido o la comunidad) sus servicios más básicos (agua, energía y drenaje) y sus medios de transporte a los sitios de empleo.
- e) Al contar con un lote que forma parte de un asentamiento que no está formalmente incorporado al desarrollo urbano, la población que habita en esa zona también tiene menores oportunidades para acceder a equipamientos urbanos públicos cercanos, ya que el estatus irregular de la propiedad dificulta a

<sup>5</sup> ONU-Hábitat (2017), Tendencias del desarrollo urbano en México <http://www.onuhabitat.org.mx/index.php/tendencias-del-desarrollo-urbano-en-mexico>



los gobiernos la inversión pública en escuelas de nivel medio y superior, a centros de salud, espacios recreativos y culturales, equipamientos administrativos, seguridad pública y otras instalaciones que otorgan servicios públicos.

- f) Una de las consecuencias más visibles en asentamientos irregulares ocupados por población socialmente vulnerable es la falta de diversificación en los usos de suelo, es decir, se identifican únicamente viviendas y vialidades de baja calidad, sin espacios públicos, equipamientos urbanos y sin usos económicos o productivos.

Considerando las características que ofrece el conocimiento de las causas y consecuencias que dan origen a la conformación y persistencia de los asentamientos humanos irregulares en México, el Programa para la Regularización de Asentamientos Humanos focaliza su atención en los efectos que tiene la irregularidad en la persistencia y evolución de las desigualdades de coberturas sociales en el país.

En este sentido, el INSUS utiliza como base la información del Índice de Marginación Urbana desarrollado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), ya que “es una herramienta de gran utilidad que permite observar y analizar la desigualdad en la participación del proceso de desarrollo y el disfrute de sus beneficios, al interior de localidades urbanas, ciudades y zonas metropolitanas”.<sup>6</sup>

El Índice de Marginación Urbana permite analizar y observar las carencias en materia de educación, salud, disponibilidad de bienes y vivienda. Estas carencias socioeconómicas traducidas al ámbito de la tenencia de la tierra, representan los obstáculos que limitan el acceso al suelo bien localizado y servido, lo que incentiva la formación de asentamientos humanos irregulares. La conformación de estos asentamientos se debe a que las personas en un grado de marginación urbana no poseen los medios propios para obtener un lugar adecuado para vivir o alcanzar la certeza jurídica de un lote que le permita acceder a las oportunidades que brinda la ciudad y las implicaciones que esto conlleva.

De acuerdo con información de este índice, en 2020 se identificaron 41,498 Áreas Geoestadísticas Urbanas (AGEB) en la República Mexicana que se encuentran de grado bajo a muy alto de marginación urbana, lo que representa el 65.6% de las AGEBs urbanas del país. Este dato muestra rápidamente que un amplio sector de la sociedad se encuentra en una situación donde no están presentes todas las oportunidades para el desarrollo. Este dato es relevante porque, como se ha señalado, este Programa busca atender a la población que se encuentra con un conjunto de problemas (desventajas) sociales en una comunidad o localidad.

<sup>6</sup> Nota técnica del Índice de Marginación Urbana 2020 (CONAPO). Disponible en: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/685307/Nota\\_tcnica\\_IMU\\_2020.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/685307/Nota_tcnica_IMU_2020.pdf)



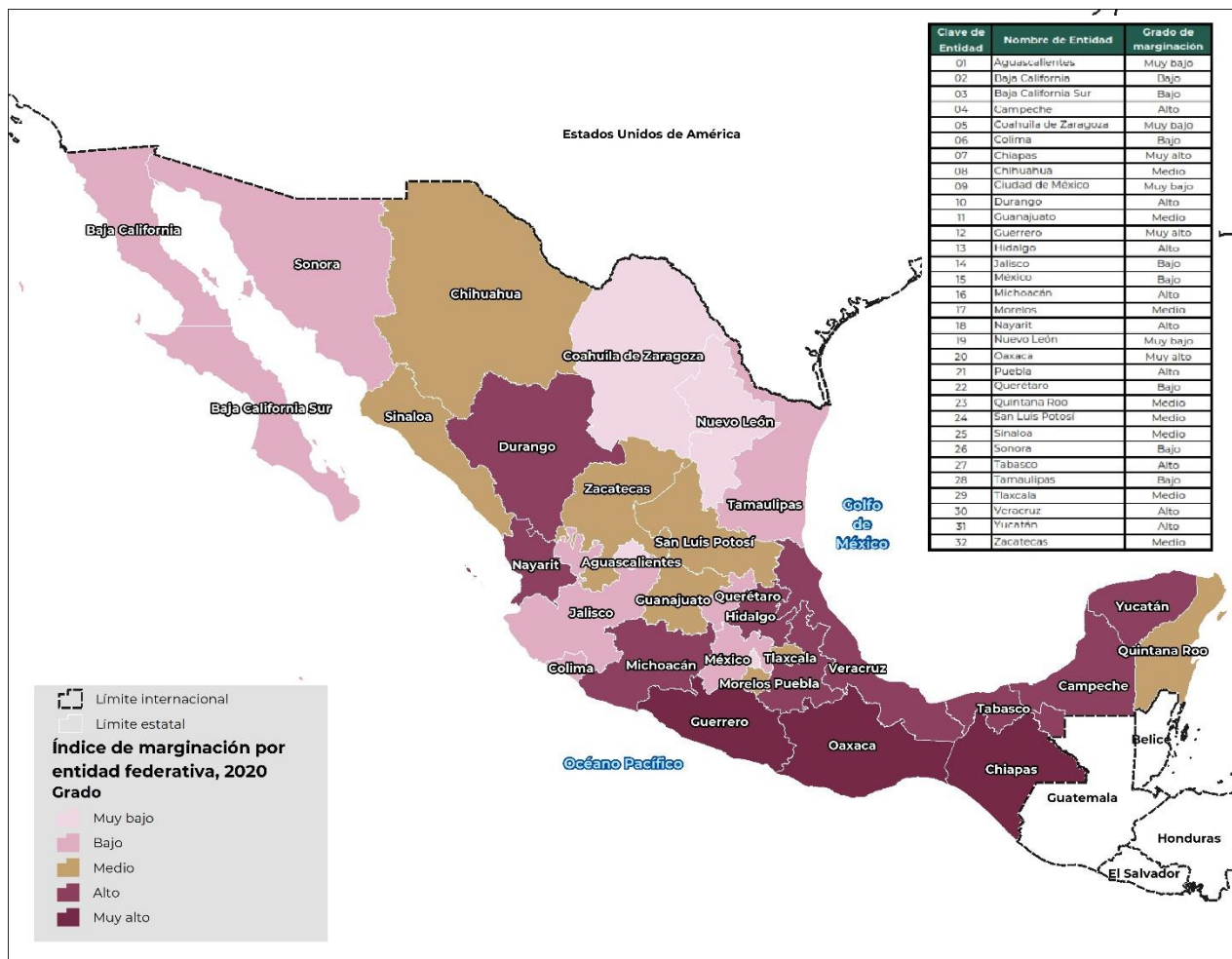


Las entidades que presentan mayor número de AGEBs urbanas del país con un grado bajo a muy alto de marginación urbana son Guerrero, Oaxaca y Chiapas. En contraste, la Ciudad de México, Aguascalientes, Coahuila, y Nuevo León presentaron un muy bajo nivel de marginación urbana en 2020.





Mapa 1. Índice de marginación urbana por entidad federativa, 2020



Fuente: Elaboración propia con datos del Índice de marginación urbana por entidad federativa, CONAPO 2020

En cuanto a la situación actual sobre la falta de certeza jurídica en México, la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) proporciona datos que permiten dimensionar la problemática en el país a nivel de entidad federativa.

De acuerdo con dicha fuente, en el año 2020, a nivel nacional existían 24,504,456 viviendas propias, de las cuales el 25.2% no poseía escrituras. Las entidades federativas más afectadas por esta situación fueron Morelos, Guerrero, Chiapas y Sinaloa, los datos arrojados demuestran que, en estos estados del total de viviendas propias, entre un 21.93% y 26.38% no poseían un título de propiedad que demostrara la acreditación legal del lote.

De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Vivienda (ENVI) 2020, existe una disparidad en la propiedad de las viviendas particulares en el país. De acuerdo con esta



encuesta, el 43% de las personas propietarias de viviendas en México son mujeres, mientras que 57% son hombres.<sup>7</sup> Esta diferencia a nivel nacional se aminora ligeramente al observar únicamente las viviendas de localidades urbanas, en las cuales el 44% de las personas propietarias son mujeres, mientras que el 56% son hombres.

Esta desigualdad puede ser explicada por distintas causas, sin embargo, un factor explicativo importante es la brecha existente en la ocupación de empleos formales y disposición de créditos hipotecarios y servicios financieros, en los cuales los hombres tienen una mayor acceso que las mujeres.<sup>8</sup> La diferencia en el acceso de hombres y mujeres a la propiedad también se encuentra relacionado con el ingreso disponible para generar ahorros. De acuerdo con información de la Encuesta Nacional de Inclusión Financiera (ENIF) 2021, del total de personas que en ese año contaban con ahorros, el 43% eran mujeres mientras que el 57% restante eran hombres<sup>9</sup>, una proporción igual que la distribución de la propiedad de viviendas por sexo a nivel nacional.

## 1.2 Los asentamientos Irregulares

Es importante considerar que existen distintos enfoques para definir el concepto de asentamiento irregular. Por ejemplo, Clemencia Santos Cerquera considera que “es el lugar en donde se establece una persona o comunidad fuera del margen de las normas establecidas por el Ordenamiento Territorial”.<sup>10</sup> Es decir, el asentamiento irregular es resultado de un proceso de alteración del suelo que no cuenta con las condiciones de habitabilidad mínimas para el desarrollo de la vida humana, no se establecen áreas de crecimiento ni espacios para recreación y educación como parques o escuelas, y difícilmente se tiene en consideración límites y demarcaciones. En algunas ocasiones pueden tener lugar sobre Áreas Naturales Protegidas (ANP). Por lo tanto, sea en una ANP o no, la expansión de asentamiento irregulares, bajo la definición ya mencionada, tiene efectos ambientales adversos.<sup>11</sup>

Desde el punto de vista legal, el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales (INDAABIN) define como asentamiento humano irregular a “los núcleos de población ubicados en áreas o predios fraccionados o subdivididos sin la autorización correspondiente, cualquiera que sea su régimen de tenencia de la tierra”<sup>12</sup>. Esta

<sup>7</sup> Encuesta Nacional de Vivienda 2020, ENVI (INEGI), disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/envi/2020/>

<sup>8</sup> Parra, Andrea (2022), “La propiedad de bienes inmuebles, otra desigualdad de género en México”, Cuestiones, disponible en <https://cuestiones.com/nacional/propiedad-bienes-inmuebles-otra-desigualdad-genero-mexico/>

<sup>9</sup> Encuesta Nacional de Inclusión Financiera, 2021, ENIF(INEGI), disponible en <https://www.inegi.org.mx/programas/enif/2021/>

<sup>10</sup> Santos Cerquera, Clemencia en Emir Olivares Alonso, “Hay asentamientos irregulares en 3 mil hectáreas protegidas”, La Jornada, disponible en <https://www.jornada.com.mx/2013/07/24/sociedad/043n1soc>

<sup>11</sup> Santillán, María Luisa, “Asentamientos irregulares deterioran el ambiente”, Dirección General de Divulgación de la Ciencia, UNAM, disponible en [http://ciencia.unam.mx/leer/233/Asentamientos\\_irregulares\\_deterioran\\_el\\_ambiente](http://ciencia.unam.mx/leer/233/Asentamientos_irregulares_deterioran_el_ambiente)

<sup>12</sup> Instituto Nacional de Administración y Avalúo de Bienes Nacionales, “Metodología de los servicios valuatorios regulados por el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales para determinar el valor de regularización



situación de informalidad genera espacios de marginalidad, en la que las personas que habitan en dichas zonas difícilmente tienen acceso a servicios básicos, por lo que están excluidas de las condiciones mínimas para llevar una vida próspera. Ello les coloca en condiciones de precariedad y vulnerabilidad de todo tipo, por ejemplo, ante catástrofes naturales o ante riesgos sanitarios. Los asentamientos que carecen de drenaje, vialidades pavimentadas o que simplemente están ubicados en áreas no autorizadas para la vida humana, son los que presentan las peores afectaciones.

Por otra parte, Raymundo Aguilar define a un asentamiento humano irregular desde un enfoque legal y normativo como “la ocupación de un conglomerado humano de un suelo o tierra determinada sin autorización y al margen de las leyes y de los planes de desarrollo urbano, lo que genera, por un lado, un problema de carácter urbano por la falta de servicios públicos o por incumplimiento de requisitos mínimos en vialidades y superficies, y por otro, un problema de carácter legal que consiste en la disputa por la posesión de los predios que no cuentan con un título de propiedad”.<sup>13</sup>

Tomando como base de análisis las definiciones anteriores, desde la perspectiva legal, normativa y de derechos humanos, y para efectos del Programa para Regularizar Asentamientos Humanos (PRAH)<sup>14</sup>, el INSUS define a los asentamientos humanos irregulares como el conjunto de terrenos fraccionados o subdivididos que fueron ocupados sin la documentación legal que acredite su propiedad; las personas que habitan en estos asentamientos suelen autogestionar su vivienda y servicios, y se ubican en zonas que no fueron evaluadas por la autoridad local competente para determinar si el suelo ocupado es apto para ser urbanizado.

Esta situación expone constantemente a los habitantes de asentamientos irregulares al riesgo permanente de desalojo por parte de las autoridades públicas o los propietarios legítimos del suelo. Además, vulnera sus garantías individuales y limita su derecho a la ciudad. “La falta de títulos de suelo plenamente reconocidos significa frecuentemente que los residentes de los asentamientos informales no pueden ejercer sus derechos ciudadanos básicos. En muchos casos no tienen, siquiera, un domicilio oficial, lo cual hace prácticamente imposible que puedan acceder a crédito alguno en comercios y bancos; recibir correspondencia; demostrar que son residentes municipales; o exigir a la policía una orden de registro para entrar en su casa”.<sup>15</sup>

---

de terrenos urbanos ejidales, comunales, de propiedad federal y otros en los que se encuentren asentamientos irregulares ocupados por viviendas, así como para los terrenos ocupados con fines distintos a la vivienda”, Diario Oficial de la Federación (DOF), 09/06/2017.

<sup>13</sup> Aguilar, Raymundo, 2007. “¿Cómo incidir en las prácticas sociales y hacia dónde dirigir las políticas públicas en México para enfrentar la irregularidad?”, II Congreso Nacional de Suelo Urbano, Chihuahua, México.

<sup>14</sup> Con clave presupuestal Pp S-213.

<sup>15</sup> Fernandez, E. 2011, 2011. Regularización de asentamientos informales en América Latina (p. 7), Cambridge, MA, Lincoln Institute of Land Policy.



### 1.3 El Instituto Nacional del Suelo Sustentable y el Programa para Regularizar Asentamientos Humanos

Es en este entorno en el que opera el Programa presupuestario S213, PRAH, el cual se describe como un programa de apoyo para personas que habitan en localidades urbanas, que no cuentan con certeza jurídica del lote que ocupan y que se encuentran en algún grado de marginación urbana, que no han podido llevar a cabo los procesos de regularización que les permitan acceder a la formalidad y a la **acreditación legal de lote en el que se encuentra su vivienda, por estar localizado en un asentamiento humano irregular**. A través del PRAH se realizan los servicios administrativos, jurídicos y técnicos necesarios para regularizar asentamientos humanos, esto es, incorporarlos a la formalidad y al desarrollo urbano ordenado, para que sea posible entonces realizar la acreditación legal de la propiedad de los lotes de dicho asentamiento en los que se encuentren viviendas.<sup>16</sup>

Para ello, utiliza recursos de origen fiscal, utilizados exclusivamente para subsidiar el costo de dichas actividades administrativas, jurídicas y técnicas, así como el costo del título de propiedad que se genere. Este es un programa de aplicación a nivel nacional, pero siempre en apego a las facultades de regularización del INSUS, así como a los criterios establecidos en las Reglas de Operación vigentes del Programa y al cumplimiento de los requisitos por parte de las personas solicitantes.

El PRAH tiene su antecedente desde 2008 con el Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPRAH), que tuvo como Unidad Responsable a la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) y a la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT) como su Unidad Ejecutora. El PASPRAH se consideraba un instrumento de apoyo para los hogares que no habían podido acceder a la formalidad y a la certeza jurídica de sus lotes. Para el ejercicio fiscal 2013, la Unidad Responsable cambió de SEDESOL a la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU); sin embargo, la CORETT continuó como Unidad ejecutora del Programa. La evolución del desempeño población beneficiada del PASPRAH, visto desde su población atendida desde 2008 se comporta de la manera siguiente:

**Tabla 1. Población atendida por el PRASPRAH-PRAH 2008-2018**

Responsable	Año	Población Atendida	
Secretaría de Desarrollo Social	2008	43,825	143,911
	2009	35,576	

<sup>16</sup> De acuerdo con los registros administrativos del INSUS, tan solo de 2019 a 2021, a través de las acciones de regularización del PRAH, se han incorporado 51,053.95 ha de suelo al desarrollo urbano. Dichas superficies ya fueron evaluadas técnica, jurídica y normativamente, y cuentan con las autorizaciones locales que han permitido su integración a los catastros municipales y registros públicos de la propiedad.







Responsable	Año	Población Atendida	
	2010	30,661	
	2011	22,406	
	2012	11,443	
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	2013	17,305	87,025
	2014	9,715	
	2015	28,465	
	2016	18,434	
	2017	9,990	
	2018	3,116	
Total		230,936	230,936

Fuente: Evolución de la población potencial, objetivo y atendida de los Programas y Acciones del Gobierno Federal, CONEVAL.

A partir del ejercicio fiscal 2019, el programa se transforma en el Programa para Regularizar Asentamientos Humanos (PRAH), teniendo como unidad responsable al INSUS. Con esto, el Gobierno de la República buscó actualizar y fortalecer el programa con criterios de desarrollo social, territorial, planificado y sustentable.

El INSUS es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, que tiene su antecedente en la anterior CORETT, organismo creado en 1973 con el objetivo de impedir, regularizar y prevenir los asentamientos humanos irregulares por la vía expropiatoria. En diciembre de 2016 por decreto presidencial, la CORETT se reforma para convertirse en el INSUS con el objeto de combatir las causas y no solo las consecuencias de la ocupación irregular del suelo, así como para atender los diversos temas de la nueva agenda urbana.

Para el cumplimiento de su objeto, el INSUS tiene, entre otras, las siguientes atribuciones: realizar y ejecutar acciones y programas de regularización del suelo, en sus diferentes tipos y modalidades; y celebrar con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y con los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, convenios de colaboración y coordinación a efecto de establecer programas que impulsen acciones de regularización del suelo en favor de personas de escasos recursos para satisfacer necesidades habitacionales.<sup>17</sup>

### El PRAH y el derecho a la propiedad urbana.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos define el derecho a la propiedad como “es el derecho que tiene toda persona de usar, gozar, disfrutar y disponer sus bienes de acuerdo a la ley”<sup>18</sup> y agrega que es el más amplio de todos los derechos desde el punto

<sup>17</sup> Instituto Nacional del Suelo Sustentable (INSUS), información disponible en <https://www.gob.mx/insus/que-hacemos>

<sup>18</sup> Comisión Nacional de Derechos Humanos (2019), Derecho a la propiedad. Disponible en <http://www.cndh.org.mx/derechos-humanos/derecho-lapropiedad>



de vista de la cantidad y variedad de lo que abarca, puesto que incluye todo tipo de bienes y posesiones, materiales e incluso inmateriales.

Dentro del sistema jurídico mexicano, el derecho a la propiedad urbana es definido por el artículo 4 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU) como uno de los principios de política pública que deben regir la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, y que consiste en “garantizar a los habitantes de un asentamiento los derechos de propiedad inmobiliaria”, conllevando para las personas propietarias derechos y responsabilidades “específicas con el estado y con la sociedad respetando los derechos y límites previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos” y en la misma LGAHOTDU. Cabe subrayar que, la fracción III de dicho artículo menciona que los derechos de los propietarios tienen que ser “protegidos”, se entiende, por el Estado Mexicano.

Por su parte, el numeral XXVI del artículo 8 de la LGAHOTDU establece que es atribución de la federación “procurar, promover, respetar, proteger, garantizar, y tomar las medidas necesarias para el pleno ejercicio de los derechos humanos relacionados con el ordenamiento territorial y el Desarrollo Urbano”. Adicionalmente, el título quinto de esa ley, artículos 47 al 63, establece las disposiciones para la regulación de la propiedad en los centros de población “para cumplir con los fines señalados en el párrafo tercero del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de [...] el ejercicio del derecho a la propiedad [...]”.

En este tenor, el PRAH es uno de los instrumentos del Gobierno Federal para garantizar el cumplimiento del derecho a la propiedad urbana, en cumplimiento a la LGAHOTDU, específicamente dirigido para las personas que habitan en asentamientos humanos irregulares y que no cuentan con certeza jurídica del lote en el que se encuentra su vivienda. El PRAH contribuye al ejercicio efectivo del derecho de la propiedad urbana a través de acciones de regularización que se desarrollan en dos fases.

La primera se constituye por la regularización del asentamiento humano. Es la de mayor relevancia en el proceso, ya que permite garantizar que las familias que conformaron dicho asentamiento humano no tengan riesgos de desalojo por conflictos de propiedad, por ocupar zonas de riesgo o por no acreditar su posesión. En esta etapa se llevan a cabo todos los trabajos técnicos, jurídicos y administrativos necesarios para incorporar al desarrollo urbano el polígono que fue subdividido para ocuparse de manera irregular. Para realizar estos trabajos, el INSUS gestiona la participación y colaboración de las instancias estatales, municipales y federales con atribuciones para la formalización jurídica de la propiedad, registro de usos de suelo e inscripción catastral, conformándose así un asentamiento humano formal (colonia, fraccionamiento, localidad) en el que los habitantes ya cuentan con derechos y



obligaciones en materia de desarrollo urbano, servicios públicos, desarrollo social, entre otras.

