

## **QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LAS LEYES AGRARIA, Y PARA EL DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE, SUSCRITA POR LOS DIPUTADOS JOSÉ ERANDI BERMÚDEZ MÉNDEZ Y EXALTACIÓN GONZÁLEZ CECEÑA, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PAN**

Los suscritos, José Erandi Bermúdez Méndez y Exaltación González Ceceña, diputados federales, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional de la LXIII Legislatura del honorable Congreso de la Unión, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 77 del Reglamento de la Cámara de Diputados, someto a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 5o., 149, 151 y 154, y se reforma la fracción IV y adiciona la fracción VI del artículo 155 de la Ley Agraria, y se adiciona la fracción XX del artículo 136, y se reforman los artículos 139, 160, 165 y 170 de la Ley para el Desarrollo Rural Sustentable, con base en la siguiente

### **Exposición de Motivos**

Con la reforma del artículo 27 constitucional de 1992, se sentaron las bases para concretar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra de los ejidatarios y sus familias, al establecer los principios legales para regular el mercado de tierra social, particularmente la compra, renta y asociación, y el definir la ubicación y superficie de los bienes que conforman parte de su patrimonio.

A 24 años de dicha reforma no se han resuelto los graves problemas de rezago, para que la tierra y sus recursos cumplan con la esencia del reparto agrario, que sean medios de vida para que las familias de los ejidatarios y los comuneros puedan vivir mejor.

En 2014, de acuerdo a cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) había 8.7 millones de pobres indígenas, de los cuales 31.8 por ciento son pobres extremos, mientras que 17 millones de pobres residen en localidades rurales, de los cuales la mayoría son sujetos agrarios. Por su parte, datos del Registro Agrario Nacional (RAN) revelan que cerca del 60 por ciento de las parcelas del país tienen menos de 5 hectáreas, cuya producción no alcanza para cubrir los requerimientos mínimos de consumo, lo que demanda trabajo extraparcelarario.

Según la Encuesta Nacional Agropecuaria de 2014, más de la mitad de los propietarios sociales sobrepasan los 50 años, la población campesina sigue abandonando sus tierras por no tener opciones de ingreso y los jóvenes rurales, entre 19 y 29 años, no tienen tierra y requieren alternativas para su desarrollo.

Por otra parte, se registra un deterioro de nuestros recursos naturales, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) estima que en México son deforestadas cada año alrededor de 314 mil hectáreas de cobertura vegetal; sin embargo, organizaciones campesinas, grupos ambientalistas e incluso autoridades hablan de 600 mil y hasta de un millón de hectáreas deforestadas cada año. Indicadores de la Universidad Autónoma de Chapingo señalan que 64 por ciento de las tierras de cultivo en México presentan un nivel de degradación que va de ligero a extremo y que, consecuentemente, nuestros suelos están perdiendo paulatinamente su capacidad productiva.

En este sentido, el minifundio y la pobreza de la población agraria resultan serios obstáculos para lograr que su patrimonio derive en la compactación y circulación de tierras, en aprovechar de forma eficiente los apoyos en capacitación, financiamiento y tecnología, entre otros aspectos de importancia. Por lo que no basta con tener la tierra y los papeles para demostrar la propiedad, se requieren oportunidades de desarrollo para hacerla productiva.

Es por ello que esta iniciativa se sustenta en el artículo 27 constitucional fracción VII, que reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y establece la protección de su propiedad sobre la tierra,

tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas, y establece que la ley regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de vida de sus pobladores, con respeto a la voluntad de los ejidatarios y comuneros para adoptar las condiciones que más les convengan.

Asimismo considera la fracción XX del mismo artículo 27 constitucional, donde se establece la obligación del Estado de promover las condiciones para el desarrollo rural integral, con el propósito de generar empleo y garantizar a la población campesina el bienestar y su participación e incorporación en el desarrollo nacional, y fomentar la actividad agropecuaria y forestal para el óptimo uso de la tierra, con obras de infraestructura, insumos, créditos, servicios de capacitación y asistencia técnica.

De tal forma, que en términos del marco jurídico mexicano se mandata al Ejecutivo federal, a través de sus diversas dependencias y entidades, para que en aras de la integralidad y coordinación de las políticas públicas, fundamenten su actuar con base en el Sistema Nacional de Información Agraria, el cual se contempla en el artículo 135 de la Ley Desarrollo Rural Sustentable pero no en la propia Ley Agraria.