Este proceso de regularización es la base para que en un siguiente paso se inicie la escrituración de los títulos de propiedad los lotes de los beneficiarios que acceden a la regularización individual de sus lotes, obteniendo así la acreditación legal o certeza jurídica, lo que también da inicio al acceso a otros derechos y oportunidades que mejoran la calidad de vida de las personas; es decir, al garantizar la propiedad del lote donde se ha construido la vivienda, mejora la estructura de oportunidades de las personas<sup>19</sup>. Esto implica que sea más alta la probabilidad de que tengan acceso a bienes, a servicios o al desempeño de diversas actividades que inciden sobre el bienestar de los hogares, ya sea porque permiten o facilitan a sus miembros el uso de sus propios recursos, o porque les proveen de recursos nuevos. Dentro de esta estructura de oportunidades destacan las siguientes:

Para el asentamiento regularizado:

1. Las familias que llegan a vivir al polígono que fue lotificado irregularmente generalmente no tienen su origen en las localidades o comunidades donde se conforma el asentamiento, por lo que la regularización contribuye a generar arraigo e identidad a las comunidades que se crean.
2. La certeza de que una zona ya se encuentra regularizada, permite a las autoridades municipales destinar o gestionar recursos para mejorar los servicios y equipamientos públicos, lo que contribuye a mejorar el entorno de las viviendas.

Para la familia que obtiene la certeza jurídica:

1. Las personas que acreditan la propiedad del lote donde construyeron su vivienda son sujetos de crédito hipotecario o de financiamiento para mejorar o ampliar la vivienda, para el emprendimiento productivo, y para la adquisición de bienes.
2. Permite a los padres o madres de familia heredar y no dejar conflictos e incertidumbre al interior de las familias. Con ello se garantiza el patrimonio familiar y la posibilidad de transmitirlo a terceros.

Finalmente, la regularización de asentamientos humanos contribuye a la reducción de las brechas socio-espaciales, al impulsar mercados secundarios de suelo seguro y vivienda asequible para la población socialmente vulnerable; a abrir las puertas de la formalidad a los propietarios de parcelas y lotes; y a la planeación y ordenamiento

---

<sup>19</sup> Kaztman, 2021. Vulnerabilidad Social. Su persistencia en las ciudades de América Latina. Santiago: Ril Editores. P. 36.



territorial local, impulsando así el derecho a la propiedad urbana y de forma global, el derecho a la ciudad.



## 2. IDENTIFICACIÓN, DEFINICIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA

### 2.1 Definición del problema

El crecimiento de las áreas urbanas y suburbanas se ha presentado de manera expansiva y desordenada, sin armonizar la interrelación de las ciudades y su entorno, generando procesos de urbanización inequitativos en lo social, ambiental y urbano. Esto se manifiesta en el territorio mediante la presencia de asentamientos humanos irregulares, cuya principal característica es la falta de certidumbre jurídica en la tenencia de la tierra, ante la imposibilidad de acreditar legalmente la propiedad del lote en el que se encuentra su vivienda.

Como se mencionó previamente, en el apartado de Antecedentes, una de las principales causas del problema es el bajo ingreso y la poca capacidad de muchas familias para adquirir una fracción de terreno en buenas condiciones o con características de localización accesibles respecto al lugar donde trabajan.

En este sentido, el problema que el Programa para Regularizar Asentamientos Humanos busca atender es:

Las personas que habitan en localidades urbanas, que no cuentan con certeza jurídica del lote que ocupan y que se encuentran en algún grado de marginación urbana carecen de la acreditación legal de la propiedad del lote.

### 2.2 Estado actual del problema.

De acuerdo con la información del Sistema Urbano Nacional, en 2015 existían 358 ciudades en el país, las cuales alojaban a 65.6 millones de personas, esto era, 69.2 por ciento de la población nacional. Para 2018, el número aumentó a 401 ciudades, donde habitaban 92.7 millones de personas, lo que implicaba el 74.2 por ciento de la población nacional. Esto muestra como en solo tres años el total de ciudades en el territorio nacional aumentó 12%, pero, principalmente, muestra el aumento de 23.5 millones de personas en localidades urbanas, esto es un incremento de 34% en la población que habita en las ciudades. Si bien la definición de localidades urbanas puede presentar cambios, lo relevante es observar que el incremento de la población que habita en estas localidades ha provocado que la oferta de suelo apto para el crecimiento ordenado de las ciudades sea cada vez más limitada y, por consiguiente, se ha incrementado la formación de más asentamientos irregulares.<sup>20</sup>

<sup>20</sup> Sistema Urbano Nacional 2015 y 2018. Disponible en <https://www.gob.mx/conapo/documentos/sistema-urbano-nacional-2018>





Como se mencionó en la sección anterior, existe evidencia empírica que señala que las ciudades se están extendiendo territorialmente a tasas más elevadas que su crecimiento poblacional, es decir, el área urbana está creciendo y consumiendo más suelo, pero sin un alza en los índices de densidad.

La Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), proporciona los datos más próximos sobre la falta de certeza jurídica de la propiedad del suelo. Dicha encuesta refleja si la vivienda habitada cuenta con escrituras (ya sea a nombre del propietario o de otra persona) o no, lo cual permite tener cálculos acerca del número de hogares sin certeza jurídica sobre su propiedad.

Según la ENIGH para 2020, a nivel nacional, 6,182,042 viviendas no poseían escrituras, lo que en términos relativos representa 25.2%, tal como se presenta en la siguiente tabla:



Tabla 2. Viviendas propias sin escrituras por entidad federativa

Entidad	Viviendas propias (ENIGH, 2020)	Viviendas sin escritura (ENIGH, 2020)	Porcentaje de viviendas sin escritura
Aguascalientes	255,111	29,053	11.4
Baja California	745,375	177,058	23.8
Baja California Sur	156,459	38,704	24.7
Campeche	203,515	42,946	21.1
Coahuila	647,794	132,745	20.5
Colima	135,430	22,634	16.7
Chiapas	1,095,484	372,337	34.0
Chihuahua	809,622	206,398	25.5
Ciudad de México	1,595,765	259,056	16.2
Durango	361,577	68,221	18.9
Guanajuato	1,113,439	308,106	27.7
Guerrero	710,117	241,996	34.1
Hidalgo	650,750	169,907	26.1
Jalisco	1,281,862	213,735	16.7
México	3,054,280	934,501	30.6
Michoacán	818,856	226,445	27.7
Morelos	380,000	147,322	38.8
Nayarit	255,172	59,709	23.4
Nuevo León	1,223,312	223,481	18.3
Oaxaca	908,735	232,274	25.6
Puebla	1,224,871	360,912	29.5
Querétaro	477,876	126,427	26.5
Quintana Roo	361,725	112,876	31.2
San Luis Potosí	562,267	109,094	19.4
Sinaloa	677,121	218,822	32.3
Sonora	641,898	140,368	21.9
Tabasco	530,424	149,455	28.2
Tamaulipas	741,244	104,625	14.1
Tlaxcala	257,394	67,548	26.2
Veracruz	1,785,941	518,260	29.0
Yucatán	514,981	104,388	20.3
Zacatecas	326,059	62,639	19.2
<b>TOTAL NACIONAL</b>	<b>24,504,456</b>	<b>6,182,042</b>	<b>25.2</b>

Fuente: Censo de Población y Vivienda, 2020 y Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2020, INEGI.

A partir de la información de la ENIGH, se puede observar que las cuatro entidades con mayor falta de certeza jurídica, en términos de porcentaje de vivienda sin escrituras, son Morelos, Guerrero, Chiapas y Sinaloa, en ese orden, que en conjunto suman 980 mil 477 viviendas sin escrituras, es decir, 16% del total nacional de viviendas sin escrituras. En contraste, Aguascalientes, Tamaulipas y la Ciudad de México, en ese orden, son las tres entidades con menor porcentaje de viviendas sin escritura.

Cabe resaltar que Morelos, adicionalmente presenta el porcentaje más elevado de vivienda sin escrituras referidos al total de viviendas propias de la entidad con un 38.8% respecto al total, es decir, más de la tercera parte de las viviendas de la entidad carecen



de escrituras. Por el contrario, entidades como Aguascalientes, Ciudad de México y Tamaulipas son las entidades que tienen menor porcentaje de falta de certeza jurídica con 392 mil 774 viviendas sin escrituras.

**Mapa 2. Porcentaje de viviendas sin escritura, ENIGH 2020**



Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2020, INEGI.

Es importante destacar que el fenómeno de la irregularidad sucede en polígonos completos o amplias porciones de colonias, barrios o comunidades periféricas, por lo que no se centra exclusivamente en los lotes de las viviendas. Actualmente se estima que en México hay entre 7 y 7.5 millones de predios irregulares,<sup>21</sup> con un incremento de 90 mil lotes al año (aunque la información puede variar significativamente dependiendo de la fuente), lo que representa cerca de 70 por ciento del suelo de

<sup>21</sup> "Los cambios al sistema de tenencia de la tierra en México y su impacto en la regularización de asentamientos informales", en Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales, CEDUA, El Colegio de México, México.





crecimiento urbano de las ciudades mexicanas, lo que implica que existen en el país alrededor de 11 mil hectáreas irregulares.

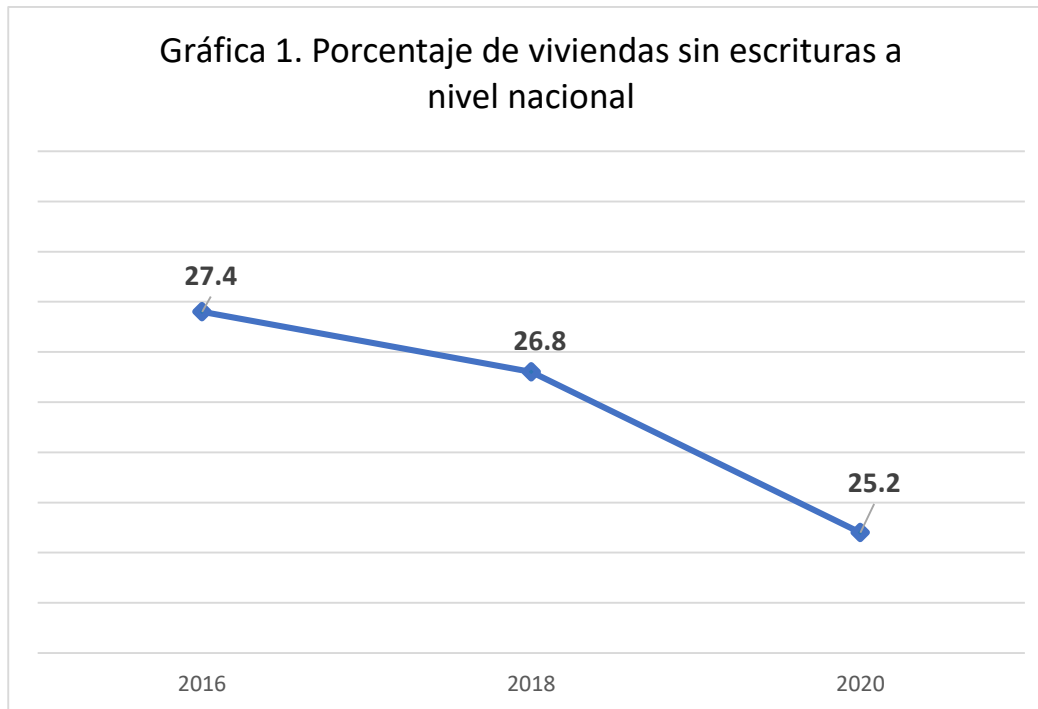
De 1973 a la fecha, el organismo que anteriormente fue la CORETT y actualmente es el INSUS, ha escriturado cerca de 2.7 millones de lotes a favor de sus ocupantes. Sin embargo, el ritmo de su acción regularizadora ha disminuido al punto que en 2012 escrituró menos de 16 mil propiedades frente a 119 mil en 1998; es decir, 750% menos, esto debido principalmente a que a partir del año 2000, su campo de acción empezó a verse limitado por la consolidación de la aplicación de la nueva Ley Agraria; que dio facultades a otras instituciones federales y estatales en el tema de la regularización y escrituración de terrenos ejidales y comunales; a la continuidad de tardados procesos para la expropiación de terrenos, y a la previsión institucional para llevar reestructuras administrativas, organizativas y operativas más eficientes que le permitieran seguir realizando acciones de regularización.

En conclusión, cuantificar el número de asentamientos humanos irregulares, la población que en ellos habita y la superficie que ocupan resulta complejo por el tamaño del territorio, por la dinámica de crecimiento que cada uno de ellos tiene y por la falta, hasta el momento de elaboración de este documento, de una autoridad especializada que tenga la responsabilidad oficial y los recursos para levantar la información sobre los asentamientos irregulares en todo el país, con criterios estandarizados y de manera periódica.

## 2.3 Evolución del problema

Es importante recalcar que no existe una cuantificación oficial de la magnitud de las personas sin certeza jurídica sobre el suelo que ocupan en México. Existen varias razones que explican lo anterior, entre las que se encuentra la naturaleza dinámica de este fenómeno, ya que se observa una proliferación continua de asentamientos irregulares que obstaculizan el registro y actualización de datos referentes a la propiedad y lotificación del suelo. Esta limitación de tipo técnica es acompañada por otra de tipo normativa, ya que no existe ninguna ley o norma que faculte explícitamente a las autoridades, ya sean locales, estatales, o federales a dar seguimiento a las ocupaciones irregulares de suelo y del estatus jurídico de las propiedades que ahí se han formado.

No obstante, como se mostró en el apartado anterior, la información de la ENIGH 2020, muestra que, en ese año, 25.2% de las viviendas propias no tenían escrituras. Comparando este dato con los obtenidos de la misma fuente de años previos, se podría observar una reducción pequeña de dicho porcentaje entre 2016 y 2020, en una magnitud de 1 punto porcentual en promedio cada dos años:



Fuente: elaboración propia con datos de la ENIGH. Las ENIGH de 2016 en adelante presentan cambios metodológicos e indicadores distintos, por lo que no se toman datos anteriores a 2016 para priorizar la comparabilidad.

Como se observa, hay una reducción pequeña pero constante a partir de 2016. Sin embargo, en este punto es necesario señalar algunas consideraciones sobre las cifras arrojadas por la encuesta:

- La ENIGH únicamente reporta viviendas sin escrituras que son propias o que están siendo pagadas; es decir, si una persona habita una vivienda rentada o prestada que no cuenta con escrituras, este dato no se registra dentro de la encuesta.
- Las cifras pueden estar sobreestimadas debido a que en ocasiones algunos documentos que no son propiamente escrituras (como cartas de liberación de adeudos, escrituras falsas, etc.) son considerados como tales, debido a la desinformación que la gente tiene sobre los procesos de regularización.
- Por el contrario, si el ocupante cuenta con un contrato de compraventa o de cesión de derechos que son documentos que determinan que el lote no es irregular, pero que no son propiamente escrituras, entonces la cifra de la ENIGH puede estar subestimada.
- Puede haber hogares que reporten no contar con títulos de propiedad y que no habiten en asentamientos irregulares.



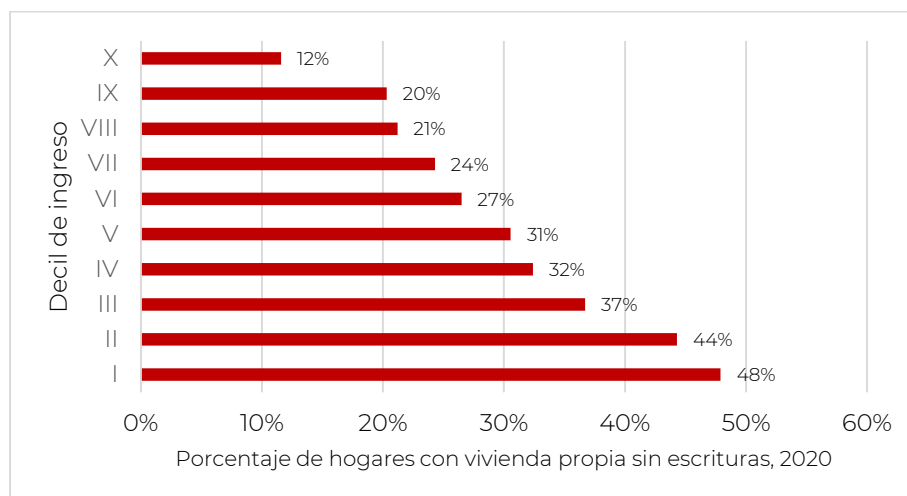


- Existe la posibilidad de que personas que no cuenten con escrituras no revelen dicha información al encuestador por miedo u otros motivos.

Es muy importante recalcar que la problemática relacionada con la irregularidad de asentamientos humanos, y la consecuente falta de títulos que acrediten legalmente la propiedad de un lote es compleja y multifactorial, a lo que habría que sumar la falta de datos precisos, estandarizados y oficiales, por lo que un análisis extensivo que compruebe de todas sus relaciones causales escapa de los alcances de este documento.

Sin embargo, analizando la información mostrada de la ENIGH con sus propios datos de nivel de ingreso de las personas, es posible observar que existe una clara relación entre el nivel de ingreso y habitar en una vivienda sin escrituras, tal como se muestra en la variación de los porcentajes de hogares con vivienda propia, pero sin escrituras en los diferentes deciles de ingreso.

**Gráfica 2. Porcentaje de hogares con vivienda propia sin escrituras, 2020**



Fuente: elaboración propia con datos de la ENIGH 2020.

En los deciles de ingresos más bajos, existe un mayor porcentaje de hogares con vivienda propia pero que carecen de escrituras, es decir, entre la población de menor ingreso es mayor el número de viviendas que no poseen escrituras, llegando hasta casi un 50% de las viviendas en el decil de menor ingreso. De hecho, únicamente en los cuatro deciles de mayor ingreso el porcentaje de hogares con vivienda propia sin escritura es menor al promedio nacional obtenido con datos de la ENIGH.

Esto fortalece la idea de que el problema de la irregularidad guarda una relación directa con la pobreza en sus distintas dimensiones. También muestra que el grupo que presenta las afectaciones del problema de la irregularidad y la falta de acreditación legal de la propiedad de una vivienda es el grupo poblacional de menor ingreso.



En este sentido, las consecuencias de no atender o no atender exitosamente esta problemática incluyen, entre otras, la agudización y la profundización de las desigualdades sociales, espaciales y económicas ya mencionadas, la obstaculización al acceso a las diversas oportunidades que brinda la ciudad, así como al ejercicio del derecho a la propiedad urbana, el cual debería ser garantizado por el Estado Mexicano, de acuerdo a sus propias leyes.

## 2.4 Experiencias de atención

La proliferación de asentamientos humanos irregulares es un problema que no ha sido resuelto por completo y, por el contrario, su abordaje es complejo debido a la persistencia de otros problemas sociales, urbanos y territoriales, como el crecimiento desordenado de las ciudades; constantes controversias sobre la tenencia de la tierra, posesiones al margen de la ley; manipulación y clientelismo político para incentivar la invasión o para resolver los problemas que afectan a estos asentamientos; falta de regulación en el desarrollo urbano de las ciudades; falta de supervisión y sanción de las ocupaciones al margen de las regulaciones federales y estatales en materia de preservación de derechos de vía, zonas de valor ambiental y protección civil.

Como se mencionó previamente, con la finalidad de atender estas problemáticas, en México se creó en 1973 la CORETT como un organismo público descentralizado con el objetivo de llevar a cabo la regularización de la tenencia de la tierra en distintos asentamientos humanos irregulares de las ciudades del país, dotando de seguridad jurídica a los predios que poseían los avecindados de esos asentamientos humanos irregulares. Todo ello, bajo los procesos operativos, jurídicos y administrativos que comprendían las distintas leyes aplicables en la materia y con los recursos que se generaban por las propias actividades de regularización y escrituración de los predios.

En 2008, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, se autorizó por primera vez el Programa de Apoyo a los Avecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPRAH), cuyo objetivo general fue el de contribuir a la disminución de la pobreza urbana y vulnerabilidad patrimonial de la población, así como al ordenamiento de los asentamientos humanos, otorgando seguridad jurídica al patrimonio de los hogares en condiciones de pobreza patrimonial que vivían en asentamientos humanos irregulares en polígonos donde la CORETT contaba con la facultad de dominio; y de manera más específica, su objetivo era apoyar a los hogares en condiciones de pobreza patrimonial ubicados en asentamientos humanos irregulares para que obtuvieran certeza jurídica del suelo que ocupaban.

Cabe señalar que, en esta etapa, la CORETT no era Unidad Responsable del Programa sino Entidad Ejecutora, papel que desempeñó hasta el año 2016. En los ejercicios 2017



y 2018 el INSUS se desempeñó como instancia ejecutora del Programa y a partir del ejercicio 2019 el INSUS desempeña el papel de Unidad Responsable del Programa.

En ese sentido, en el periodo comprendido entre los años 2008 a 2018, primero bajo la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Social (de 2008 a 2012) y posteriormente de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (de 2013 a 2018); y con la ejecución a cargo de la CORETT/INSUS, se regularizaron a nivel nacional un total de 212,656 lotes a través del PASPRAH, lo que implicó la aplicación de \$1,710,407,828.00 pesos en subsidios para cubrir los costos de regularización de dichos lotes.

A la luz de la situación expuesta, es necesario mencionar que la problemática a atender es compleja y que las experiencias a nivel estatal e internacional de política pública de suelo y de acceso al derecho a la propiedad urbana implican unificar esfuerzos de parte de las autoridades públicas y la ciudadanía.

#### 2.4.1 Experiencia internacional

En la revisión de la experiencia internacional destaca el caso de Brasil, cuya política pública en la materia ha tenido objetivos similares a los del Programa presupuestario analizado en el presente diagnóstico. Como consecuencia del ineludible proceso de urbanización mundial que se ha reflejado en el crecimiento irregular y desordenado, que ha tenido efectos adversos para el bienestar de millones de personas que habitan en las zonas que presentan dichas características, se hizo prioridad para el gobierno brasileño diseñar e implementar una estrategia para reducir dicho problema público.

Un primer paso fue reconocer como Regularizador Social a la empresa social Terra Nova que se especializó en mediar en conflictos de tierras para la regularización del suelo en áreas urbanas específicas con asentamiento humanos irregulares. Tiene como objetivo principal “pacificar y mejorar la calidad de vida de las comunidades que viven en asentamientos precarios en Brasil y el mundo, mediante la Regularización de Tierras Sustentables”. Esta política ha logrado estabilizar el fenómeno de ocupaciones irregulares, así ha podido recuperar las áreas degradadas, reordenar el territorio, la urbanización ordenada e implementación de la infraestructura en asentamientos humanos irregulares haciendo accesible a las personas de menores ingresos el acceso a la ciudad.

En Brasil, el proceso de regularización se constituye mediante un proceso que implica algunos componentes divididos en diferentes etapas, que funcionan de forma integrada y no necesariamente en orden consecutivo, las cuales son:

- a. Sondeo inicial.
- b. Estudio de Viabilidad y diagnóstico de cada área.



- c. Aspectos jurídicos y Acuerdo Judicial.
- d. Plano Urbanístico.
- e. Aspectos Ambientales.
- f. Trabajo Socio Ambiental.
- g. Revisión y observaciones de ajuste por el Ministerio Público (conocido como “Termino de Ajustamiento de Conducta”).
- h. Administración y Gerencia.

Es importante destacar que parte del éxito que ha tenido Terra Nova es que la instalación de la infraestructura es progresiva, en una mezcla entre el poder público y las necesidades particulares de cada comunidad. También que es tratado como un proyecto prioritario desde el ámbito municipal, debido a que implica la forma en que se estructurará la ciudad.

Otros de los logros emblemáticos de dicha política de suelo brasileña es que con la regularización los municipios reciben ingresos mediante impuestos de áreas que antes no eran parte de la ciudad formal, lo cual es posible por la obligación que implican los títulos de propiedad otorgados y registrados ante la Oficina de Registro de la Propiedad Inmueble. Se tiene que para 2012 Terra Nova actuó en los estados de Paraná, Rondônia y Sao Paulo, en 23 áreas, lo que se traduce en 2.5 millones de metros cuadrados, en 7 municipios y beneficiando directamente aproximadamente a más de 30 mil personas.<sup>22</sup>

**Cuadro 1. Comparativo entre el PRAH y Terranova**

	Terranova	PRAH
Problemática a solucionar	La irregularidad de la ocupación de las tierras ocupadas por personas de escasos recursos	La falta de certeza jurídica sobre el lote que ocupan las personas que habitan en localidades urbanas en algún grado de marginación urbana.
Objetivo superior	Pacificar y mejorar la calidad de vida de las comunidades en asentamientos precarios mediante la regularización de tierras sustentables	Que las personas ejerzan su derecho a la propiedad urbana en un entorno ordenado y sostenible mediante la certeza jurídica del lote que habitan
Población Objetivo	Familias de escasos recursos que ocupan asentamientos humanos irregulares	Las personas que habitan en localidades urbanas, que no cuentan con certeza jurídica del lote que ocupan y que se encuentran en algún grado de marginación urbana.

<sup>22</sup> <https://grupoterranova.com.br/en/terranova/>



	Terranova	PRAH
Elementos para asegurar el éxito	1.- Participación efectiva de los tres actores: sociedad civil, gobierno y ciudadanía. 2.- Legitimidad y credibilidad del proyecto fomentando el liderazgo social 3.- El gobierno como facilitador de los procesos de regularización administrativa y como certificador para garantizar la propiedad de la tierra.	1.- Cumplimiento normativo del Programa 2.- Mecánica operativa clara y eficiente 3.- Credibilidad y conocimiento de por parte de la población hacia el Programa 4.- Continuidad y continuidad para lograr los resultados esperados
Riesgos	1.- Conflicto de intereses políticos. 2.- Recursos necesarios para la implementación de la política pública. 3.- El fracaso en las negociaciones con todos los actores involucrados.	1.- Recursos fiscales necesarios para la implementación del programa social. 2.- Cambios de administraciones en los gobiernos locales. 3.- Ineficiencia en los procesos del programa social.

Fuente: elaboración propia con información de: "La regularización sostenible de la tenencia de tierras, un instrumento de transformación social". disponible en <http://habitat.aq.upm.es/dubai/08/bp2099.html>

Como se observa, el efecto superior en que ambos programas convergen es el de mejorar la calidad de vida de las personas que viven en asentamientos humanos irregulares de zonas urbanas, que no tienen la posibilidad de regularizar su vivienda por sus propios medios, aunque en el caso de Brasil destaca que es una política con un papel más activo de la sociedad civil y la propia comunidad.

### 2.4.2 Experiencia nacional

En México, el estado de Aguascalientes ha sido un referente de política pública para la regularización del suelo. Esta entidad se planteó como objetivo promover la expansión urbana por medio de la gestión estatal del suelo regular, fusionando dos políticas públicas centrales para contribuir de manera determinante al éxito de Aguascalientes como un ejemplo nacional e internacional, en planeación urbana: por un lado, la creación de reservas territoriales; por el otro, la incipiente oferta de suelo barato servido y diversas acciones de vivienda para la población de los deciles más bajos de ingresos.<sup>23</sup>

A pesar de que a esta entidad actualmente se le reconoce como caso de éxito de la política de ordenamiento territorial, en su momento, enfrentó a una serie de retos. A principios de la década de los ochenta, se dejó atrás la línea de acción de desalojo y se

<sup>23</sup> Jiménez Huerta, Edith, "Oferta de suelo servido y vivienda para la población de escasos recursos en Aguascalientes", en Martim Smolka y Fernanda Furtado, *Instrumentos Notables de Políticas de Suelo en América Latina*, Ecuador, 2014, pp. 89-94.







optó por regularizar las áreas invadidas, se negociaron créditos de la federación para construir reservas territoriales para ofertar vivienda y suelo con servicios accesibles. En los noventa, se unificaron esfuerzos en la oferta de suelo urbanizado y vivienda formal a la población de escasos recursos y en la canalización de los programas de suelo y vivienda, por medio del Instituto de Vivienda de Aguascalientes.

El gobierno de Aguascalientes creó y consolidó las reservas territoriales mediante la expropiación de tierras ejidales cercanas a la ciudad. Inicialmente, se financiaron por un programa federal de conformación de reservas territoriales. La fortaleza de dicha iniciativa pública residió en que el gobierno estatal desarrolló una gran capacidad negociadora y de gestión con los ejidatarios, gobiernos municipales y federal. Se dio un pago más alto que el especificado por los avalúos federales a los ejidatarios, es decir, un precio más cercano al de mercado. Además, es preciso señalar que, dentro de estas acciones, se apostó a la simplificación de trámites para indemnizar, reduciendo tiempos para la entrega de productos finales.

En adición a las principales políticas de creación de reservas territoriales, urbanización formal de suelo habilitado y construcción de diversas acciones de vivienda, se realizaron acciones secundarias, como créditos para materiales de construcción, asesoría técnica, regularización como complemento, instalación paulatina de servicios públicos (dando prioridad a los básicos) y sanciones a los urbanizadores ilegales.

Del año 2000 al 2012, se dejó de dar continuidad a la política de reservas territoriales, canalizando esfuerzos en la construcción de vivienda, como detonador económico, y en el financiamiento de la política de vivienda. En este periodo, se presentaron áreas de oportunidad para el estado, debido a que se cambió de forma estrepitosa el paradigma de desarrollo territorial.<sup>24</sup>

**Cuadro 2. Comparativo entre el PRAH y Experiencia de Aguascalientes.**

	Aguascalientes	PRAH
Problemática a solucionar	Regular y ordenar la expansión urbana por medio de la gestión estatal del suelo regular.	La falta de certeza jurídica sobre el lote que ocupan las personas en localidades urbanas con grado de marginación urbana bajo a muy alto.

<sup>24</sup> Jiménez Huerta, Edith, "Oferta de suelo servido y vivienda para la población de escasos recursos en Aguascalientes", en Martim Smolka y Fernanda Furtado, *Instrumentos Notables de Políticas de Suelo en América Latina*, Ecuador, 2014, pp. 89-94.





	Aguascalientes	PRAH
Logros	<ul style="list-style-type: none"> <li>-La creación de reservas territoriales</li> <li>-Constante oferta de suelo barato servido y diversas acciones de vivienda para la población de escasos recursos</li> <li>-Créditos para materiales de construcción, asesoría técnica, regularización y sanciones a los urbanizadores ilegales.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Garantizar el pleno cumplimiento del Derecho a la Propiedad Urbana</li> <li>-Reducción de las desigualdades sociales y económicas</li> <li>- Cubrir los costos de las gestiones técnicas, jurídicas y administrativas para la regularización</li> </ul>
Áreas de oportunidad	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.- Participación efectiva de los tres actores: sociedad civil, gobierno y ciudadanía.</li> <li>2.- Retomar la capacidad negociadora y de gestión con los ejidatarios, gobiernos municipales y el gobierno federal</li> <li>3.- El gobierno como canalizador del mercado formal y de la demanda de suelo barato.</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1.- Bajo conocimiento de por parte de la población hacia el Programa</li> <li>2.- Continuidad de la agenda federal para la persistencia del programa.</li> <li>3. Plazos y trámites dispares en las entidades federativas para emitir la escritura.</li> <li>4. Dependencia de recursos fiscales para incrementar la población atendida.</li> </ol>
<p>Fuente: Jiménez Huerta, Edith, "Oferta de suelo servido y vivienda para la población de escasos recursos en Aguascalientes", en Martim Smolka y Fernanda Furtado, Instrumentos Notables de Políticas de Suelo en América Latina, Ecuador, 2014, pp. 89-94.</p>		

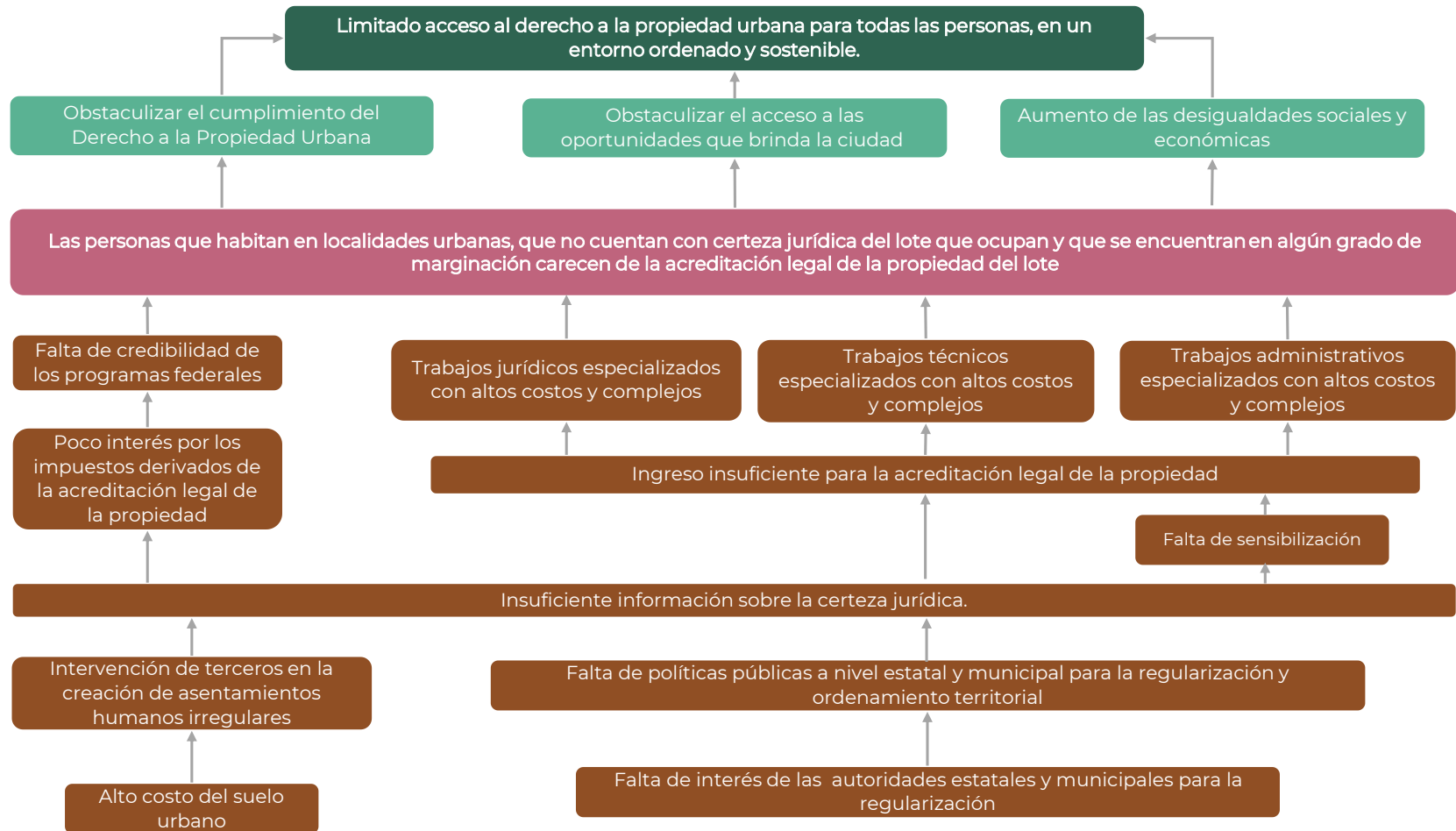
### 2.4.3 Experiencia desde el gobierno federal

El PRAH, autorizado por primera vez en 2019 para el INSUS, tiene su antecedente en el Programa de Apoyo a los Vecindados en condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPRAH) el cual comenzó a aplicarse en 2008, por la entonces Secretaría de Desarrollo Social y la CORETT.



## 2.5 Árbol del problema

CAUSAS - PROBLEMÁTICA - EFECTOS



Fuente: Elaboración propia con base en la Metodología de Marco Lógico (Guía para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados, CONEVAL, 2013)



## 2.5.1 Causas del problema

Como se ha mencionado, la existencia de asentamientos irregulares en México tiene un origen multifactorial, es decir, las causas son diversas y complejas. No obstante, existe consenso de que las causas están vinculadas con la condición de pobreza en sus diferentes dimensiones, particularmente con la pobreza económica y los bajos niveles de ingreso, los mercados de suelo y vivienda excluyentes, y la incapacidad del Estado Mexicano para ofrecer políticas públicas en la materia, suficientes o exitosas, dirigidas a la población que habita en localidades en situación de marginación urbana. Estas causas están plasmadas en las raíces del árbol del problema, y algunas de sus argumentaciones son las siguientes:

### Ingreso insuficiente para la acreditación legal de la propiedad:

Al no contar con ingreso suficiente para adquirir suelo con características adecuadas para su habitabilidad y de localización cercana a las fuentes de empleo, o con ingreso que permita a las familias generar un ahorro o acceder a créditos para la vivienda, las personas que habitan en localidades urbanas en algún grado de marginación urbana, tienden a ocupar suelo que no cuenta con las condiciones físicas, de localización y accesibilidad necesarias para ser habitadas.

### Trabajos jurídicos, técnicos y administrativos especializados con altos costos:

Esta causa está relacionada con la diversidad y complejidad de los procesos que implica la regularización de un asentamiento humano. A excepción del INSUS, a nivel nacional no existe una instancia regularizadora con capacidad de coordinación, colaboración y concertación para la gestión de trámites, permisos, diseño e inscripción de instrumentos jurídicos, así como para el levantamiento, elaboración, registro y actualización de cartografías y emisión de escrituras acordes con las regulaciones locales. Estos procesos generalmente tienen costos diferenciados por entidad federativa, son ofertados por privados y escasamente por instancias públicas estatales o municipales<sup>25</sup>. Al ser limitada la oferta de estos servicios, la gestoría jurídica, administrativa y técnica que implica la regularización se convierte en un servicio altamente costoso e inaccesible para las familias que adquirieron un lote irregular.

### Falta de credibilidad en los programas federales:

Si bien no existen estadísticas exclusivas sobre la confianza ciudadana en los programas de regularización de la tenencia del suelo, sí existen diversos datos que sugieren la baja

---

<sup>25</sup> En México existen al menos 20 instituciones estatales de regularización de suelo, constituidas como Institutos de Vivienda, Organismos Reguladores o Comisiones Regularizadoras, que desarrollan programas de regularización y escrituración, pero que dependen del presupuesto federal transferido a las entidades, o del cobro de adeudos de las familias que no han tenido ingreso suficiente para cubrir el costo de todos los trámites que implica obtener su escritura.



confianza de la ciudadanía en los programas del gobierno federal. De acuerdo con datos de la Encuesta Nacional de Cultura Cívica (ENCUCI) 2020 del INEGI, el 47% manifestó confiar poco o nada en la Presidencia de la República (el porcentaje aumenta a 57.8% de población que confía poco o nada en el gobierno local). La desconfianza en el quehacer gubernamental es más clara si se observa el grado de confianza en servidores públicos: solo un 32% de la población entrevistada manifestó tener un grado de confianza de 6 o más en los servidores públicos (en una escala donde 0 es nada y 10 es completamente). Estos datos pueden vincularse con la percepción de inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas. Según la misma encuesta, tan solo 36% de la población piensa que el gobierno considera sus opiniones para la toma de decisiones. Un dato de importancia es la percepción de la ciudadanía en corrupción del gobierno: según la ENCUCI 2020, 61.6% de la población de 15 años y más considera que el nivel de corrupción a nivel nacional ha aumentado o se ha mantenido igual de alto (comparando la administración actual con la anterior).

#### Falta de sensibilización e insuficiente información sobre la certeza jurídica:

Si bien son dos causas distintas, es posible vincular una con otra. La falta de información sobre los derechos y obligaciones de los ciudadanos no es problema exclusivo de la materia relacionada con el desarrollo territorial y urbano, sino una situación que afecta a todas las áreas del interés público. De nueva cuenta, según datos de la ENCUCI 2020, solo el 30% de la población entrevistada identificó la frase “tener derechos” como una característica de ser ciudadano. Por su parte, la encuesta “Derechos Sociales y Cohesión Social” realizado por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) en 2018 señala que solo el 41% de la población mexicana ha escuchado hablar sobre los derechos sociales, mientras que el 59% restante, no los conoce, no los recuerda o no sabía de su existencia. Si bien no son datos expresamente sobre la sensibilización y la información de las personas sobre la certeza jurídica, sí es información que pone de relieve el desconocimiento en sectores mayoritarios de la población sobre sus derechos.

#### Falta de políticas públicas a nivel estatal y municipal para la regulación y ordenamiento territorial:

En México persiste un nivel insuficiente de planeación de los territorios de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales, lo que se evidencia en el bajo número de programas de ordenamiento territorial estatales, municipales o metropolitanos armonizados con la LGAHOTDU, así como en la falta de actualización de los planes o programas municipales de desarrollo urbano, destacando que “en el caso particular de 205 municipios y demarcaciones territoriales mayores a 100 mil habitantes, 84% de sus Planes o Programas Municipales de Desarrollo Urbano tienen una antigüedad de más de 10 años”. A este contexto de falta de planeación se añadan otros retos en la materia como la falta de elementos técnicos, de información, recursos económicos, tecnológicos e incluso humanos.





Estas situaciones en su conjunto provocan que no se formulen políticas públicas a nivel local para la regularización y el ordenamiento territorial suficientes, coordinadas, de calidad y sostenidas en evidencia, lo que impacta en un desarrollo urbano y territorial desordenado, propenso a la aparición de asentamientos humanos irregulares caracterizados por falta de certeza jurídica de sus habitantes y por características de inhabitabilidad inadecuadas.

#### Falta de interés de las autoridades estatales y municipales para la regularización

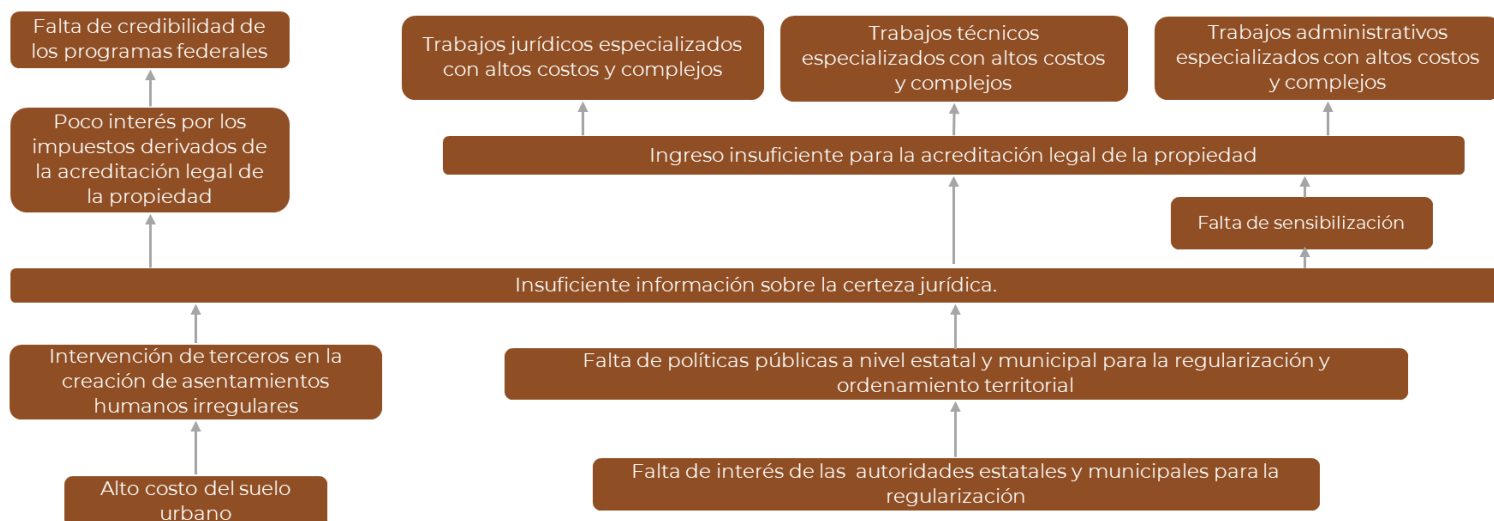
Existen distintos elementos de la dinámica administrativa y política del ámbito local que influyen negativamente en la manera como los gobiernos locales atienden las problemáticas del desarrollo urbano. Entre estas destacan la falta de claridad sobre los beneficios generados por la regularización, así como el corto horizonte temporal de las administraciones locales, principalmente las municipales, para obtener dichos beneficios y para desarrollar su propia agenda de gobierno. Estos elementos en su conjunto desincentivan el interés de las autoridades estatales y municipales en invertir recursos en una materia tan compleja como el ordenamiento territorial y urbano.