Dicho sistema, se integrará en primer lugar por el registro de la propiedad social, y en segundo término de información específica en materia de recursos naturales y agropecuarios, servicios ambientales, programas públicos y padrones de beneficiarios de apoyos y subsidios, entre otra gran cantidad de información que se genera de forma periódica.

Es importante destacar que ya se cuenta con amplias bases de datos de diversas dependencias y entidades públicas. Sin embargo, su fragmentación y dispersión dificulta que existan áreas de encuentro que deriven en la sinergia de acciones que faciliten una visión integral del desarrollo rural sustentable. De ahí que sea fundamental partir de un principio básico, los sistemas de información generados sobre el sector primario deben estar enfocados a la población campesina, a nuestros sujetos agrarios.

De acuerdo al Registro Agrario Nacional, de las 198 millones de hectáreas que tiene el territorio nacional, 52 por ciento son propiedad social, es decir 103.5 millones de hectáreas pertenecen a la población campesina, a más de 30 mil grupos agrarios, ejidos y comunidades que constituyen la propiedad social en nuestro país. En esa superficie están la mayor parte de los bosques y selvas del país, nuestra biodiversidad; así como mujeres y hombres que trabajan en sus tierras y desean producir más, demandando opciones reales de desarrollo.

El catastro rural, a cargo del Registro Agrario Nacional, constituye una herramienta que nos permitiría disminuir las enormes diferencias que actualmente existen en el acceso a la información, toda vez que desde hace más de una década se planteó e instrumentó su modernización institucional para generar la integración de información del suelo con otros sistemas a fin de impulsar efectivamente el desarrollo rural integral sustentable; por lo que además de otorgar certeza jurídica a la tenencia de la tierra, se podría ofrecer oportunidades a ejidatarios y comuneros de acuerdo a la vocación de su tierra, revalorar a los núcleos agrarios por el gran potencial que tienen respecto a la prestación de servicios ambientales, más allá de producir alimentos, entre otros aspectos de la mayor relevancia.

En la medida que se consolida el patrimonio familiar a través de la certeza jurídica de la propiedad, es posible identificar, organizar y capacitar a los sujetos agrarios para el aprovechamiento de las vocaciones económicas de los ejidos y comunidades con financiamiento y tecnología, al tiempo de propiciar el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.

Actualmente, el RAN cuenta con más de 20 mosaicos catastrales de la propiedad social en México, a los que se ha sumado información geográfica básica del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), los de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), la Comisión Nacional Forestal (Conafor), la Comisión

Nacional del Agua (Conagua), la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (Conanp), y la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (Conabio).

Cabe comentar que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) estableció en su plan estratégico de la modernización de la ASF 2011-2017, y como parte de su Programa Anual de Auditorías para la Fiscalización Superior de la Cuenta Pública 2012, la auditoría sobre la modernización del RAN, lo que ha permitido revisar el Programa de Modernización del Catastro Rural Nacional, que implica la evaluación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), la eficacia en el cumplimiento de su objetivo, la eficiencia en la operación y la economía en la aplicación de los recursos; con observaciones hasta 2014 cuando se alinea el programa de modernización del RAN al Programa Sectorial de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano 2013-2018.

Dentro de las observaciones realizadas por la ASF, en el informe de resultados de 2012 derivados de la Auditoría número 481, destaca lo siguiente: "... actualmente en el RAN, a través del Programa de Modernización del Catastro Rural Nacional se encuentra operando el sistema integral que vincula la información de diversas bases de datos para una consulta ágil, certera y fácil de realizar, con el fin de brindar al usuario herramientas necesarias para la verificación de la información, evitando la consulta de varios sistemas y ahorrando tiempo en la atención a los usuarios de los servicios que presta esta institución, por lo que una vez que se cuenta con esa plataforma informática, se está en posibilidades de dar mayor atención al soporte documental derivado del mismo".

En este sentido, se puede afirmar que este proyecto de iniciativa no tendrá impacto presupuestal, toda vez que por medio del programa de modernización del Catastro Rural Nacional, se está operando el Sistema Nacional de Información Agraria con recursos presupuestados para este objetivo desde el año 2005 a la fecha, aunque no existe un reconocimiento del mismo en la propia Ley Agraria, como se comentó anteriormente.