Esto incide negativamente en el desarrollo de acciones, instrumentos y políticas públicas de regularización desde lo local, dejando la responsabilidad a administraciones futuras o de los demás ámbitos de gobierno, lo que a su vez impacta negativamente en el acceso de las personas a los derechos a la ciudad y a la propiedad urbana.

#### Alto costo del suelo urbano:

El alto costo del suelo urbano es una de las causas primigenias y más importantes de la aparición de asentamientos humanos irregulares y la consecuente imposibilidad de las personas que se asientan allí de obtener la acreditación legal del suelo en el que se habitan. El incremento en el costo del suelo se observa particularmente en el suelo que posee las características adecuadas e ideales para ser habitado en términos de infraestructura, servicios públicos, núcleos económicos, transporte, seguridad y otros. Este fenómeno se caracteriza por presentarse en ciudades de gran dinamismo económico y por ser constante en el tiempo. Según datos de la plataforma *Properati*, tan solo entre el 2015 y el 2018, el costo del suelo en México observó un aumento promedio de 35%, llegando incluso a un valor máximo de 60% de incremento en el estado de Nuevo León.

Dados los altos costos del suelo bien servido y bien localizado, las personas con menores ingresos no pueden acceder a la oferta de suelo, lo que ocasiona la expansión desordenada y dispersión de asentamientos humanos en zonas periféricas las ciudades, donde el costo es mucho menor. Este fenómeno agudiza la exclusión social y espacial de las personas en situación de marginación urbana y aumenta las desigualdades en el acceso y ejercicio de las oportunidades que brindan los derechos a la propiedad urbana y a la ciudad.

**Figura 1. Causas del problema**

Fuente: Elaboración propia con base en la Metodología de Marco Lógico (Guía para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados, CONEVAL, 2013)

## 2.5.2 Efectos del problema

Es posible observar los diversos efectos de la persistencia en la irregularidad. Por ejemplo, en los ámbitos urbano y metropolitano, las ciudades se han dispersado con asentamientos periféricos producidos por el sector inmobiliario informal, servicios de mala calidad y entremezclados con amplias áreas sujetas a especulación, muchas veces con infraestructura no planificada. En otros términos, la proliferación de asentamientos irregulares provoca la persistencia de un desarrollo urbano desordenado, que no brinda la calidad de vida pertinente. En el ámbito social, la segregación espacial se ha exacerbado en sus múltiples dimensiones, de modo que las personas que se encuentran en situación de marginación urbana no pueden abandonar dicha condición, la cual les afecta en varias dimensiones de su vida, por ejemplo, en lo relacionado con los servicios básicos y sus condiciones de vivienda.<sup>26</sup>

Estos efectos nocivos de la irregularidad repercuten finalmente en la imposibilidad para ejercer las garantías relacionadas con el derecho a la propiedad urbana y superar la situación de marginación urbana. La persistencia de las personas en esta situación negativa les obstaculiza el acceso a las oportunidades que brinda la ciudad y provoca un círculo vicioso que aumenta las desigualdades sociales y económicas entre las personas

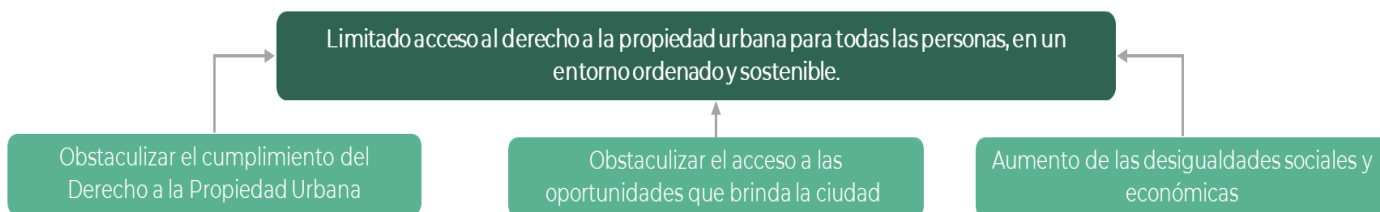
<sup>26</sup> Estimaciones del CONAPO con base en las Proyecciones de población por municipios y localidades 2010-2030.



que tienen acceso a las ventajas de aprovechar un entorno urbano ordenado y las que no.

Estos efectos se pueden resumir en el siguiente esquema:

**Figura 2. Efectos del Problema**



Fuente: Elaboración propia con base en la Metodología de Marco Lógico (Guía para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados, CONEVAL, 2013)



### 3. OBJETIVOS

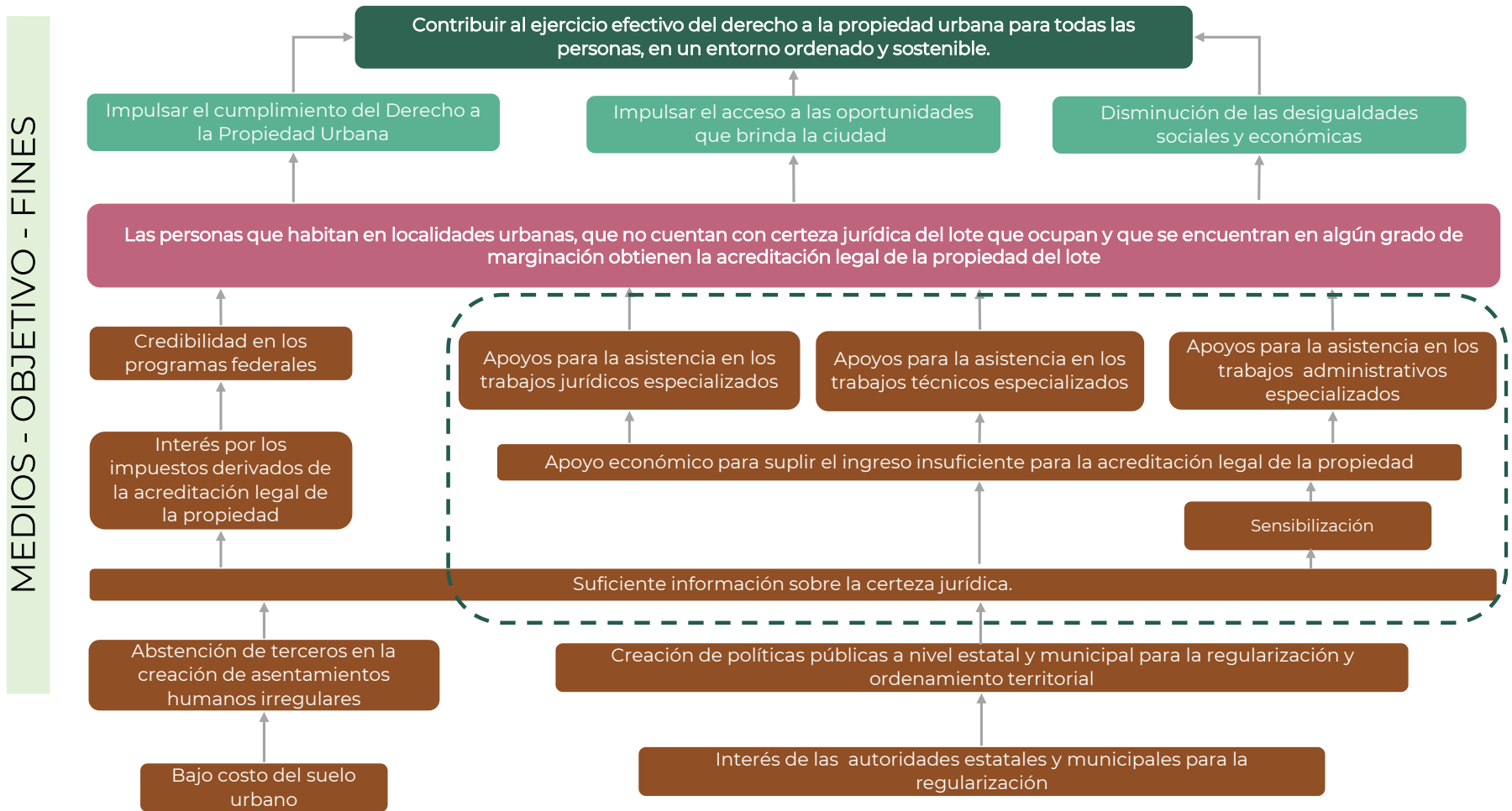
#### 3.1 Árbol de objetivos

Partiendo de lo establecido en la sección anterior, es posible identificar la situación esperada tras atender el problema ya mencionado, a través del PRAH, la cual se observa gráficamente en el árbol de objetivos. Esta situación esperada se puede describir como: “las personas que habitan en localidades urbanas, que no cuentan con certeza jurídica del lote que ocupan y que se encuentran en un grado de marginación urbana obtienen la acreditación legal de la propiedad del lote”.

Se espera que el logro de este escenario, contribuya al ejercicio efectivo del derecho a la propiedad urbana para todas las personas, en un entorno ordenado y sostenible.

En la siguiente sección se delimitarán y especificarán los objetivos a los cuales se enfocará el PRAH, a través de la herramienta llamada “árbol de objetivos” de la metodología de marco lógico.

Figura 3. Árbol de objetivos



Fuente: Elaboración propia con base en la Metodología de Marco Lógico (Guía para la elaboración de la Matriz de Indicadores para Resultados, CONEVAL, 2013)





## 3.2 Determinación de los objetivos del programa

### 3.2.1 Objetivo general

Contribuir al ejercicio efectivo del derecho a la propiedad urbana para todas las personas, en un entorno ordenado y sostenible.

Se entiende por derecho a la propiedad urbana lo establecido en la LGAHOTDU, artículo 4, fracción III:

El derecho a la propiedad urbana es uno de los principios de política pública que deben regir la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, y consiste en garantizar a los habitantes de un asentamiento los derechos de propiedad inmobiliaria, lo que implica la debida protección del Estado en los términos y límites previstos en el artículo 27 de la CPEUM, así como en los términos y límites de la propia LGAHOTDU.

### 3.2.2 Objetivo específico

Contribuir a que las personas que habitan en localidades urbanas, que no cuentan con certeza jurídica del lote que ocupan y que se encuentran en un grado de marginación urbana obtengan la acreditación legal de la propiedad del lote.

## 3.3 Aportación del programa a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y de la Institución

### 3.3.1 Alineación al Plan Nacional de Desarrollo

El PRAH se encuentra alineado al Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 (PND) publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 12 de julio de 2019, en específico en su apartado II Política Social, en el cual se establece el derecho a la vida, a la integridad física y a la propiedad, empezando el combate a la pobreza y la marginación por los sectores más indefensos de la población.

Está alineado a la línea de acción “vivienda” y al eje transversal 3: Territorio y Desarrollo Sostenible.

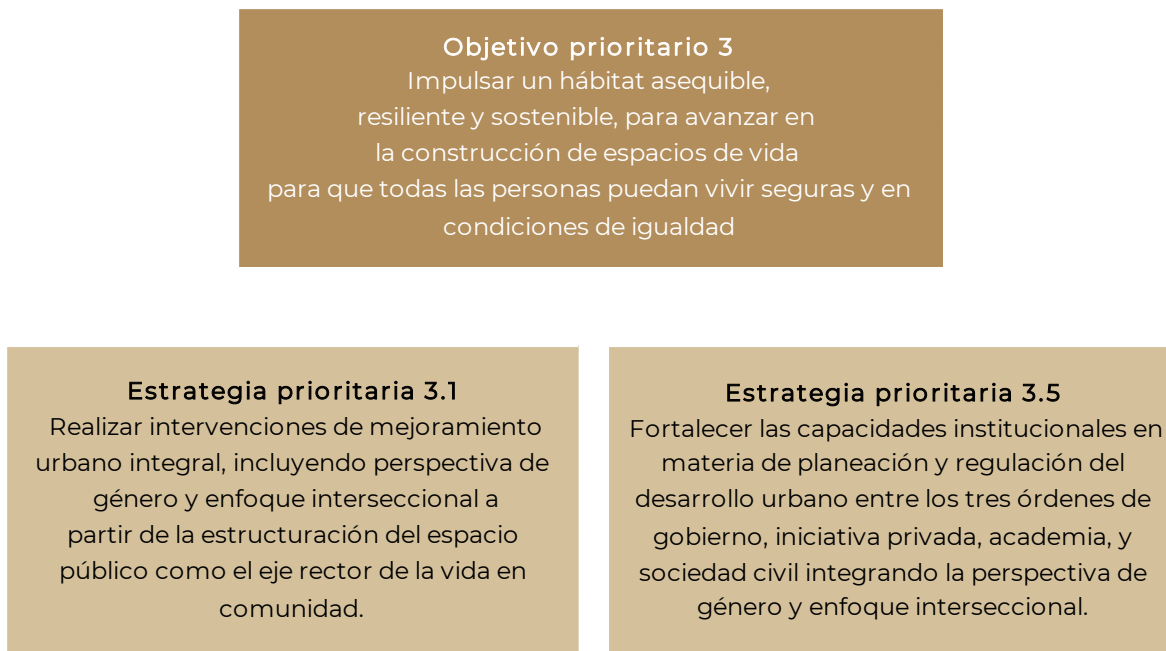
### 3.3.2 Alineación al Programa Sectorial

El Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024, publicado en el DOF el 26 de junio de 2020 establece como uno de sus principios que los derechos de la propiedad individual, colectiva, social, pública y privada conllevan responsabilidades para cumplir con la función social y ambiental del suelo.



En este sentido, el Programa para Regularizar Asentamientos Humanos S-213 se alinea al Objetivo Prioritario 3 que considera impulsar un hábitat asequible, resiliente y sostenible, para avanzar en la construcción de espacios de vida para que todas las personas puedan vivir seguras y en condiciones de igualdad. Específicamente se alinea a sus estrategias prioritarias 3.1 y 3.5.

**Figura 4. Alineación al PSEDATU 2020-2024**



Fuente: elaboración propia con información del Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2020-2024, publicado en el DOF el 26 de junio de 2020

### 3.3.3 Alineación a los objetivos de la Institución

El PRAH se encuentra alineado al Programa Institucional 2020-2024 del Instituto Nacional del Suelo Sustentable (PI-INSUS), publicado en el DOF el 2 de diciembre de 2020, el cual establece como uno de sus objetivos prioritarios el contribuir al ejercicio del derecho a la propiedad urbana, a través de acciones de regularización para la población que carece de certeza jurídica del suelo que ocupa.

### 3.3.4 Alineación al Programa Nacional de Vivienda

El PRAH se encuentra alineado al Programa Nacional de Vivienda 2021–2024, publicado en el DOF el 4 de junio de 2021, el cual considera en uno de sus objetivos prioritarios, el garantizar el ejercicio del derecho a la vivienda adecuada a todas las personas,



especialmente a los grupos en mayor condición de discriminación y vulnerabilidad, a través de soluciones financieras, técnicas y sociales de acuerdo con las necesidades específicas de cada grupo de población. Específicamente a su estrategia prioritaria de promover la asequibilidad de la vivienda mediante subsidios que atiendan prioritariamente a las personas que habitan en condiciones de rezago habitacional, que carecen de vivienda o que no tienen acceso a financiamientos para acceder a una vivienda.

### 3.3.5 Alineación a otras leyes y normas

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM), artículo 27 en su párrafo segundo, se establece el sustento legal para la creación de programas que tengan como finalidad el ordenar y regular los asentamientos humanos en beneficio de la sociedad.

De manera adicional, el PRAH se alinea a los compromisos internacionales, particularmente a la Agenda 2030 para el desarrollo sostenible, en su Objetivo de Desarrollo Sostenible 1 “Fin de la pobreza”, meta 1.4 que plantea garantizar, hacia el año 2030, que todos los hombres y mujeres, en particular los pobres y los vulnerables, tengan los mismos derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios básicos, la propiedad y el control de la tierra y otros bienes.

Por otra parte, se alinea al Objetivo 11 “Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles”, meta 11.3, la cual contempla, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para una planificación y gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos; así como a la 11.9 que plantea aumentar sustancialmente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan y ponen en marcha políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres.

Finalmente, se alinea al Objetivo 5 “Lograr la igualdad entre los géneros y empoderar a todas las mujeres y las niñas”, meta 5.7, emprender reformas que otorguen a las mujeres el derecho a los recursos económicos en condiciones de igualdad, así como el acceso a la propiedad y al control de las tierras y otros bienes los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales.

De igual manera, dados los objetivos del PRAH, éste se alinea al compromiso 35 relativo a la seguridad de la tenencia de la tierra, de la Nueva Agenda Urbana, que surge de la Declaración de Quito sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles para Todos (2016) en el punto 109 que establece la importancia de promover la seguridad de la tenencia y su regularización del suelo urbano con el objetivo de reducir las zonas habitacionales marginadas y encaminarse a la igualdad social.



También reconoce el Derecho a la Propiedad Urbana, el cual prevé garantizar los derechos de propiedad inmobiliaria con la intención de que los propietarios tengan protegidos sus derechos, pero también asuman responsabilidades específicas con el estado y con la sociedad, respetando los derechos y límites previstos en la CPEUM la cual, a su vez, define que el interés público prevalecerá en la ocupación y aprovechamiento del territorio.

La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), reconoce el Derecho a la Ciudad como un principio rector de la planeación, regulación y gestión de los asentamientos humanos, y lo define como la obligación del Estado de garantizar a todos los habitantes de un Asentamiento Humano o Centro de Población el acceso a la vivienda, infraestructura, equipamiento urbano y servicios básicos, a partir de los derechos reconocidos por la CPEUM y los tratados internacionales suscritos por México en la materia.

El artículo 63 de la LGAHOTDU indica que para constituir, ampliar y delimitar la zona de urbanización ejidal y su reserva de crecimiento, así como para regularizar la tenencia de predios en los que se hayan constituido asentamientos humanos irregulares, la asamblea ejidal o de comuneros respectiva deberá ajustarse a esta Ley, a las disposiciones jurídicas locales de Desarrollo Urbano, a la Zonificación contenida en los planes o programas aplicables en la materia y a las normas mexicanas o normas oficiales mexicanas aplicables en la materia. En estos casos, se requiere la intervención del municipio en que se encuentre ubicado el ejido o comunidad.

La Ley de Vivienda establece en su artículo 69 que cuando se trate de suelo de origen ejidal o comunal, la promoción de su incorporación al desarrollo urbano deberá hacerse con la intervención del INSUS, antes CORETT, en los términos de las disposiciones aplicables.

De igual forma, la Ley de Vivienda reconoce también en sus artículos 3; 5; 19, fracciones XIV y XXII, y 85; que los programas públicos de vivienda, así como los instrumentos y apoyos a la vivienda deberán considerar los distintos tipos y modalidades de producción habitacional, las diversas necesidades habitacionales, promover la calidad de la vivienda, así como la capacitación, asistencia integral e investigación de vivienda y suelo.



## 4. COBERTURA

### 4.1 Características de las viviendas sin certeza jurídica

Habitar una vivienda sin algún título de propiedad que acredite la pertenencia del suelo implica situaciones desfavorables, particularmente en el caso de las personas que habitan en localidades urbanas de grado bajo a muy alto de marginación urbana, de acuerdo con el Índice de marginación urbana de CONAPO. Como se ha mencionado, existe una relación entre poseer un título de propiedad del suelo que se ocupa y tener acceso al desarrollo urbano ordenado y a servicios públicos de calidad.

El PRAH es un programa social de aplicación nacional, que atiende prioritariamente a las personas en situación de marginación urbana, que no cuentan con recursos suficientes para cubrir los costos de los actos técnicos, jurídicos y administrativos que implica la regularización y certeza jurídica de la propiedad.

Por lo antes mencionado es que el Programa para Regularizar Asentamientos Humanos busca otorgar la acreditación legal de la propiedad del lote para aquellas personas que habitan en localidades urbanas, que no cuentan con certeza jurídica del lote que ocupan y que se encuentran en un grado de marginación urbana.

En el siguiente apartado se expone, utilizando datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2020, que existe una clara relación entre que una vivienda no cuente con un título de propiedad y tenga un menor acceso a varios de los principales servicios públicos.

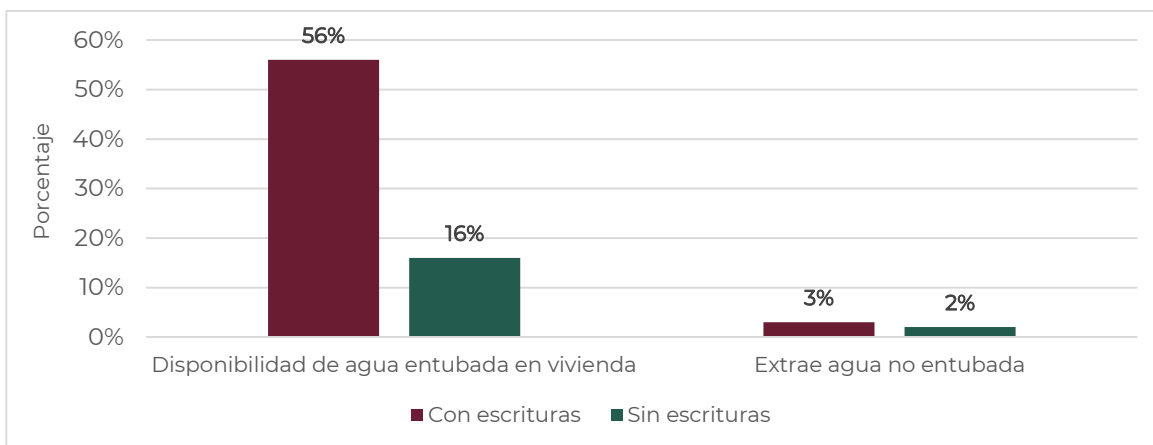
#### 4.1.1. Características comparativas de las viviendas sin escrituras en relación con las viviendas con escrituras.

A continuación, se presentan distintas situaciones basadas en datos obtenidos en la ENIGH 2020, en donde se muestra que existe mayor probabilidad de contar con mejores y mayores servicios públicos en viviendas que tienen la certeza jurídica que brinda una escritura, en comparación con las que no la tienen.



Figura 5. Acceso a agua entubada en vivienda

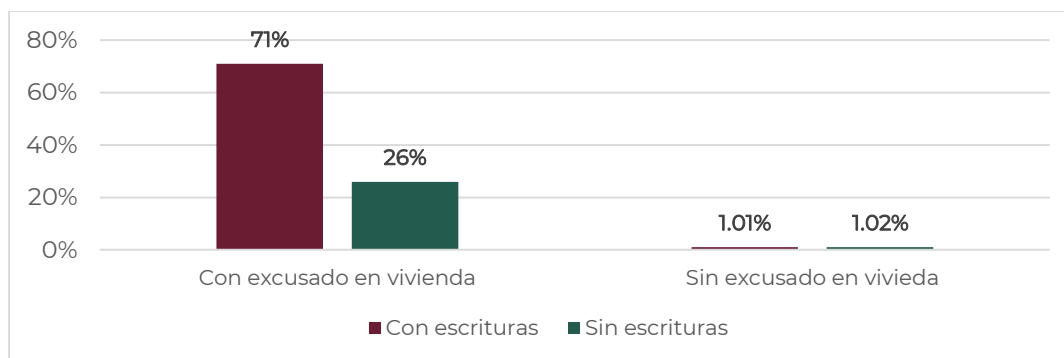
Características	Viviendas	
	Con escrituras	Sin escrituras
Disponibilidad de agua entubada en vivienda	56%	16%
Extrae agua no entubada	3%	2%



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH 2020.

Figura 6. Acceso a excusado en vivienda

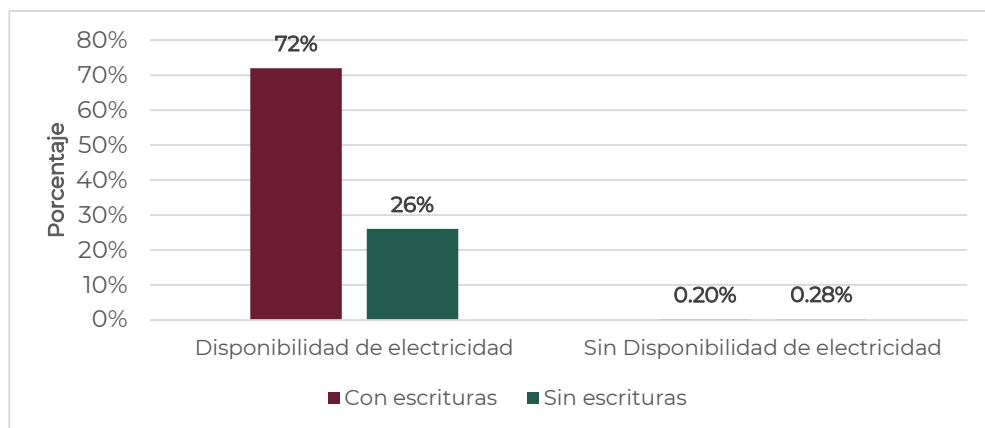
Características	Viviendas	
	Con escrituras	Sin escrituras
Con excusado en vivienda	71%	26%
Sin excusado en vivienda	1.01%	1.02%



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH 2020.

Figura 7. Acceso a electricidad en vivienda

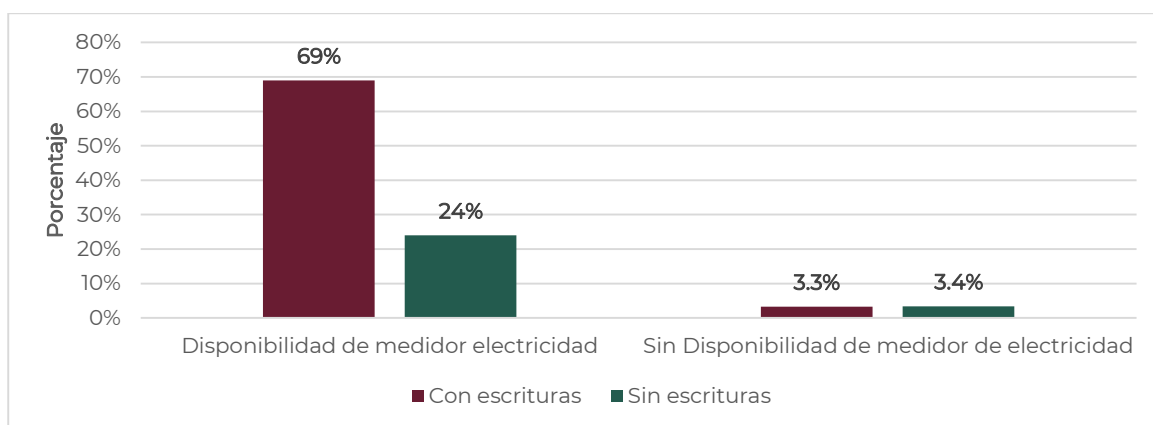
Características	Viviendas	
	Con escrituras	Sin escrituras
Disponibilidad de electricidad	72%	26%
Sin Disponibilidad de electricidad	0.20%	0.28%



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH 2020

Figura 8. Acceso a servicio regulado de electricidad en vivienda

Características	Viviendas	
	Con escrituras	Sin escrituras
Disponibilidad de medidor electricidad	69%	24%
Sin Disponibilidad de medidor de electricidad	3.3%	3.4%

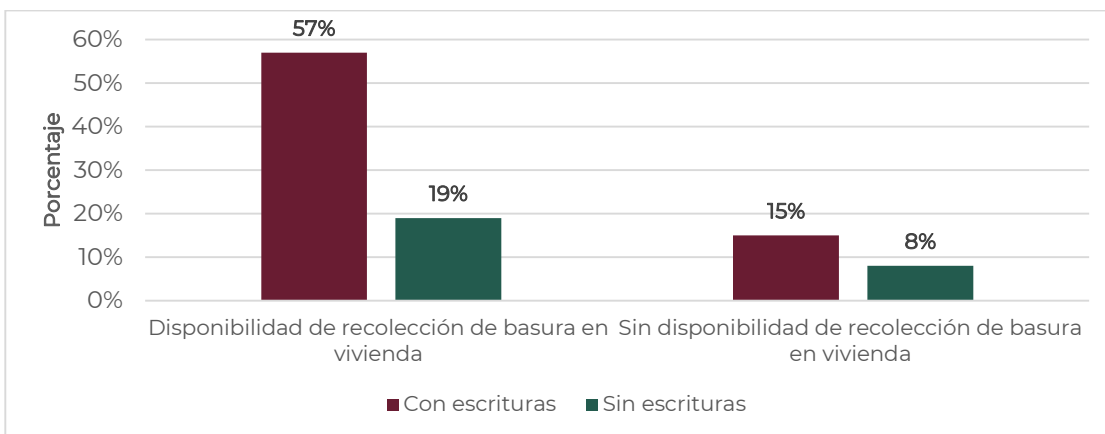


Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH 2020.



Figura 9. Acceso a recolección de basura en vivienda

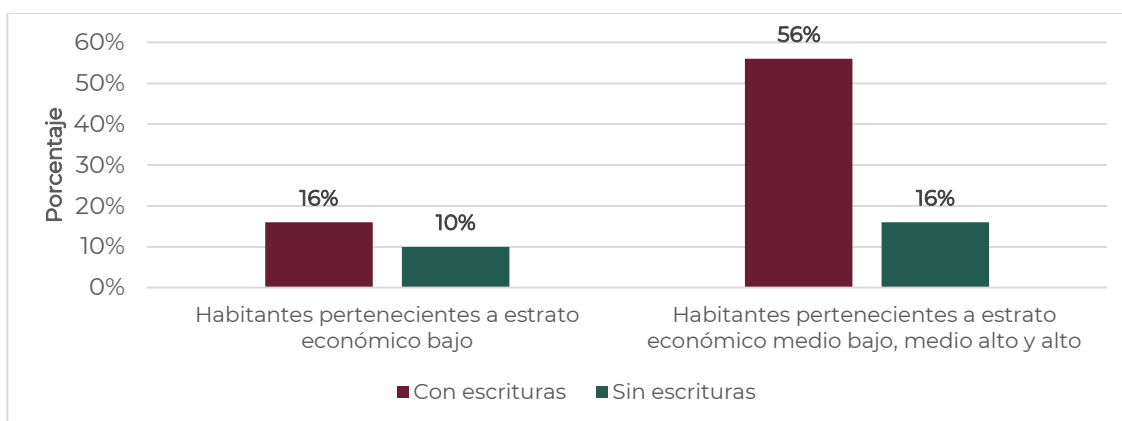
Características	Viviendas	
	Con escrituras	Sin escrituras
Disponibilidad de recolección de basura en vivienda	57%	19%
Sin disponibilidad de recolección de basura en vivienda	15%	8%



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH 2020

Figura 10. Habitantes pertenecientes a distintos estratos económicos

Características	Viviendas	
	Con escrituras	Sin escrituras
Habitantes pertenecientes a estrato económico bajo	16%	10%
Habitantes pertenecientes a estrato económico medio bajo, medio alto y alto	56%	16%



Fuente: Elaboración propia con datos de la ENIGH 2020



Derivado de los datos mostrados, es posible concluir que la posesión de un título de propiedad puede significar una condición que permita incrementar el acceso a los servicios públicos y mejores condiciones de calidad de vida. Por lo tanto, las personas que cuenten con certeza jurídica del suelo que ocupan tienen mayor posibilidad de ejercer las garantías relacionadas con el derecho a la propiedad urbana, a la vivienda adecuada, pero sobre todo hacerlo en un entorno urbano ordenado y sostenible.

## 4.2 Identificación y caracterización de la población potencial

De acuerdo a la definición del CONEVAL, la población potencial de un programa social se entiende como la “Población total que presenta la necesidad o problema que justifica la existencia de un programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención”.<sup>27</sup>

Para el PRAH, la población potencial son aquellas *personas que habitan en localidades urbanas y que no cuentan con certeza jurídica del lote que ocupan*.

Por localidades urbanas se entienden las que son consideradas así por el INEGI.

### 4.2.2 Cuantificación de la población potencial

Ante la ausencia de estadísticas elaboradas por alguna entidad oficial, que identifiquen claramente la población en asentamientos humanos irregulares, la metodología de cálculo de las poblaciones potencial y objetivo del PRAH es elaborado por el propio INSUS. Esta metodología se basa en un criterio territorial y un criterio estadístico.

**Criterio Territorial:** El PRAH se dirige a la población a nivel nacional que se ubique en localidades urbanas, que carezca de certeza jurídica y que se encuentre en condiciones marginación urbana. De acuerdo al Consejo Nacional de Población (CONAPO), una persona se encuentra en marginación urbana si carece de oportunidades sociales (educación, vivienda, distribución de la población e ingresos monetarios) y tiene ausencia de capacidades para adquirirlas o generarlas, pero también a privaciones e inaccesibilidad a bienes y servicios fundamentales para el bienestar.

Para medir la intensidad de la exclusión, CONAPO utiliza el siguiente indicador:

- Índice de marginación urbana por AGEB urbana (2020) de CONAPO<sup>28</sup>

De acuerdo a lo anterior, el primer paso de la metodología para la cuantificación de la población potencial es identificar las localidades urbanas del país. Este ejercicio da

<sup>27</sup>Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), *Glosario*, disponible en <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Glosario.aspx>

<sup>28</sup>[http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices\\_de\\_Marginacion\\_Publicaciones](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_Marginacion_Publicaciones)



como resultado 4,909 localidades a las que se les denomina localidades elegibles por ser consideradas urbanas por el INEGI (ver tabla 3, paso 1).

Criterio estadístico: Posteriormente se realizó un cruce de información entre las 4,909 localidades urbanas con la información de viviendas sin escritura en localidades urbanas tomada de los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2020. Con este paso se identificaron 2,284 localidades elegibles que presentan viviendas sin escrituras (ver tabla 3, paso 2).

Finalmente, con base en la información de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2020, se identificó que el número de viviendas sin escrituras en las localidades identificadas como elegibles para el PRAH en el paso 2, es de 3,781,138. Tomando en cuenta que por cada vivienda una persona puede recibir el apoyo del programa, se concluye que la población potencial del PRAH es de 3,781,138 personas.

**Tabla 3. Metodología de la población potencial del PRAH**

Variable	Cálculo
Paso 1. Localidades elegibles por considerarse urbanas	4,909 localidades
Paso 2. Localidades urbanas que cuentan con viviendas sin escrituras	2,284 localidades
Paso 3. Viviendas sin escrituras en las localidades elegibles para el PRAH	3,781,138 viviendas
Población Potencial del PRAH:	3,781,138 personas

Fuente: Cálculo de la población potencial y objetivo del Programa para Regularizar Asentamientos Humanos 2021.

Elaborada con base en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) 2020

Nota: cada vivienda es equivalente a una persona que recibirá una escritura.

Es muy importante distinguir que el paso 3 calcula la cantidad de viviendas sin escrituras en las localidades identificadas en el paso 2, y el resultado de la población potencial se obtiene de la relación que existe entre una vivienda identificada en el paso 3 y la población que, por tanto “presenta la necesidad o problema que justifica la existencia de un programa y que, por lo tanto, pudiera ser elegible para su atención”<sup>29</sup>. El paso 3 está calculado en viviendas, pero la unidad de medida de la población potencial es personas.

<sup>29</sup> “Población potencial”. Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), *Glosario*, disponible en <https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/Glosario.aspx>







Tabla 4. Descripción de la población potencial del PRAH

Concepto	Descripción
Definición:	Personas que habitan en localidades urbanas y que no cuentan con certeza jurídica del lote que ocupan.
Unidad de medida:	Personas
Cuantificación de la cobertura 2020:	3,781,138
Desagregación:	Nacional
Fuentes de los insumos para la cuantificación:	Consejo Nacional de Población; Censo de Población y Vivienda 2020 y Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2020, INEGI

### 4.3 Cuantificación de la población objetivo

De acuerdo con el CONEVAL, la población objetivo es la “Población que una intervención pública tiene planeada o programada atender y que cumple con los criterios de elegibilidad establecidos en su normativa”.<sup>30</sup>

En el PRAH se identificó a la población objetivo como “las personas que habitan en localidades urbanas, que no cuentan con certeza jurídica del lote que ocupan y que se encuentran en grado de marginación urbana de bajo a muy alto”.

Específicamente, en la definición y cuantificación de la población objetivo, como se verá más adelante, “personas que se encuentran en un grado de marginación urbana” se refiere a las personas que se encuentran en localidades urbanas de grado bajo a muy alto de marginación urbana, de acuerdo con el Índice de marginación urbana de CONAPO.

Esta población está estimada en 2,947,616 personas en 2020. Para su cuantificación se realizó el siguiente proceso metodológico:

1. Se utiliza como base de cálculo la población potencial del Programa: 3,781,138 personas que habitan en localidades urbanas que no cuentan con certeza jurídica del lote que ocupan<sup>31</sup>.
2. A partir del cálculo anterior se clasifican a las personas que habitan en viviendas en localidades urbanas sin escritura, que cuenten con grado de marginación urbana de bajo a muy alto. Con dicha clasificación se extrae el número de

<sup>30</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), *Glosario*, disponible en [https://www.coneval.org.mx/quienessomos/Paginas/Glosario\\_CONEVAL.aspx](https://www.coneval.org.mx/quienessomos/Paginas/Glosario_CONEVAL.aspx)

<sup>31</sup> Cálculo elaborado con base en el Censo de Población y Vivienda, 2020, INEGI.



viviendas que habitan en 2,162 localidades urbanas, de lo que se obtiene 2,947,616 viviendas.<sup>32</sup>

- Al igual que en el cálculo de la población potencial, se toma en cuenta que por cada vivienda una persona puede recibir el apoyo del programa, por lo que se concluye que la población objetivo del PRAH es de 2,947,616 personas. Es importante no confundir la cantidad de viviendas identificadas en el paso 2 con el dato de población objetivo, medido en personas que el programa busca atender.

**Tabla 5. Personas en las viviendas sin escrituras, en localidades urbanas, en situación de marginación urbana**

Variable	Número
Localidades urbanas:	4,909
Viviendas sin escrituras en localidades urbanas	3,781,138
Personas en las viviendas sin escrituras, en localidades urbanas, en algún grado de marginación urbana*	2,947,616
*“Personas que se encuentran en un grado de marginación urbana” se refiere a las personas que se encuentran en localidades urbanas de grado bajo a muy alto de marginación, de acuerdo con el Índice de marginación urbana de CONAPO. Fuente: Elaboración propia	

Fórmula para el cálculo de la Población objetivo:

$$Po = \sum (PoV_{SE,RS,LU})$$

Donde:

Po= Población objetivo PRAH (a nivel nacional)

PoV<sub>SE,RS,LU</sub>= Población en viviendas ubicadas en localidades urbanas sin escrituras con grado de marginación urbana de bajo a muy alto.

<sup>32</sup> Cuantificación con base en las localidades urbanas delimitadas por el INEGI, 2020.



**Tabla 6. Descripción de la población objetivo PRAH**

Concepto	Definición
Población objetivo del PRAH	Personas que habitan en localidades urbanas, que no cuentan con certeza jurídica del lote que ocupan y que se encuentran en grado de marginación urbana de bajo a muy alto.
Unidad de medida	Personas
Cuantificación de la Población objetivo	2,947,616
Desagregación	Nacional
Fuente	Consejo Nacional de Población 2020; Censo de Población y Vivienda 2020 y Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares 2020; INEGI.

#### 4.4 Cuantificación de la población atendida

El CONEVAL define como población atendida a la “Población beneficiada por una intervención pública en un ejercicio fiscal”<sup>33</sup>. El PRAH entiende cómo población atendida como aquella persona titular de derechos y obligaciones que cumplió con los requisitos y criterios señalados en las Reglas de Operación vigentes del Programa y recibió el apoyo que éste otorga a través del documento denominado Acuerdo de Liberación del Subsidio para la Regularización.

La población atendida por el PRAH en cada ejercicio fiscal es variable, puesto que depende del límite que marca el presupuesto para el otorgamiento de subsidios con el que cuente el Programa, de acuerdo a lo aprobado en el Presupuesto de Egresos de la Federación de cada ejercicio fiscal, así como las posibles reducciones presupuestales.

Tomando como base lo anterior, la meta programada de cada ejercicio fiscal del Programa se calcula dividiendo el presupuesto disponible entre el monto de apoyo por beneficiario:

$$Meta\ PA = \frac{\text{Presupuesto disponible para otorgamiento de subsidios}}{\text{Monto del apoyo por beneficiario}}$$

Dónde, tanto el numerador como el denominador son cifras variables:

- En el numerador se considera inicialmente el presupuesto aprobado para el Programa. Sin embargo, éste puede sufrir adecuaciones presupuestarias a lo

<sup>33</sup> Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), *Glosario*, disponible en [https://www.coneval.org.mx/quienessomos/Paginas/Glosario\\_CONEVAL.aspx](https://www.coneval.org.mx/quienessomos/Paginas/Glosario_CONEVAL.aspx)



largo de cada ejercicio, lo que afecta la meta del Programa. Adicionalmente, este dato cambia en cada ejercicio fiscal.

- En el denominador se considera el monto del apoyo por beneficiario que se establece en las Reglas de Operación del Programa (ROP) para cada año. En un mismo ejercicio fiscal este dato solo podría cambiar en caso de que publiquen modificaciones a las ROP vigentes. También puede cambiar de un ejercicio a otro de acuerdo a ajustes inflacionarios<sup>34</sup>.

Obsérvese el caso del ejercicio fiscal 2020:

1. Revisión del presupuesto aprobado para el PRAH en 2020:

**Tabla 7. Presupuesto PRAH 2020**

Concepto de gasto	Original	Modificado
Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	\$67,043,383.00	\$65,961,065.00

Fuente: elaboración propia con información de SICOP y MAT

Como se observa, en el ejercicio 2020 hubo una reducción entre el presupuesto original aprobado en el PEF 2020 y el presupuesto modificado, en el concepto de gasto “Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas”. Esto implica la necesidad de ajustar las metas en el sentido correspondiente.

2. División del monto aprobado para subsidios entre el monto máximo de apoyo para cubrir los costos de regularización, es decir, los apoyos que se otorgan a los beneficiarios. Para el ejercicio 2020 dichos apoyos se establecieron por un monto de hasta 12,000 pesos<sup>35</sup>.

Que correspondería a la siguiente operación:

$$Meta \text{ Población a atender } 2020 = \frac{65,961,065}{12,000} = 5,496 \text{ personas beneficiadas con un acuerdo de Liberación del Subsidio para la Regularización.}$$

En el ejercicio 2020 se ejerció el 100% del presupuesto disponible del Programa, por lo que se concluyó con una población atendida de 5,497 personas, de acuerdo al padrón de beneficiarios del Programa. Como se observa, derivado de que se ejerció el 100% del presupuesto disponible del Programa, la población efectivamente atendida coincide con la meta programada de población a atender.

<sup>34</sup>El monto de 2019 a 2021 fue \$12,000, ajustándose a partir de 2022 en \$13,500 por ajustes inflacionarios.

<sup>35</sup> Se establece en las ROP.





Tabla 8. Cobertura para los ejercicios fiscales 2019-2021

Año	Presupuesto para subsidio modificado	Monto de subsidio ROP	Población atendida
2019	\$ 82,766,331	\$ 12,000	7,014
2020	\$ 82,582,074	\$ 12,000	6,889
2021	\$ 65,961,065	\$ 12,000	5,497
Total población atendida 2019-2021	\$ 231,309,470		19,400

Fuente: Elaboración propia con información de SICOP, MAT, ROP de cada ejercicio fiscal y Padrones de beneficiarios del Programa de cada ejercicio fiscal.