Desde que se impulsó la modernización del RAN hasta noviembre de 2015, se han firmado diversos convenios de coordinación y colaboración cuando existía la Secretaría de la Reforma Agraria y, ahora, entre la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu) y el Inegi, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (Sagarpa), la Secretaría de Marina, entre otros organismos, dependencias y entidades públicas y privadas para seguir fortaleciendo la integración y el intercambio de información del RAN con el fin de propiciar un desarrollo rural y regional más equilibrado, así como por las propias necesidades de algunas instituciones, como el Instituto Mexicano de Seguridad Social (IMSS) que requería regularizar la propiedad de mil 359 unidades médicas, de un total de tres mil 589 que no cuentan con certeza jurídica en la propiedad de la tierra, así como lo ha hecho en el caso de escuelas, universidades y otros espacios que se encuentran en terrenos irregulares.

Al Catastro Rural de la Propiedad Social del RAN, se está añadiendo, también, información sobre el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (Fifonafé) para el fomento de las actividades económicas en el medio rural; información sobre vocaciones productivas generada por el Instituto Nacional de Investigaciones Forestales, Agrícolas y Pecuarias (Inifap) y el Servicio Geológico Mexicano; imágenes satelitales de la Secretaría de Marina procesadas en la Estación Virtual de Imágenes Satelitales de Alta Resolución (Evismar); entre otros.

Por lo que el RAN cuenta con la ventaja de generar amplias bases de datos relativas a la propiedad social integradas en un sistema federal, el cual da la posibilidad de demostrar la complejidad de la estructura de catastros georreferenciados y del mosaico de registros de la propiedad social del país.

En este sentido, con el Sistema Nacional de Información Agraria se trata de ubicar las tierras ejidales y comunales, donde se encuentra una gran riqueza natural para optimizar recursos, focalizar impactos positivos y tener una mayor cobertura territorial y poblacional de beneficiarios, a través del intercambio de información y coordinación de trabajo de campo para difundir y operar programas, y así lograr su aprovechamiento sustentable, a fin de cambiar la vida de cientos de familias rurales.

Esto permitiría que programas dirigidos a localidades de alta y muy alta marginación, para pequeños productores, para campesinos sin tierras como los que forman parte de la población objetivo de programas como Arráigate (que se integra por los programas Formar y Jóvenes Emprendedores), el Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos en Núcleos Agrarios (FAPPA) y el Programa de Apoyo a la Productividad de la Mujer Emprendedora (Promete), puedan fortalecerse con opciones reales de ingreso sostenible y para incidir en la productividad, al tiempo de favorecer la circulación generacional de la tierra y evitar la migración de jóvenes y mujeres por falta de oportunidades.

Asimismo, permitiría contribuir en los servicios ambientales como una alternativa potencial para generar ingresos, al incidir en el diseño de proyectos con un enfoque territorial que aumente el valor de la propiedad social con actividades de biodiversidad, considerando los sitios prioritarios de conservación (con datos de Conabio); las reservas de carbono en bosques, selvas y matorrales (con datos de Conafor); y servicios hidrológicos, considerando las reservas de agua (con datos de la Conagua); por lo que se estaría incidiendo también en la biodiversidad, el manejo forestal sustentable y la aplicación de ordenamientos comunitarios, integrando zonas rurales y urbanas.

La amplitud de la información con la que cuenta el Catastro Rural de la Propiedad Social del RAN permitiría analizar problemáticas de abastecimiento de agua, servicios, crecimiento urbano, infraestructura; además de permitir análisis, modelos y proyectos sociales y económicos que eviten el deterioro de los ecosistemas así como el agotamiento de nuestros recursos naturales, propiciar un desarrollo más equilibrado y armónico del campo y las ciudades y, por ende, mejorar la calidad de vida de los mexicanos.

Otro de los aspectos imprescindibles para avanzar en el desarrollo rural sustentable es impulsar la participación de estados y municipios, a fin de lograr un catastro rural integrado, que considere la propiedad privada y la propiedad ejidal y comunal; donde la información que corresponde a los estados como los Registros Públicos de la Propiedad para regular y registrar las propiedades privadas, se vincule con la información que registra el RAN sobre la propiedad ejidal y comunal, a fin de lograr un análisis o enfoque territorial de desarrollo regional desde el punto de vista productivo.

Asimismo, se pretende crear las condiciones para que las comunidades crezcan ordenadamente, delimitando las zonas más adecuadas para evitar desastres naturales recurrentes, así como las zonas más productivas, más allá de identificar y prevenir las zonas que pueden derivar en conflictos sociales. Por ejemplo, las empresas necesitan permisos para desarrollar su trabajo en territorios que no son propiedad de una persona sino que pertenecen a una comunidad, como en el caso de los contratos que derivan de la reforma energética, o en materia de desarrollo industrial, minero, para comercializar tierra para vivienda, tal forma que resulta estratégico contar con la información que genera el RAN para proyectos específicos de algunos sectores, y en general para planeación del desarrollo municipal, rural y regional.