#### 4.5 Criterios específicos para las personas solicitantes

Al ser un documento normativo que establece la mecánica operativa del Programa, las ROP de cada ejercicio fiscal establecen criterios para determinar la población elegible del Programa. Estos pueden ser generales, que se refieren al cumplimiento de las características de la población objetivo del programa o específicos, que se refieren a la documentación con la que se debe contar y a las características del lote a regularizar. En el ejercicio 2022, de acuerdo a las ROP, los criterios de elegibilidad específicos fueron los siguientes:

- a) Contar con documentación que acredite la posesión de su lote.
- a) Habitar un lote que cumpla con los siguientes criterios:
  1. Que no se encuentre vacante;
  2. Que se ubique en áreas o localidades urbanas donde el INSUS tenga la facultad de llevar a cabo la regularización en cualquiera de sus diferentes tipos y modalidades;
  3. Que cuente con autorizaciones vigentes de las autoridades estatales y municipales competentes en materia de usos de suelo, para su incorporación al desarrollo urbano y titulación en favor de los ocupantes;
  4. Que cuente con dictámenes vigentes en materia de protección civil, para su incorporación al desarrollo urbano y titulación en favor de los ocupantes;
  5. Que no se localice en Áreas Naturales Protegidas;
  6. Que no se localice en derechos de vía y zonas de salvaguarda;
  7. Que no sea sujeto de litigio de ningún tipo, y
  8. Que no se encuentre dentro de los polígonos en los que se aplique el Programa de Mejoramiento Urbano, definidos dentro de sus Reglas de Operación y publicados en la página electrónica de la SEDATU: <http://www.gob.mx/sedatu>

Es importante mencionar que los criterios específicos pueden variar en cada ejercicio fiscal, ya que están establecidos en las Reglas de Operación del programa vigentes, las cuales pueden tener actualizaciones cada año.



### 4.5.1 Diagrama 1. Poblaciones del programa



\*Población potencial, objetivo y atendida corresponden a las definiciones del CONEVAL de poblaciones de un Programa. [https://www.coneval.org.mx/quienessomos/Paginas/Glosario\\_CONEVAL.aspx](https://www.coneval.org.mx/quienessomos/Paginas/Glosario_CONEVAL.aspx)

### 4.6 Frecuencia de actualización de las poblaciones potencial y objetivo

La actualización de la cuantificación de la población potencial y objetivo está en función de la disponibilidad de la información necesaria para su cálculo, la cual se obtiene de distintas fuentes. De acuerdo a ello, los datos se actualizarán conforme se actualicen las siguientes fuentes:

**Cuadro 3. Fuentes para el cálculo de las poblaciones.**

Fuente	Institución	Periodo de actualización	Año de los últimos datos publicados
Censo de Población y Vivienda	INEGI	10 años	2020
Encuesta Nacional de Ingreso y Gasto en los Hogares	INEGI	2 años	2020
Índice de Marginación Urbana	CONAPO	10 años	2020



## 5 ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS

### 5.1 Problema o necesidad a atender

De acuerdo a lo mencionado en la sección 2.1 de este documento, el problema a atender es que las personas que habitan en localidades urbanas, que no cuentan con certeza jurídica del lote que ocupan y que se encuentran en algún grado de marginación urbana carecen de la acreditación legal de la propiedad del lote.

### 5.2 Principales alternativas para solucionar el problema

1. Apoyar a las personas que no cuentan con certeza jurídica del lote que ocupan y que se encuentran en algún grado de marginación urbana con un apoyo dirigido a cubrir los costos de la regularización; es decir, a través de un programa público que se financie con recursos fiscales, para apoyar a la población que no podría cubrir por sí misma dichos costos, otorgándoles un subsidio para la regularización y la escrituración.
2. Que los poseedores paguen con sus propios recursos los servicios de regularización y escrituración de los predios que ocupan o poseen, y de esa manera, el INSUS pueda expedirles sus escrituras y así obtengan la certeza jurídica de sus lotes.
3. Que el Gobierno Federal otorgue directamente recursos al INSUS para que este otorgue los servicios de regularización y escrituración de manera “gratuita” a los poseedores de los lotes que se ocupan irregularmente.
4. Que los gobiernos estatales y municipales en donde se localizan los asentamientos humanos irregulares absorban los costos de la regularización y escrituración de los predios y cubran el pago al INSUS o alguna otra autoridad con atribuciones de regularización.



## Análisis de las alternativas

**Cuadro 4. Análisis de las alternativas con escalas de factibilidad y eficiencia**

	Alternativa 1	Alternativa 2	Alternativa 3	Alternativa 4
Factibilidad	4	2	3	1
Eficiencia	4	1	3	2
Riesgos	Se depende de los recursos fiscales aprobados cada ejercicio fiscal.	Se pierde el sentido social, puesto que solo los ciudadanos con recursos podrían acceder a la regularización.	- Menos claridad entre el recurso del programa y el del organismo. - Se eliminarían las ROP lo que implica menos control.	- Politización del programa. - Dependencia de los gobiernos locales. - Fallas y retrasos organizacionales a nivel local.
Escala: 1 baja, 2 baja a intermedia, 3 intermedia a alta, 4 alta				

### Selección de alternativa

Como se observa, si bien todas las alternativas presentan distintos riesgos, la alternativa 1 es más eficiente y eficaz por distintas razones:

- a) El Programa busca atender a una población que no podría cubrir los costos de los actos técnicos y jurídicos y administrativos de la regularización por sí misma, por lo que, de no existir el Programa, dicha población no podría acceder por su propia cuenta al servicio de la regularización, en este sentido es la alternativa más eficaz para atender el problema en cuestión.
- b) El INSUS ha desarrollado una mayor capacidad y experiencia en términos administrativos, técnicos y jurídicos para abordar el problema de la irregularidad que otras autoridades con atribuciones similares; además de que es el único organismo de la Administración Pública Federal que cuenta con las facultades para atender los problemas relacionados con la irregularidad de la tenencia de la tierra de asentamientos humanos ubicados en terrenos de origen ejidal, comunal, de propiedad federal y particular.
- c) La implementación del Programa implica diversas tareas de difusión y promoción del derecho a la propiedad urbana, del derecho a la ciudad y de la importancia de contar con certeza jurídica de suelo donde se encuentra la vivienda. Estas son



actividades que el INSUS realiza a través del Programa, por lo que, sin éste, una parte de la población en esta situación no contaría con la información necesaria ni con el incentivo para realizar el proceso de regularización del suelo que ocupan.

- d) La implementación del PRAH no se realiza de forma aislada, sino que se da en un contexto de complementariedad con otras acciones y programas del Ramo 15 Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, lo cual maximiza y potencializa los efectos del PRAH y de otros programas en el bienestar de los beneficiarios.

La institucionalización de la alternativa 1 da origen al Pp S-213, PRAH, Programa implementado por el INSUS:

Apoyar a las personas que no cuentan con certeza jurídica del lote que ocupan y que se encuentran en algún grado de marginación urbana con un apoyo dirigido a cubrir los costos de la regularización; es decir, a través de un programa público que se financie con recursos fiscales, para apoyar a la población que no podría cubrir por sí misma dichos costos, otorgándoles un subsidio para la regularización y la escrituración.

## 5.5 Factibilidad de implementar la alternativa seleccionada

Al ser un organismo especializado, el INSUS cuenta con el conocimiento y la experiencia técnica, operativa, jurídica y administrativa para ejecutar el Pp S-213, ya que como se mencionó en la sección 2.4, primero en su fase como CORETT y después como INSUS, este organismo fue la instancia ejecutora del Programa durante el periodo de 2008 a 2018 y, a partir de 2019, es la unidad responsable del Programa. En este sentido, es importante resaltar que la experiencia del INSUS en materia de regularización de la tenencia de la tierra y de traslado de dominio de lotes urbanos para desarrollar el otorgamiento de los Acuerdos de Liberación y escrituras es fundamental e irremplazable para la implementación exitosa del Programa.

A lo anterior hay que agregar que el INSUS cuenta con presencia en las 32 entidades federativas del país, a través de sus Representaciones Regionales que agrupan a su vez a las representaciones estatales y módulos locales. Éstas se encargan de realizar diversas actividades técnicas, como son la integración de expedientes, elaboración de cartografías, trabajos de contratación de los lotes, gestiones para el registro de las escrituras, pero también, y de manera muy importante, actividades administrativas y de gestión, con gobiernos municipales y estatales, institutos de vivienda, dependencias locales de desarrollo urbano, catastros, protección civil, notarías, Cabildos, Registros Públicos de la Propiedad, entre otras instancias. Estas gestiones requieren realizarse *in situ*, por lo que sin ellas no prosperaría un programa que atienda la complejidad relacionada con los problemas del suelo.





Finalmente, tres factores muy importantes para la factibilidad del Programa son que el INSUS cuenta con:

1. Disponibilidad de suelo y capacidad para ampliar suelo que pertenezca a su patrimonio.
2. Capacidad y atribuciones para regularizar en todo el país, sujeto al marco jurídico vigente.
3. Atribuciones para llevar a cabo la regularización mediante múltiples modalidades, tales como:
  - Expropiaciones
  - Desincorporaciones
  - Convenios de mandatos
  - Donaciones
  - O bien, a través de nuevos instrumentos jurídicos que se adapten al nuevo contexto y las nuevas problemáticas del país.

## 5.6 Riesgos que pueden obstaculizar la alternativa seleccionada

Los posibles riesgos a los que se enfrentaría el INSUS en la ejecución del Programa, se pueden resumir de la siguiente manera:

- a) La falta de recursos fiscales para otorgar los apoyos a la población o para operar el Programa.
- b) Las características de la propiedad de los lotes podrían impedir el procedimiento de regularización. Por litigios de propiedad, conflictos de posesión, intervención de otros programas de regularización, ubicación en zonas de riesgo, Áreas Naturales Protegidas, derechos de vía, lotes irregulares vacantes, conflictos sociales o políticos.
- c) Desinterés de los poseedores y la inexistente voluntad de solicitar la regularización de su predio y obtener la certeza jurídica del mismo.
- d) La poca o nula colaboración de los gobiernos estatales y municipales con el INSUS en diversos procesos y necesidades relacionada con la regularización, tales como la autorización de permisos o licencias, o en su caso, la exención de impuestos u otras cargas financieras para los beneficiarios, entre otros.



### 5.7 Estructura analítica

Tabla 9. Estructura Analítica del Programa para Regularizar Asentamientos Humanos

PROBLEMÁTICA	SOLUCIÓN
EFECTOS	FINES
Limitado acceso al derecho a la propiedad urbana para todas las personas, en un entorno ordenado y sostenible	Contribuir al ejercicio efectivo del derecho a la propiedad urbana para todas las personas, en un entorno ordenado y sostenible
Obstaculizar el cumplimiento del Derecho a la Propiedad Urbana	Impulsar el cumplimiento del Derecho a la Propiedad Urbana
Obstrucción el acceso a las oportunidades que brinda la ciudad	Impulsar al acceso a las oportunidades que brinda la ciudad
Aumento de las desigualdades sociales y económicas	Disminución de las desigualdades sociales y económicas
<p><b>PROBLEMA Población</b></p> <p>Las personas que habitan en localidades urbanas, que no cuentan con certeza jurídica del lote que ocupan y que se encuentran en algún grado de marginación urbana carecen de la acreditación legal de la propiedad del lote.</p> <p><b>Descripción del Problema</b></p> <p>Carecen de la acreditación legal de la propiedad del lote</p> <p><b>Magnitud</b></p> <p>25.2% de las viviendas a nivel nacional son propias y no cuentan con escrituras.</p>	<p><b>OBJETIVO Población</b></p> <p>Las personas que habitan en localidades urbanas, que no cuentan con certeza jurídica del lote que ocupan y que se encuentran en algún grado de marginación urbana obtienen la acreditación legal de la propiedad del lote.</p> <p><b>Descripción del resultado esperado</b></p> <p>Obtienen la acreditación legal de la propiedad del lote</p> <p><b>Magnitud.</b></p> <p>El PRAH se propone otorgar certeza jurídica al cierre del ejercicio 2024 al <b>1.5%</b> de la población objetivo.</p>
<p><b>Causas</b></p> <p>1.-Trabajos jurídicos especializados con altos costos y complejos</p> <p>2.-Trabajos técnicos especializados con altos costos y complejos</p> <p>3.-Trabajos administrativos especializados con altos costos y complejos</p> <p>4.-Ingresos insuficientes para la acreditación legal de la propiedad</p>	<p><b>Medios</b></p> <p>1.-Apoyos para la asistencia en los trabajos jurídicos especializados</p> <p>2.-Apoyos para la asistencia en los trabajos técnicos especializados</p> <p>3.-Apoyos para la asistencia en los trabajos administrativos especializados</p> <p>4.- Apoyos económicos para suplir el ingreso para la acreditación legal de la propiedad</p>

Fuente: elaboración propia con base en la Guía para el diseño de la Matriz de Indicadores para Resultados, disponible en <https://www.gob.mx/shcp/documentos/guia-para-el-diseno-de-la-matriz-de-indicadores-para-resultado>.





## 6. DISEÑO

### 6.1 Modalidad del Programa

El Programa para Regularizar Asentamientos Humanos es un programa de modalidad “S”, es decir, es un programa de subsidios sujeto a Reglas de Operación.

Dado que se ha mencionado que existe una relación entre ingresos bajos y falta de certeza jurídica del suelo que se ocupa, esta clasificación se justifica bajo el entendido de que el PRAH se avoca a otorgar subsidios para cubrir los costos técnicos, jurídicos y administrativos de la regularización de la tenencia del suelo, que de otra manera no podrían ser cubiertos por los beneficiarios.

Es importante señalar que es un Programa Presupuestario que tiene su antecedente en el programa PASPRAH, que como tal se aplicó desde 2008 a 2018, bajo la misma clasificación y número (número específico “213”). A partir de 2019 se implementa como PRAH bajo la misma clasificación presupuestaria.

### 6.2 Diseño del Programa

#### 6.2.1 Cobertura y poblaciones

El PRAH se aplicará a nivel nacional a población urbana en condiciones de marginación urbana, tomando como referencia el siguiente índice:

- Índice de marginación urbana (2020) de CONAPO, disponible en:  
[http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices\\_de\\_Marginacion\\_Publicaciones](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Indices_de_Marginacion_Publicaciones)

#### 6.2.2 Mecanismo de canalización de recursos a la población objetivo

El PRAH es un instrumento del Gobierno Federal que permite coadyuvar a garantizar el pleno cumplimiento del Derecho a la Propiedad Urbana, conforme a lo establecido en la LGAHOTDU así como a la recuperación de la función social del suelo al promover el acceso a las oportunidades que brinda la ciudad, al ofrecer la certeza jurídica que ampara la posesión de la tierra como patrimonio bajo el enfoque social de la regularización del suelo y para la reducción de las desigualdades sociales y económicas.

Los apoyos federales a través del PRAH están dirigidos para cubrir los costos de las gestiones técnicas, jurídicas y administrativas que implica la regularización de la tenencia de la tierra de la persona beneficiaria.

Para seleccionar a las personas beneficiarias que serán apoyadas, se atenderán las solicitudes debidamente integradas en orden cronológico de recepción y sujeto a la disponibilidad presupuestal del PRAH. Para este efecto se atenderá la perspectiva de



género, la condición de vulnerabilidad o de víctimas de violaciones a los derechos humanos a las que se refiere la segunda hipótesis contenida en la Fracción I del Artículo 2 de la Ley General de Víctimas.

### 6.2.3 Montos máximos de los apoyos a otorgar

Se establecen en las reglas de operación del programa vigente para ejercicio fiscal. El monto de apoyo para la población beneficiaria establecido en las ROP para el ejercicio 2022 es el siguiente:

Tabla 10. Monto máximo según ROP PRAH 2022

Tipo de acción	Monto máximo de subsidio que contempla el PRAH	Aportación del PRAH	Aportación del Beneficiario
Regularización de lotes con uso habitacional	\$13,500.00	100%	Si el costo de la regularización es superior a \$13,500.00, la diferencia del costo será cubierta por el beneficiario en un lapso no mayor a 30 días naturales.

Fuente: ROP PRAH 2022.

Estos criterios no se modifican ni se ajustan a otro ordenamiento, lineamiento, o norma diferente a lo que se especifique en las ROP vigentes.

### 6.2.4 Procedimientos para la operación del programa<sup>36</sup>

1. La Instancia Normativa del INSUS, planea la operación e inicio del PRAH y da a conocer a las Instancias Ejecutoras las presentes Reglas de Operación.
2. Las Instancias Ejecutoras dan inicio a la conformación del Programa de Acciones PRAH y a la integración del Expediente Técnico. Las Instancias Ejecutoras dan conocer a la población objetivo los apoyos y características del PRAH a través de acciones de sensibilización, así como los criterios y requisitos de elegibilidad que se necesitan para ser personas beneficiarias del mismo, haciendo énfasis en que el proceso de regularización es de carácter técnico, social y las implicaciones de carácter urbano que tiene el PRAH.
3. Las personas solicitantes que deben presentar la Solicitud de Apoyo del Programa durante el ejercicio fiscal vigente, para iniciar y/o continuar los procesos de regularización, mediante el Formato, ante la Instancia Ejecutora del INSUS en la entidad Federativa correspondiente. Ninguna persona puede ser beneficiada para la regularización de más de un lote. Las solicitudes a las que durante el ejercicio anterior se les aplicó la Cédula de Información del Programa, y que no fueron

<sup>36</sup> Basado en las ROP para el ejercicio 2022 y a los procedimientos del INSUS vigentes a ese año.





procesadas dentro del Sistema, podrán ser sometidas al proceso de captura para su procesamiento durante el presente ejercicio fiscal.

4. La Instancia Coordinadora para la Regularización recibe la propuesta del Programa de Acciones PRAH y polígonos propuestos y los remite a la Instancia Normativa para que se revisen y validen espacialmente.
5. Las personas solicitantes deben proporcionar la información necesaria para que la Instancia Ejecutora lleve a cabo el llenado de la Cédula de Información del Programa. La Cédula de Información del Programa se registra en el Sistema de Información del Programa, para el proceso de calificación, para el otorgamiento del apoyo técnico, jurídico y administrativo necesario para la regularización. Este proceso no asegura el otorgamiento del apoyo ya que éste depende de la calificación obtenida en el Sistema.
6. La Instancia Normativa revisa los polígonos espacialmente bajo los Criterios Específicos de las Regla y emite validación procedente o no procedente, según sea el caso.
7. Una vez que a la persona solicitante le fue acreditada su elegibilidad y se determina como aprobado en el Sistema, el INSUS a través de la Instancia Ejecutora le informará en un plazo máximo de quince días hábiles utilizando los medios de contacto que haya proporcionado en su solicitud. En caso de no recibir respuesta en el plazo señalado, deberá considerar dicha solicitud como denegada.
8. La Instancia Ejecutora integra la Propuesta de Acciones. Cada propuesta es integrada mediante el Sistema de Información del Programa. Cada propuesta será validada por la Instancia Coordinadora para la Regularización para el otorgamiento de número de expediente.
9. Al ser informada la persona solicitante de su elegibilidad, se le indicará fecha y hora para la firma y entrega del Acuerdo de Liberación del Subsidio de Regularización en tres tantos. El solicitante suscribe el documento antes referido, la Manifestación de Voluntad para la Aplicación del Subsidio Otorgado, así como la Solicitud de Contratación. La Instancia Ejecutora remite a la Instancia Coordinadora para la Regularización un tanto del Acuerdo de Liberación del Subsidio de Regularización para su procesamiento y envío a la DAF, debiendo resguardar la Instancia Ejecutora un tanto en original. El Acuerdo de Liberación del Subsidio de Regularización constata que ha quedado totalmente formalizada la aplicación del subsidio entre las partes.
10. La Dirección de Administración y Finanzas del INSUS realiza las gestiones ante la TESOFE para solicitar los recursos de Gastos Operativos inherentes en la aplicación del subsidio correspondientes al tipo y modalidad de regularización.
11. Con la aplicación del recurso federal las personas beneficiarias quedarán registradas como parte del Padrón de Personas Beneficiarias y serán informadas por la Instancia Ejecutora de los derechos y obligaciones que implica la



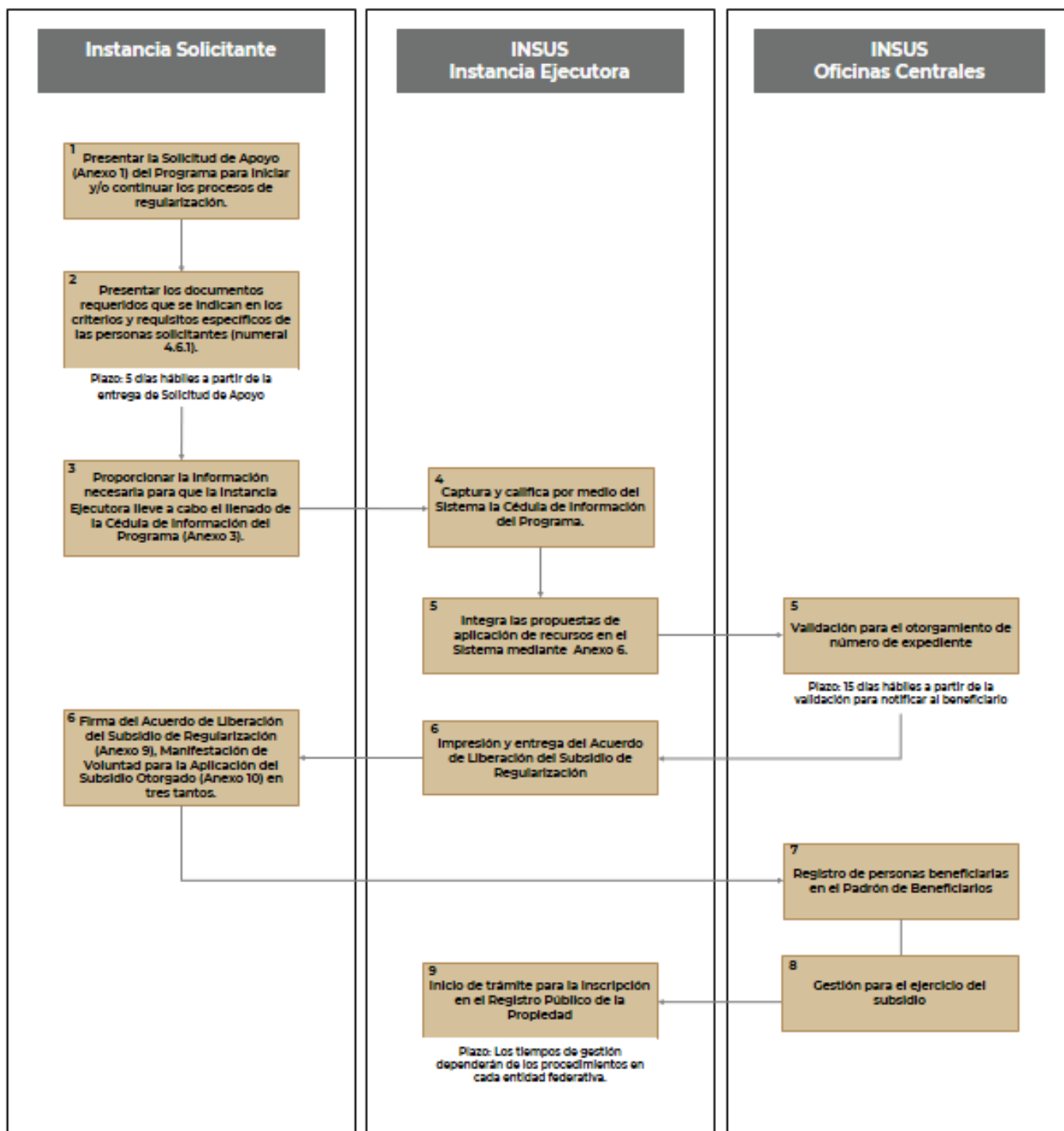


regularización al momento de la entrega de su Acuerdo de Liberación del Subsidio de Regularización.