Por lo que esta iniciativa propone establecer el Sistema Nacional de Información Agraria, basado en tecnologías de la información y la comunicación, que integre toda la información documental, registral y catastral de la propiedad social en México, a efecto de asegurar la generación de información clara, confiable y suficiente, que sustente el avance de las actividades desarrolladas, la adecuada toma de decisiones y rendición de cuentas.

Lo que significa, que con la información registral tenemos la identificación, ubicación, titularidad, características, linderos y colindantes del predio; la catastral, facilita la identificación física, jurídica, económica y fiscal de los predios del territorio nacional, lo cual determina su localización geográfica y su representación cartográfica; mientras que con la información de los demás sistemas de información se logra crear un inventario de los territorios nacionales en términos de recursos naturales, agua, ambiente, para determinar su vocación productiva para incidir en una mejor utilización de los recursos, lo que implica promover un efectivo ordenamiento territorial con criterios de orden, sustentabilidad y desarrollo regional, que deriven en el bienestar de la población rural.

De esta manera, incidiremos en los objetivos del Registro Agrario Nacional de promover la regularización de la tenencia de la propiedad social generando una seguridad jurídica documental y su vinculación con proyectos sociales y productivos, lo que se traducirá en beneficios específicos para más de 4 millones de familias que viven en el sector agrario nacional, así como para todos los mexicanos en términos de calidad de vida y sustentabilidad ambiental.

Por lo anterior expuesto, se propone reformar la Ley Agraria y la Ley de Desarrollo Rural Sustentable. La primera, para establecer el Sistema Nacional de Información Agraria como un instrumento sustentado en tecnologías de información y comunicación que contribuirá con los demás sistemas de los diferentes sectores productivos y gubernamentales del país en favor de los núcleos agrarios, como del desarrollo local y regional.

Mientras que en la segunda, para considerar el potencial del Sistema Nacional de Información Agraria en la determinación de zonas y regiones productivas del país, regiones de atención prioritaria para el desarrollo rural, uso del suelo, reestructuración de la propiedad y reconversión productiva.

En este orden de ideas, se presenta a esta soberanía el siguiente proyecto de

## **Decreto**

**Primero. Se reforman los artículos 5o., 149, 151 y 154, y se reforma la fracción IV y adiciona la fracción VI del artículo 155 de la Ley Agraria, para quedar como sigue:**

**Artículo 5o.** Las dependencias y entidades competentes de la administración pública federal, **con base en el Sistema Nacional de Información Agraria**, fomentarán el cuidado y conservación de los recursos naturales y promoverán su aprovechamiento racional y sostenido para preservar el equilibrio ecológico; propiciarán el mejoramiento de las condiciones de producción promoviendo y en su caso participando en obras de infraestructura e inversiones para aprovechar el potencial y aptitud de las tierras en beneficio de los pobladores y trabajadores del campo.

**Artículo 149.** Para efectos de lo dispuesto en las **fracciones VII, XVII y XX** del artículo 27 constitucional, el Registro Agrario Nacional prestará la asistencia técnica necesaria y se coordinará estrechamente con las autoridades de las entidades federativas, **el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, las dependencias y entidades responsables de la información de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, la Secretaría de Marina y la Secretaría de Energía, así como de las que considere necesarias a fin de integrar el Sistema Nacional de Información Agraria.**

**Dicho sistema es un instrumento sustentado en las tecnologías de la información y la comunicación que tiene como objetivo prioritario la planeación, integración y coordinación de políticas de desarrollo rural sustentable, estrategias regionales y sectoriales del Ejecutivo Federal, al cual está obligado a consultar para determinar programas dirigidos a núcleos agrarios, vocaciones productivas, reconversión productiva, reestructuración de unidades de producción rural y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales.**

**Artículo 151.** El Registro Agrario Nacional y el Sistema Nacional de Información Agraria **serán públicos y cualquier persona podrá obtener información sobre sus asientos, inscripciones, mosaicos catastrales y demás información generada por estos instrumentos** y obtener a su costa las copias que solicite.

**Artículo 154.** Para los efectos de esta ley, las autoridades federales, estatales y municipales están obligadas a proporcionar al Registro Agrario Nacional la información estadística, documental, técnica, catastral y de planificación, que éste requiera para el **Sistema Nacional de Información Agraria, a fin de lograr un catastro**

**rural integrado, que considere la propiedad privada y la propiedad ejidal y comunal, y que contribuya al análisis territorial de desarrollo regional y rural sustentable.**

**Artículo 155.** El Registro Agrario Nacional deberá:

- I.** Llevar clasificaciones alfabéticas de nombres de individuos tenedores de acciones de serie T y denominaciones de sociedades propietarias de tierras agrícolas, ganaderas o forestales;
- II.** Llevar clasificaciones geográficas de la ubicación de predios de sociedades, con indicaciones sobre su extensión, clase y uso;
- III.** Registrar las operaciones que impliquen la cesión de derechos sobre tierras ejidales y la garantía a que se refiere el artículo 46, así como las de los censos ejidales;
- IV.** Disponer el procesamiento y óptima disponibilidad de la información bajo su resguardo **en medios digitales**;
- V.** Participar en la regularización de la tenencia de la tierra ejidal y comunal en los términos que señala el artículo 56 de esta ley; y
- VI. Promover y fomentar la integración, modernización, actualización y vinculación permanente del registro de la propiedad rural, del catastro rural nacional, de los catastros de las entidades federativas y de los municipios y de los registros públicos de la propiedad.**

**Segundo.- Se adiciona la fracción XX del artículo 136, y se reforman los artículos 139, 160, 165 y 170 de la Ley para el Desarrollo Rural Sustentable, para quedar como sigue:**

**Artículo 136.** Será responsabilidad de la Comisión Intersecretarial coordinar los esfuerzos y acopiar y sistematizar información de las dependencias y entidades de los gobiernos federal, estatales y municipales que integren el Sistema Nacional de Información para el Desarrollo Rural Sustentable, considerando la información proveniente de los siguientes tópicos:

- I.** La comercialización agropecuaria municipal, regional y estatal;
- II.** Los estudios agropecuarios;
- III.** La comercialización agropecuaria nacional;
- IV.** La información de comercio internacional;
- V.** La información climatológica, de los recursos naturales, áreas naturales protegidas e hidráulica;
- VI.** La información relativa al sector público en general;
- VII.** La información sobre las organizaciones e instituciones de los sectores social o privado y demás agentes de la sociedad rural;
- VIII.** Los sistemas oficiales de registro sobre tecnología, servicios técnicos y gestión; y
- IX.** La información sobre los mecanismos de cooperación con instituciones y organismos públicos internacionales.

## **X. La información en materia de catastro rural nacional, ordenamiento territorial y actividades relacionadas para la reestructuración de la propiedad y reconversión productiva.**

**Artículo 139.** Para el impulso del cambio estructural propio del desarrollo rural sustentable, la reconversión productiva, la instrumentación de los programas institucionales y la vinculación con los mercados, la Secretaría en coordinación con las dependencias y entidades de los gobiernos federal, estatales y municipales que convergen para el efecto, definirán una regionalización, considerando las principales variables **agrarias**, socioeconómicas, culturales, agronómicas, de infraestructura y servicios, de disponibilidad y de calidad de sus recursos naturales y productivos.

...

**Artículo 160.** La Comisión Intersecretarial, con base en el **Sistema Nacional de Información Agraria**, así como de indicadores y criterios que establezca para tal efecto, con la participación del Consejo Mexicano y de los gobiernos de las entidades federativas, definirá las regiones de atención prioritaria para el desarrollo rural, que como tales serán objeto de consideración preferente de los programas de la administración pública federal en concordancia con el Programa Especial Concurrente.

**Artículo 165.** De conformidad con lo dispuesto por el artículo anterior, los gobiernos federal, estatales y municipales, cuando así lo convengan, **con base en el Sistema Nacional de Información Agraria**, fomentarán el uso del suelo más pertinente de acuerdo con sus características y potencial productivo, así como los procesos de producción más adecuados para la conservación y mejoramiento de las tierras y el agua.

**Artículo 170.** La Comisión Intersecretarial, con la participación del Consejo Mexicano, determinará, **con base en el Sistema Nacional de Información Agraria**, zonas de reconversión productiva que deberá atender de manera prioritaria, cuando la fragilidad, la degradación o sobreutilización de los recursos naturales así lo amerite.

### **Transitorios**

**Primero.** El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**Segundo.** La Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación, contarán con 180 días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto para realizar las adecuaciones reglamentarias correspondientes.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 26 de abril de 2016.

**Diputados:** José Erandi Bermúdez Méndez, Exaltación González Ceceña (rúbricas).