12. Una vez firmados y validados los Acuerdos de Liberación del Subsidio de Regularización por las acciones realizadas en el periodo correspondiente, la Instancia Coordinadora para la Regularización envía por oficio a la DAF, adjuntando los Acuerdos de Liberación del Subsidio de Regularización y la relación de personas beneficiarias, solicitando la gestión del recurso.
13. La DAF recibe la documentación y elabora las gestiones para la ministración de los recursos por parte de la TESOFE. Con lo anterior, se considerarán devengados los recursos del subsidio, al haberse constituido la obligación de su entrega.
14. La Instancia Ejecutora en coordinación con el Área de Escrituración del INSUS, inicia los trámites para la inscripción en el Registro Público de la Propiedad (RPP). Los tiempos de gestión dependerán de los procedimientos en cada entidad federativa.
15. La Dirección de Administración y Finanzas (DAF) elabora, trimestralmente el Reporte de Avance Financiero del Programa por las acciones realizadas en el periodo correspondiente.
16. La Instancia Ejecutora deberá integrar en el Sistema de Información del Programa para validación de la Instancia Coordinadora para la Regularización las Acciones por Entidad con las propuestas de acciones, para la asignación del número de expediente para documentar la asignación presupuestal en un periodo no mayor a quince días hábiles.
17. En caso de cualquier ajuste o cambio a las propuestas, se deberá mantener el número nominal de acciones ejercidas a nivel nacional. Si es necesario, todas las propuestas definitivas deben ser corregidas y solventadas para el cierre oportuno del ejercicio y elaboración del Acta de Aplicación y Control del Ejercicio.



Diagrama 2. Operación del programa con actores





## 6.2.5 Temporalidad de los apoyos

Las solicitudes de apoyo del PRAH podrán ser recibidas durante todo el ejercicio fiscal, pero al ser por única vez, el apoyo se acreditará en una sola exhibición.

El proceso administrativo para el otorgamiento del apoyo del Programa dependerá del cumplimiento de los requisitos de elegibilidad por parte del solicitante.

El Acuerdo de Liberación del Subsidio de Regularización, formalizado entre el INSUS y el beneficiario por la entrega y recepción del subsidio, será el documento que acredite y compruebe el ejercicio del gasto, que formaliza los compromisos que asumen las personas involucradas en la entrega del subsidio por parte del Instituto Nacional del Suelo Sustentable mediante la Instancia Ejecutora, y la recepción del mismo por parte del beneficiario. Dicho documento comprueba que ha quedado formalizada la aplicación del subsidio. Los originales de los Acuerdos de Recepción del Subsidio de Regularización serán conservados y resguardados en el archivo contable de oficinas centrales del INSUS, durante los plazos que disponen las leyes en la materia y la normatividad aplicable.

La Instancia Ejecutora es responsable de llevar el registro y control de los subsidios federales ejercidos, así como del resguardo de la documentación original de los proyectos ejecutados. Los Expedientes Técnicos deben contener la documentación probatoria necesaria, debidamente registrada y resguardada, con el objeto de comprobar que se erogaron los recursos de acuerdo a los montos y conceptos previstos para la ejecución del proyecto.

## 6.2.6 Seguimiento

Las Instancias Ejecutoras serán responsables de la supervisión de las acciones, de la información reportada y del cumplimiento de la normatividad aplicable. Podrán ser auditadas por los siguientes órganos, conforme a la legislación vigente y en el ámbito de sus respectivas competencias: Por el Órgano Interno de Control del INSUS, por la SFP, por el Auditor Externo, así como por la Auditoría Superior de la Federación.

## 6.2.7 Control y Auditoría

El INSUS dará todas las facilidades a los órganos fiscalizadores para realizar, en el momento en que lo juzguen pertinente, las auditorías que consideren necesarias; asimismo, efectuará el seguimiento y solventarán las observaciones planteadas por los órganos de control mencionados en el apartado anterior.



## 6.2.8 Mecanismos de rendición de cuentas

Las Reglas de Operación vigentes son un documento público, disponible a través del Diario Oficial de la Federación y en el sitio web del INSUS. El INSUS es un sujeto obligado de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública que además cuenta con un área de transparencia para atender todas las solicitudes y requerimientos en la materia, por lo que toda la información del Programa es de acceso público a través del procedimiento establecido en la normatividad aplicable.

Para garantizar la transparencia en el ejercicio de los recursos, el INSUS deberá dar difusión al PRAH a nivel nacional, promoviendo acciones institucionales a nivel central, con las autoridades estatales y municipales, mediante los medios y recursos disponibles, entre ellos la página electrónica <http://www.gob.mx/insus>.

## 6.3 Previsiones para la integración y operación de padrón de beneficiarios

La Instancia Coordinadora para la Regularización es la encargada de integrar y administrar el padrón de beneficiarios del Programa, en apego a lo establecido en materia de padrones de personas beneficiarias por la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de Bienestar y de manera interna en el sector de desarrollo agrario, territorial y urbano, por la Unidad de Planeación y Desarrollo Institucional (UPDI).

Para personas físicas, la Clave Única de Registro de Población (CURP) será el identificador principal para la conformación del registro de los padrones de beneficiarios de la Secretaría, por lo que se deberá solicitar e incluir en el momento del levantamiento del instrumento de información socioeconómica que corresponda, sin que la ausencia de la CURP sea una condicionante para la aplicación del instrumento, ni tampoco para la incorporación o el otorgamiento de los apoyos. En este sentido, la Instancia Coordinadora para la Regularización deberá prever en la operación del mismo, los periodos y mecanismos para complementar los registros con esta clave, así como la desagregación de la información por sexo y por edad.

La Instancia Ejecutora, será la encargada de los procesos de recolección, captura, procesamiento, resguardo y análisis de la información que se recabe de las posibles personas beneficiarias del Programa, y de la entrega de la información correspondiente a la Instancia Coordinadora para la Regularización, para su envío a la UPDI.

Para los programas que operan con Instancias Ejecutoras, que generan padrones de personas morales, que a su vez impacten en otro tipo de figuras como personas físicas, organizaciones y/o acciones de mejora; la Instancia Coordinadora para la Regularización, deberá solicitar la información para integrar los datos al registro de padrones de personas beneficiarias de la Secretaría.



Las claves y nombres geográficos de entidades federativas, municipios y localidades registrados en los padrones deberán corresponder a las establecidas en el Catálogo Único de Claves de Áreas Geoestadísticas Estatales, Municipales y Localidades publicado por el INEGI, para lo cual se utilizará la versión que dicho Instituto publique al mes de enero del año en curso. El catálogo se encuentra publicado en la página de internet: <https://www.inegi.org.mx/app/ageeml/><sup>37</sup>

La integración y sistematización de los padrones de beneficiarios se realizará a través del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales (SIIPP-G), en apego a lo establecido en el Decreto por el que se crea el Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales y por el Manual de Operación del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales.<sup>38</sup> E SIIPP-G es una herramienta a cargo de la SFP que solicita a las dependencias y entidades que tienen a su cargo programas con presupuesto federal la integración de los padrones de beneficiarios.

El padrón de beneficiarios del PRAH es consolidado por la instancia coordinadora, según lo establecido en las ROP vigentes del programa, y actualizado trimestralmente para su entrega a la UPDI de la SEDATU, y su eventual remisión a la SFP a través de dicha unidad.

---

<sup>37</sup> Consultado en agosto del 2021

<sup>38</sup> Manual de Operación del Sistema Integral de Información de Padrones de Programas Gubernamentales. Diario Oficial de la Federación, disponible en: [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5537790&fecha=13/09/2018#gsc.tab=0](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5537790&fecha=13/09/2018#gsc.tab=0)





### 6.4 Matriz de Indicadores para Resultados

Detalle de la Matriz	
Ramo:	15 - Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
Unidad Responsable:	QDV - Instituto Nacional del Suelo Sustentable
Clave y Modalidad del Pp:	S - Sujetos a Reglas de Operación
Denominación del Pp:	S-213 - Programa para Regularizar Asentamientos Humanos
Clasificación Funcional:	
Finalidad:	2 - Desarrollo Social
Función:	2 - Vivienda y Servicios a la Comunidad
Subfunción:	1 - Urbanización
Actividad Institucional:	10 - Ordenación y regularización de la propiedad rural y urbana

Fin				
Objetivo			Orden	Supuestos
Contribuir al ejercicio efectivo del derecho a la propiedad urbana para todas las personas, en un entorno ordenado y sostenible.			1	La propiedad urbana se encuentra regularizada y existe certeza jurídica para que las personas habiten en localidades urbanas, que no cuentan con certeza jurídica del lote que ocupan y que se encuentran en algún grado de marginación tengan acceso a un entorno ordenado y sostenible.
Indicador	Definición	Método de Calculo	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
Porcentaje de la población que habita en localidades urbanas, que no cuenta con certeza jurídica del lote que ocupan y que se encuentra en algún grado de marginación urbana que mejora el ejercicio efectivo al derecho a la propiedad urbana.	El indicador mide el porcentaje de población que habita en localidades urbanas, que no cuenta con certeza jurídica del lote que ocupan y que se encuentra en algún grado de marginación urbana que mejora el ejercicio efectivo al derecho a la propiedad urbana a atender durante el sexenio.	(Número de personas que habitan en localidades urbanas, que no cuentan con certeza jurídica del lote que ocupan y que se encuentran en algún grado de marginación urbana que recibieron un acuerdo de liberación de subsidio durante el sexenio/ Número de personas que habitan en localidades urbanas, que no cuentan con certeza jurídica del lote que ocupan y que se encuentran en algún grado de marginación urbana susceptible de ser atendida por el INSUS)*100	Quinquenal	Numerador: Padrón de beneficiarios del Programa en resguardo de la Dirección de Regularización del INSUS en sus archivos electrónicos y físicos y actualizado cada año al finalizar el ejercicio fiscal;  Denominador: Nota metodológica de estimación de la población objetivo del PRAH, resguardada por la Dirección de Planeación y Evaluación de Proyectos del INSUS..





Propósito				
Objetivo			Orden	Supuestos
Las personas que habitan en localidades urbanas, que no cuentan con certeza jurídica del lote que ocupan y que se encuentran en algún grado de marginación urbana obtienen la acreditación legal de la propiedad del lote.			1	Existe una coordinación con los programas prioritarios de la Administración Pública Federal relacionados con el suelo urbano, con las autoridades estatales y locales, y con la participación de las comunidades.
Indicador	Definición	Método de Calculo	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
Porcentaje de personas que habitan en localidades urbanas, que no cuentan con certeza jurídica del lote que ocupan y que se encuentran en algún grado de marginación urbana que reciben un acuerdo de liberación de subsidio	El indicador mide el avance de atención en la población objetivo, a través de la entrega de Acuerdos de Liberación del Subsidio de Regularización	(Número de personas atendidas por el programa que recibieron un acuerdo de liberación en el periodo t / Número de personas que habitan en localidades urbanas, que no cuentan con certeza jurídica del lote que ocupan y que se encuentran en algún grado de marginación urbana)*100	Anual	Numerador: Padrón de beneficiarios del Programa en resguardo de la Dirección de Regularización del INSUS en sus archivos electrónicos y físicos y actualizado cada año al finalizar el ejercicio fiscal;  Denominador: Nota metodológica de estimación de la población objetivo del PRAH, resguardada por la Dirección de Planeación y Evaluación de Proyectos del INSUS..
Porcentaje de Escrituras inscritas ante el Registro Público de la Propiedad o su equivalente en la Entidad Federativa	Mide el porcentaje de Escrituras inscritas ante el Registro Público de la Propiedad o su equivalente en la Entidad Federativa generadas por cada representación regional para brindar certeza jurídica.	(Número de Escrituras inscritas en el Registro Público de la Propiedad o su equivalente en la Entidad Federativa en el periodo t/Escrituras programadas a inscribir en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio o su equivalente en la Entidad Federativa en el periodo t) *100	Anual	Numerador: Número de Escrituras inscritas en el Registro Público de la Propiedad o su equivalente en la Entidad Federativa en el periodo t: Reporte de Avance Mensual de Escritura (RAE), elaboradas por las Representaciones Regionales y concentradas por la Dirección de Asuntos Jurídicos del INSUS;  Denominador: Escrituras programadas a inscribir en el Registro Público de la Propiedad y de Comercio o su equivalente en la Entidad Federativa en el periodo t: Reporte de Avance Mensual de Escritura (RAE), elaboradas por las Representaciones Regionales y concentradas por la Dirección de Asuntos Jurídicos del INSUS.



Componente				
Objetivo		Orden	Supuestos	
Apoyos económicos para cubrir el costo de actos jurídicos, técnicos y administrativos necesarios para la acreditación legal de la propiedad del lote entregados.		1	Las familias en viviendas ubicadas en polígonos o localidades urbanas en las que el INSUS puede regularizar completan su trámite.	
Indicador	Definición	Método de Calculo	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
Porcentaje de Acuerdos de Liberación del subsidio de regularización entregados	Mide el número de Acuerdos de Liberación del Subsidio de regularización que se entregan a los beneficiarios del Programa.	(Número de Acuerdos de Liberación del subsidio de regularización entregados a las personas en el periodo t/ Total de Acuerdos de Liberación del Subsidio de Regularización programados a entregar por el Programa en el periodo t) X 100. Donde t= el ejercicio fiscal en curso	Semestral	Numerador: Número de Acuerdos de Liberación del subsidio de regularización entregados a las personas en el periodo t: Registros de la Dirección de Regularización del INSUS; Denominador: Total de Acuerdos de Liberación del Subsidio de Regularización programados a entregar por el Programa en el periodo t: Estimación de Acuerdos de Liberación del Subsidio de Regularización realizada por Dirección de Regularización del INSUS.
Porcentaje de Acuerdos de Liberación del Subsidio de Regularización entregados en hogares cuya jefatura es femenina	Mide el porcentaje de avance en la entrega de Acuerdos para la Liberación del Subsidio de Regularización entregados a hogares cuya jefatura es femenina.	(Número de Acuerdos de Liberación del subsidio de regularización entregados en hogares cuya jefatura es femenina en el periodo t/ Total de Acuerdos de Liberación del Subsidio de Regularización programados a entregar por el Programa en el periodo t) X 100. Donde t= el ejercicio fiscal en curso	Semestral	Numerador: Total de Acuerdos de Liberación del Subsidio de Regularización programados a entregar por el programa en el periodo t: Estimación de Acuerdos de Liberación del Subsidio de Regularización realizada por la Dirección de Regularización del INSUS y en resguardo en sus archivos; Denominador: Número de Acuerdos de Liberación del subsidio de regularización entregados en hogares cuya jefatura es femenina en el periodo t: Registros de Acuerdos entregados resguardados en la Dirección de Regularización del INSUS, actualizados trimestralmente.
Porcentaje de Acuerdos de Liberación del Subsidio de Regularización entregados a personas que se autoidentifican como indígenas	Mide el porcentaje de avance en la entrega de Acuerdos para la Liberación del Subsidio de Regularización entregados a personas que se autoidentifican como indígenas.	(Número de Acuerdos de Liberación del subsidio de regularización entregados a personas que se autoidentifican como indígenas en el periodo t/ Total de Acuerdos de Liberación del Subsidio de Regularización programados a entregar por el Programa en el periodo t) X 100. Donde t= el ejercicio fiscal en curso	Semestral	Numerador: Total de Acuerdos de Liberación del Subsidio de Regularización programados a entregar por el programa en el periodo t: Estimación de Acuerdos de Liberación del Subsidio de Regularización realizada por la Dirección de Regularización del INSUS y en resguardo en sus archivos; Denominador: Número de Acuerdos de Liberación del subsidio de regularización entregados a personas que se identifican como indígenas en el periodo t: Registros de Acuerdos entregados resguardados en la Dirección de Regularización del INSUS, actualizados trimestralmente.





Actividad				
Objetivo			Orden	Supuestos
Validación técnica de polígonos para la operación del Programa			1	Existe interés y credibilidad de las familias en el proceso de regularización
Indicador	Definición	Método de Calculo	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
Porcentaje de Análisis Técnicos realizados para la operación del Programa	Mide el número de Análisis Técnicos realizados a partir de una revisión espacial de gabinete de los polígonos propuestos para aplicar al Programa, para los cuales se emite una validación procedente o no procedente, según sea el caso.	(Número de Análisis Técnicos realizados/Número de Análisis técnicos programados)*100	Trimestral	Numerador: Número de Análisis Técnicos realizados: Reporte de Validaciones técnicas de la Dirección de Planeación y Evaluación de Proyectos, disponible en la Subdirección del Inventario Nacional del Suelo, actualizado trimestralmente; Denominador: Número de Análisis técnicos programados: Reporte de Validaciones técnicas de la Dirección de Planeación y Evaluación de Proyectos, disponible en la Subdirección del Inventario Nacional del Suelo, actualizado trimestralmente.
Objetivo			Orden	Supuestos
Sensibilización e información a las personas solicitantes del apoyo del Programa			2	Las comunidades muestran interés para participar en las acciones de sensibilización
Indicador	Definición	Método de Calculo	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
Porcentaje de Acciones de Sensibilización Comunitaria y Difusión	Mide el número de acciones informativas por medio de acciones de sensibilización dirigidas a la población objetivo, donde se les dará a conocer las características e implicaciones de la regularización.	(Número de Acciones de Sensibilización Comunitaria y Difusión realizadas / Número de Acciones de Sensibilización Comunitaria y Difusión programadas) *100	Trimestral	Numerador: Número de Acciones de Sensibilización Comunitaria y Difusión realizadas: Reporte de Actividades elaborado por las Representaciones Regionales del INSUS e integrado y resguardado por la Coordinación Operativa de Representaciones Regionales y actualizado trimestralmente; Denominador: Número de Acciones de Sensibilización Comunitaria y Difusión programadas: Reporte de Actividades elaborado por las Representaciones Regionales del INSUS e integrado y resguardado por la Coordinación Operativa de Representaciones Regionales y actualizado trimestralmente.





Actividad				
Objetivo		Orden	Supuestos	
Sistematización de la información socioeconómica de las personas solicitantes del apoyo del Programa.		3	Las personas solicitantes del apoyo del Programa acceden a proporcionar su información socioeconómica	
Indicador	Definición	Método de Calculo	Frecuencia de Medición	Medios de Verificación
Porcentaje de Cédulas de Información del Programa (CIP) capturadas en el Sistema de Información del Programa	Mide el número de Cédulas de Información del Programa (CIP) capturadas en el Sistema de Información del Programa para su calificación.	(Número de CIP capturadas en el Sistema de Información del Programa en el periodo correspondiente / Número de CIP programadas a capturar en el periodo correspondiente)*100	Trimestral	Numerador: Número de CIP capturadas en el Sistema de Información del Programa en el periodo correspondiente: Base de datos de la Dirección de Regularización, resguardada en archivos electrónicos y actualizada aproximadamente cada mes; Denominador: Número de CIP programadas a capturar en el periodo correspondiente: Reporte de Actividades de la Dirección de Regularización, resguardado en archivos de la Dirección.
Porcentaje de Cédulas de Información del Programa levantadas	Mide el avance en el número de Cédulas de Información del Programa (CIP) levantadas respecto a la cantidad necesaria para cumplir las metas del Programa.  CIP: Se refiere al total de solicitudes levantadas y registradas en el sistema para cada uno de los poblados que cumplen con los criterios de elegibilidad del programa  CIP que califican: Aquellas que cumplen con los requisitos de elegibilidad del programa y son autorizadas para recibir el subsidio	(Número de CIP levantadas en el periodo correspondiente / Número de CIP estimadas a levantar por las Representaciones Regionales del INSUS para el Programa en el periodo correspondiente)*100 Siendo el periodo= 2023	Trimestral	Numerador: Número de CIP levantadas en el periodo correspondiente: Reporte elaborado por las Representaciones Regionales del INSUS e integrado por la Coordinación Operativa de Representaciones Regionales; Denominador: Número de CIP estimadas a levantar por las Representaciones Regionales del INSUS para el programa en el periodo correspondiente: Registros de la Coordinación Operativa de Representaciones Regionales actualizados mensualmente.







## 7. ANÁLISIS DE SIMILITUDES O COMPLEMENTARIEDADEDES

Es importante señalar que el INSUS es el único organismo de la Administración Pública Federal que cuenta con las facultades para atender los problemas relacionados con la irregularidad de la tenencia de la tierra de asentamientos humanos ubicados en terrenos de origen ejidal, comunal, de propiedad federal y particular.

Sin embargo, de un análisis de otros programas vigentes en la Administración Pública Federal, se encontraron similitudes y coincidencias con otros programas presupuestarios del sector de desarrollo agrario, territorial y urbano; específicamente en los siguientes:

A) Con el Pp S- 273. Programa de Mejoramiento Urbano PMU:

Este es un programa a cargo de la SEDATU, a través de la Unidad de Apoyo a Programas de Infraestructura y Espacios Públicos (UAPIEP). Es un programa sujeto a Reglas de Operación y entre sus objetivos específicos se identifica el de *contribuir al otorgamiento de certeza jurídica mediante el apoyo técnico, jurídico y administrativo, para las personas que tienen posesión, pero no certeza jurídica de la tenencia de la tierra.*

Sin embargo, la población objetivo de la vertiente de regularización y certeza jurídica del PMU es distinta a la población objetivo del PRAH, ya que este último atiende a las personas que habitan en localidades urbanas, que no cuentan con certeza jurídica del lote que ocupan y que se encuentran en algún grado de marginación urbana según índice de CONAPO; mientras que el PMU atiende a la población asentada en municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, de las ciudades de 15,000 o más habitantes que forman parte del SUN 2018 y que reside en manzanas que presentan condiciones de medio a muy alto grado de rezago social según índice de rezago del CONEVAL.

Este aspecto marca una gran diferencia, no solo de diseño sino también de importantes repercusiones operativas, pues implica que el PMU y el PRAH no se aplican en los mismos polígonos, es decir, tienen una aplicación territorial muy distinta. Mientras el PRAH es un programa que se aplica a nivel nacional (en donde el INSUS tenga facultades para regularizar y en apego a los criterios establecidos en las ROP vigentes), el PMU es un programa mucho más focalizado, y que además requiere una mayor complejidad para definir los polígonos en los que se implementará cada ejercicio fiscal.

B) Con el Pp R003. Programa Nacional de Regularización de Lotes



Este es un programa a cargo del INSUS que, de manera similar al PRAH, se enfoca en realizar acciones de regularización. Sin embargo, se identifican importantes diferencias, siendo la principal que el Pp R003 no es un programa social. Relacionado con ello y siendo una diferencia adicional, el R003 no cuenta con una asignación presupuestaria de recursos fiscales en el Presupuesto de Egresos de la Federación, es decir, es un programa que se opera con recursos propios del Instituto, cuya población objetivo son todas aquellas personas que poseen un lote irregular o que viven en un asentamiento humano ubicado en terrenos de origen ejidal o comunal y en donde el INSUS tiene la facultad de regularizar la tenencia de la tierra.

A diferencia del PRAH, el cual otorga subsidios, para apoyo para asistencias de carácter técnico, jurídico y administrativo, a los poseedores de los lotes para que regularicen y escrituren sus predios; el programa R003 regulariza únicamente previo pago de los poseedores de los lotes; es decir, atiende a todas aquellas personas que no califican para un subsidio y están dispuestas a cubrir por sí mismos los costos de regularización y escrituración, por lo que no implica duplicidad o traslape con el PRAH o con otros programas de regularización.



## 8. PRESUPUESTO

A través del Programa para Regularizar Asentamientos Humanos se otorga a cada beneficiario un apoyo indirecto por medio de un Acuerdo de Liberación del Subsidio de la Regularización, el cual garantiza que el INSUS cubrirá los costos técnicos y jurídicos de la regularización, hasta por un monto máximo de \$13,500.00, o bien lo que señalen las disposiciones establecidas en las Reglas de Operación vigentes del Programa<sup>39</sup>. En los casos en los que el costo de regularización sea superior al monto establecido en las Reglas de Operación, el beneficiario debe realizar una aportación que equivale únicamente a la diferencia entre el costo de la regularización y el monto del subsidio otorgado. Esto significa que en todos los casos se otorga el respectivo apoyo indirecto a los beneficiarios.

### 8.1 Origen de los recursos

Conforme a lo establecido en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) la única fuente de financiamiento que tiene el Pp S213 para otorgar los apoyos correspondientes a las personas beneficiarias son los recursos aprobados en el PEF para el Programa. Los recursos del PRAH no se complementan con alguna otra fuente de recursos distinta al PEF o de gobiernos subnacionales. La disminución del presupuesto aprobado para la implementación del PRAH en un ejercicio fiscal repercute en una reducción de las metas del Programa para ese ejercicio.

**Tabla 11. Fuente u origen de los recursos del PRAH**

Fuente de recursos	Porcentaje respecto al presupuesto estimado
Recursos fiscales	100%
Otros recursos	0%
Total	100%

Fuente: Elaboración propia con información de los Presupuestos de Egresos de la Federación de los Ejercicios Fiscales 2019-2022, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

### 8.2 Presupuesto 2012-2018 (anterior al PRAH)

De acuerdo con información histórica del PEF, en el periodo de 2012 a 2018 (anterior al PRAH) se aprobó la cantidad de \$1,248,392,573 para el programa, de los cuales, en promedio, el 94.28% se destinaron a subsidios, mientras \$72,372,645 correspondiente al 5.72% en promedio, se utilizaron en gastos de operación.

<sup>39</sup> Cifras para el ejercicio fiscal 2022.



Es importante mencionar que aunque en las Reglas de Operación del Programa para el ejercicio 2018 se estableció que de los recursos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), se utilizaría un porcentaje mayor que en los años anteriores para el otorgamiento de subsidios (95.1%), en términos absolutos en realidad se observa una reducción en el presupuesto destinado al programa a partir del año 2015, lo que conlleva a una constante disminución en los gastos de operación desde el 2013.

**Tabla 12. Presupuesto autorizado Programa S-213 de 2012 a 2018**

Año	Presupuesto autorizado	Subsidio	Porcentaje Subsidio	Gastos de operación	Porcentaje Gastos de operación
2012	\$130,000,000	\$121,251,000	93.27%	\$8,749,000	6.73%
2013	\$237,424,498	\$222,822,891	93.85%	\$14,601,607	6.15%
2014	\$237,420,000	\$223,174,800	94.00%	\$14,245,200	6.00%
2015	\$245,521,721	\$231,526,983	94.30%	\$13,994,738	5.70%
2016	\$193,153,206	\$182,693,960	94.59%	\$10,495,246	5.41%
2017	\$105,316,943	\$99,898,387	94.86%	\$5,418,556	5.14%
2018	\$99,556,205	\$94,687,907	95.11%	\$4,868,298	4.89%
Acumulado	\$1,248,392,573	\$1,176,055,928	94.28%	\$72,372,645	5.72%

Fuente: Elaboración propia con información del Presupuesto de Egresos de la Federación para varios ejercicios fiscales y diagnósticos del PASPRAH 2017-2018 (Dirección del Suelo Urbano, SEDATU) 2018.

### 8.3 Presupuesto para el Pp S213 en la administración 2018-2024

Es importante mencionar que, en la presente administración, el Pp S213, Programa de Apoyo a los Vecindados en Condiciones de Pobreza Patrimonial para Regularizar Asentamientos Humanos Irregulares (PASPRAH), se transforma en Programa para Regularizar Asentamientos Humanos (PRAH).

En las reglas de operación para el ejercicio fiscal 2019, que fue el primer ejercicio del PRAH, se establece que de los recursos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), se utilizará el 95% para el otorgamiento de subsidios (correspondiente a \$90,527,562 pesos) y 5% para gastos de operación del Programa (\$6,430,497 pesos).

Lo antes mencionado se ha mantenido vigente para las Reglas de Operación del ejercicio fiscal 2021, información que se muestra en el cuadro que abajo se indica: el



95% destinado a subsidios correspondió a \$66,213,065, mientras que el 5% restante, es decir, \$5,297,521 destinados a gastos operativos, en dicho ejercicio fiscal.

También es importante mencionar que el presupuesto autorizado para el Programa durante el 2021 representa una disminución de los recursos respecto al ejercicio anterior. Cabe destacar que el presupuesto total autorizado para el Pp S-213 en 2021 según el PEF es el menor desde el inicio de la administración 2012-2018. A continuación, se muestra el presupuesto autorizado para el ejercicio fiscal 2021, así como el monto ejercido y los porcentajes destinados a subsidios y a la operatividad del Programa:

**Tabla 13. Recursos presupuestarios del PRAH para 2021**

Capítulo y concepto de gasto	Presupuesto (pesos)				
	Original anual	Modificado anual	Calendarizado al trimestre	Ejercido al trimestre	Avance financiero
<b>4000 transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas</b>	\$67,043,383.00	\$65,961,065.00	\$65,961,065.00	\$65,961,065.00	100%
<b>43101 Subsidios a la producción</b>	\$67,043,383.00	\$65,961,065.00	\$65,961,065.00	\$65,961,065.00	100%
<b>Subtotal</b>	\$67,043,383.00	\$65,961,065.00	\$65,961,065.00	\$65,961,065.00	100%
<b>1000 Servicios personales</b>	\$4,467,203.00	\$4,467,203.00	\$4,467,203.00	\$4,467,203.00	100%
<b>2000 Materiales y Suministros</b>	\$0.00	\$326,444.84	\$326,444.84	\$326,444.84	100%
<b>3000 Servicios generales</b>	\$0.00	\$485,284.28	\$485,284.28	\$485,284.28	100%
<b>Subtotal</b>	\$4,467,203.00	\$5,278,932.12	\$5,278,932.12	\$5,278,932.12	100%
<b>Total</b>	\$71,510,586.00	\$71,239,997.12	\$71,239,997.12	\$71,239,997.12	100%

Fuente: Sistema de Contabilidad y Presupuesto (SICOP) al 31 de diciembre de 2021

De acuerdo con la información sobre el presupuesto modificado del programa, de 2019 a 2022 se tuvo un presupuesto total de \$ 322,478,942.87 para el programa, del cual el 94% se ha destinado al ejercicio de subsidios para la regularización de lotes, mientras que el 6% aproximadamente, se ha utilizado para solventar los gastos necesarios para la operación del programa. Esta información se muestra en la siguiente tabla, por capítulo, concepto de gasto y por tiempos presupuestales:





Tabla 14. Presupuesto autorizado Programa S-213 de 2019 a 2022 de acuerdo con el PEF

Año	Capítulo y concepto de gasto	Momento presupuestal y presupuesto (pesos)				
		Original anual	Modificado anual	Calendarizado al trimestre	Ejercido al trimestre	Avance financiero %
2019	4000 Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	1	2	3	4	(4/3)
		\$86,060,359.00	\$82,766,331.25	\$82,766,331.25	\$82,766,331.00	100%
	<b>Subtotal</b>	<b>\$86,060,359.00</b>	<b>\$82,766,331.25</b>	<b>\$82,766,331.25</b>	<b>\$82,766,331.00</b>	<b>100%</b>
	<b>Porcentaje de subsidio</b>	<b>95.06%</b>				
	1000 Servicios personales	\$4,467,203.00	\$4,467,203.00	\$4,467,203.00	\$4,467,203.00	100%
	<b>Subtotal</b>	<b>\$4,467,203.00</b>	<b>\$4,467,203.00</b>	<b>\$4,467,203.00</b>	<b>\$4,467,203.00</b>	<b>100%</b>
	<b>Porcentaje de gastos de operación</b>	<b>4.93%</b>				
	<b>TOTAL</b>	<b>\$90,527,562.00</b>	<b>\$87,233,534.25</b>	<b>\$87,233,534.25</b>	<b>\$87,233,534.25</b>	<b>100%</b>
2020	4000 Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	\$82,766,331.00	\$82,582,074.00	\$82,582,074.00	\$82,582,074.00	100%
	<b>Subtotal</b>	<b>\$82,766,331.00</b>	<b>\$82,582,074.00</b>	<b>\$82,582,074.00</b>	<b>\$82,582,074.00</b>	<b>100%</b>
	<b>Porcentaje de subsidio</b>	<b>93.76%</b>				
	1000 Servicios personales	\$4,467,203.00	\$4,396,631.50	\$4,396,631.50	\$4,396,631.50	100%
	4000 Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	\$1,037,897.00				100%
	<b>Subtotal</b>	<b>\$5,505,100.00</b>	<b>\$4,396,631.50</b>	<b>\$4,396,631.50</b>	<b>\$4,396,631.50</b>	<b>100%</b>
	<b>Porcentaje de gastos de operación</b>	<b>6.24%</b>				
	<b>TOTAL</b>	<b>\$88,271,431.00</b>	<b>\$86,978,705.50</b>	<b>\$86,978,705.50</b>	<b>\$86,978,705.50</b>	<b>100%</b>
2021	4000 Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	\$66,213,065.00	\$65,961,065.00	\$65,961,065.00	\$65,961,065.00	100%
	<b>Subtotal</b>	<b>\$66,213,065.00</b>	<b>\$65,961,065.00</b>	<b>\$65,961,065.00</b>	<b>\$65,961,065.00</b>	<b>100%</b>
	<b>Porcentaje de Subsidio</b>	<b>92.59%</b>				
	1000 Servicios personales	\$4,467,203.00	\$4,467,203.00	\$4,467,203.00	\$4,467,203.00	100%
	4000 Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	\$830,318.00	\$0.00	\$0.00	0	0%
	<b>Subtotal</b>	<b>\$5,297,521.00</b>	<b>\$5,278,932.12</b>	<b>\$5,278,932.12</b>	<b>\$5,278,932.12</b>	<b>100%</b>
	<b>Porcentaje de gastos de operación</b>	<b>7.41%</b>				
	<b>TOTAL</b>	<b>\$71,510,586.00</b>	<b>\$71,239,997.12</b>	<b>\$71,239,997.12</b>	<b>\$71,239,997.12</b>	<b>100%</b>



Tabla 14. Presupuesto autorizado Programa S-213 de 2019 a 2022 de acuerdo con el PEF (continuación)

Año	Capítulo y concepto de gasto	Momento presupuestal y presupuesto (pesos)				
		Original anual	Modificado anual	Calendarizado al trimestre	Ejercido al trimestre	Avance financiero %
		1	2	3	4	(4/3)
2022	4000 Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	\$69,559,503.00	\$69,559,503.00			
	<b>Subtotal</b>	<b>\$69,559,503.00</b>	<b>\$69,559,503.00</b>			
	<b>Porcentaje de subsidio</b>	<b>93.97%</b>				
	1000 Servicios personales	\$4,467,203.00	\$4,467,203.00			
	<b>Subtotal</b>	<b>\$4,467,203.00</b>	<b>\$4,467,203.00</b>			
	<b>Porcentaje de gastos de operación</b>	<b>6.03%</b>				
	<b>TOTAL</b>	<b>\$74,026,706.00</b>	<b>\$74,026,706.00</b>			

Fuentes:

Ejercicios fiscales de 2019 a 2021: datos corresponden a las cifras del módulo de avances transversales al cierre del cuarto trimestre de cada ejercicio.

Ejercicio fiscal 2022: información corresponde al presupuesto aprobado en el PEF para ejercicio fiscal 2022.



## ANEXOS

### Anexo 1. Datos Generales del Programa

Ramo, clave y denominación	15 Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
Modalidad	S
Número específico	213
Denominación del Programa	Programa para Regularizar Asentamientos Humanos
Unidad Responsable del Programa	QDV Instituto Nacional del Suelo Sustentable

Unidades Administrativas participantes que forman parte de la UR (según ROP 2022)	
Unidad	Funciones
Dirección de Planeación y Evaluación de Proyectos	<p>Instancia Normativa, en coordinación con las áreas normativas del INSUS.</p> <p>Funciones: Planear y comunicar la operación del PRAH a las Instancias participantes; vigilar la eficiente operación del PRAH para el cumplimiento de metas; revisión y validación de los polígonos a regularizar del INSUS; llevar el seguimiento y vigilancia del cumplimiento del esquema de contraloría social del Programa; dar de alta en el Sistema de Información del Programa, aquellos polígonos que le sean requeridos por las áreas operativas del Programa; autorizar la participación como Instancia Auxiliar a instituciones de planeación municipal, estatal, metropolitana u otras similares, y otros organismos públicos, privados o mixtos con los mismos fines; las demás que establezca la persona titular del INSUS, las Reglas de Operación y las demás disposiciones aplicables.</p>
Dirección de Regularización	<p>Instancia Coordinadora</p> <p>Funciones: Integrar el Padrón de Personas Beneficiarias del PRAH y realizar su remisión a la UPDI para los efectos correspondientes; proporcionar periódicamente a la DPEP y a las unidades administrativas que lo requieran, la información sobre el avance en la entrega de Acuerdos de Liberación del Subsidio de Regularización, el ejercicio del monto de subsidio del Programa, y demás Información necesaria para el seguimiento y evaluación de la operación del Programa; generar números de expediente y validar la generación del Acuerdo de Liberación del Subsidio de Regularización, a través del proceso que determine la Instancia Coordinadora para la Regularización; remitir los Acuerdos de Liberación del Subsidio de Regularización a la DAF, para que ésta integre la documentación comprobatoria del gasto que reúna los requisitos fiscales necesarios; comunicación con las Representaciones Regionales del INSUS sobre el uso y manejo del Sistema de Información de Contraloría Social para el cumplimiento de la Contraloría Social del programa; y las demás que establezca el o la titular del INSUS, las Reglas de Operación y las demás disposiciones aplicables.</p>



Unidad	Funciones
Representaciones del INSUS en cada entidad federativa	<p>Instancias Ejecutoras, responsables del ejercicio y comprobación del recurso.</p> <p>Funciones:</p> <p>Realizar las gestiones necesarias para la obtención de autorizaciones vigentes, competencia de las autoridades estatales y municipales en materia de uso de suelo y riesgos, para su incorporación al desarrollo urbano y titulación en favor de los ocupantes; realizar las gestiones necesarias para la firma de convenios y contratos que permitan llevar a cabo la regularización; presentar a la Instancia Coordinadora para la Regularización, para su autorización, el Programa de Acciones PRAH; aplicar la Cédula de Información del Programa, realizar la captura en el Sistema de Información del Programa; suscribir y hacer entrega del Acuerdo de Liberación del Subsidio de Regularización a la persona beneficiaria, para la comprobación del ejercicio del recurso; conformar y suscribir el Acta de Aplicación y Control del Ejercicio; dar a conocer a la población objetivo los apoyos y características del Programa a través de acciones de sensibilización; ejecutar la Contraloría Social y cumplir los plazos establecidos en su plan anual de trabajo; llevar el registro y control de los subsidios federales ejercidos a nivel de propuesta de aplicación de recursos, así como el resguardo de la documentación comprobatoria del gasto que reúna los requisitos fiscales; integrar y resguardar el Expediente Técnico general y por Beneficiario; y las demás que establezca el o la titular del INSUS, las Reglas de Operación y las demás disposiciones aplicables.</p>

Recursos presupuestarios requeridos para el primer año de operación (2019)		
Capítulo y concepto de gasto	Momento presupuestal y presupuesto (pesos)	
	Original anual	Modificado anual
1000 Servicios personales	\$4,467,203.00	\$4,467,203.00
4000 Transferencias, asignaciones, subsidios y otras ayudas	\$86,060,359.00	\$82,766,331.25
TOTAL	\$90,527,562.00	\$87,233,534.25
Fuente: módulo de avances transversales al cierre del cuarto trimestre.		



Fuente de recursos	Porcentaje respecto al presupuesto estimado
Recursos fiscales	100%
Otros recursos	0%
Total	100%

Población	
<b>Definición de la población objetivo</b>	Personas que habitan en localidades urbanas, que no cuentan con certeza jurídica del lote que ocupan y que se encuentran en algún grado de marginación urbana.
<b>Cuantificación de la población objetivo</b>	2,947,616 personas
<b>Estimación de la población a atender en el primer año de operación</b>	7,014 personas

Afectaciones diferenciadas en grupos poblacionales		
Grupo	Características	Grupo de referencia
Personas que no cuentan con certeza jurídica del lote que habitan	Personas sin escrituras de su vivienda, según ENIGH, Tabulados de hogares y viviendas.	Personas que cuentan con certeza jurídica del lote que habitan
Personas que habitan en zonas urbanas	Personas que habitan en localidades de más de 2,500 habitantes, de acuerdo con la definición del INEGI.	Personas que habitan en zonas rurales





Estimación de metas en el primer año de operación del programa (2019) MIR		
Nivel	Indicador	Meta estimada
Fin	Porcentaje de hogares irregulares en polígonos o localidades urbanas prioritarias.	16.67
Propósito	Porcentaje de hogares poseedores de un lote irregular que cuentan con Acuerdo de Liberación de Subsidio para la Regularización.	16.67
Propósito	Porcentaje de hogares poseedores de un lote irregular que cuentan con escrituras.	16.67
Componente	Porcentaje de Acuerdos de Liberación de Subsidio para la Regularización entregados para la regularización de hogares ubicados en polígonos o localidades urbanas prioritarias	16.67
Actividad	Porcentaje de Jornadas Comunitarias de Regularización para la difusión de información suficiente, adecuada y accesible.	100
Actividad	Porcentaje de solicitudes que cumplen con los requisitos y criterios de elegibilidad para ser apoyados.	100





### Anexo 2 Complementariedades y coincidencias entre programas

Nombre del Programa	Dependencia / Entidad	Propósito	Población Objetivo	Cobertura Geográfica	¿Este programa presentaría riesgos de similitud con el programa propuesto?	¿Este programa se completaría con el programa propuesto?	Explicación
R-003 - Programa Nacional de Regularización de Lotes.	Instituto Nacional del Suelo Sustentable	Contribuir al bienestar de las familias o personas mediante el otorgamiento de la seguridad jurídica sobre la tenencia de sus predios.	Familias o personas que poseen un lote en asentamientos humanos irregulares ubicados en terrenos de origen ejidal, comunal y de propiedad federal	Nacional	Sí	Sí	Tiene un objetivo similar al PRAH, sin embargo, se opera con recursos propios y no está sujeto a Reglas de Operación.  La principal diferencia es que en este programa no está dirigido a posesionarios que necesiten el beneficio del subsidio, por lo que ellos mismos pagan el servicio de la regularización y escrituración de sus lotes.
S-273-Programa de Mejoramiento Urbano (PMU) Vertiente: Regularización y Certeza Jurídica	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano	Objetivo Específico:  II. Contribuir al otorgamiento de certeza jurídica mediante el apoyo técnico, jurídico y administrativo, para las personas que tienen posesión, pero no certeza jurídica de la tenencia de la tierra.	La población asentada en municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México de las ciudades de 15,000 o más habitantes que forman parte del SUN 2018 y que reside en manzanas que presentan condiciones de medio a muy alto grado de rezago urbano y social.	Nacional	Sí	Sí	Utiliza el mismo mecanismo que el PRAH para otorgar subsidios, sin embargo, se rige bajo criterios distintos de identificación de beneficiarios, dada la focalización del PMU en los municipios, demarcaciones y manzanas que presentan condiciones específicas por lo que no implica duplicidad con el PRAH.