



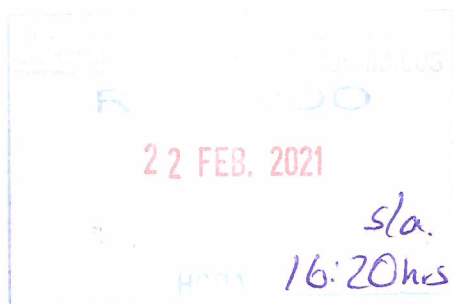
ECONOMÍA
SECRETARÍA DE ECONOMÍA



CONAMER
COMISIÓN NACIONAL
DE MEJORA REGULATORIA

Comisión Nacional de Mejora Regulatoria
Oficina del Comisionado Nacional

Oficio No. CONAMER/21/0778



Asunto: Dictamen Regulatorio sobre el anteproyecto denominado **"Lineamientos de operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural"**.

Ref. 102/0003/030221

Ciudad de México, a 22 de febrero de 2021

DR. MIGUEL ÁNGEL CANCINO AGUILAR
Titular de la Unidad de Administración y Finanzas
Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
Presente

Me refiero a la propuesta regulatoria denominada **"Lineamientos de operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural"**, así como su respectivo formato de Reglas de Operación (ROP), ambos instrumentos remitidos por la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) y recibidos por la Comisión Nacional de Mejora Regulatoria (CONAMER) el 10 de febrero de 2021, a través del portal electrónico de este órgano desconcentrado.¹ No se omite hacer mención de sus versiones anteriores recibidas el día 3 de febrero de 2021, por el mismo medio.

Sobre el particular, con fundamento en los artículos Tercero, fracción VI y Sexto, del *Acuerdo que fija los lineamientos que deberán ser observados por las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, en cuanto a la emisión de los actos administrativos de carácter general a los que les resulta aplicable el artículo 69-H de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo*,² (Acuerdo Presidencial), 25 y 27 de la *Ley General de Mejora Regulatoria*,³ (LGMR) y 77, fracción II, de la *Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria* (LFPRH), se le informa acerca de la procedencia del supuesto invocado por SEDATU; lo anterior, teniendo en consideración lo expuesto en el documento 20210210151456_51264_JUSTIFICACIÓN LINEAMIENTOS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA DE ATENCIÓN A CONFLICTOS SOCIALES EN EL MEDIO RURAL 2021.pdf, con número de oficio

¹ <http://187.191.71.192/>

² Publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 8 de marzo de 2017.

³ Publicada en el DOF el 18 de mayo de 2018.





UAJ.DGLCPP.020642.2021, adjunto al formulario para trato de Reglas de Operación recibido, a través del cual esa Secretaría manifestó lo siguiente:

"Los Lineamientos de Operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural 2021, de la Dirección General de Concertación Social, Unidad Administrativa de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), tiene como objetivo, reconocer el papel de los sujetos agrarios, población rural, pueblos indígenas y (sic) afro mexicanos en el desarrollo territorial incluyente y sostenible para garantizar el pleno ejercicio de sus derechos, así como para impulsar acciones que coadyuven con el sector energético mediante el diálogo y los procedimientos de mediación para el adecuado uso y aprovechamiento del suelo, a fin de fortalecer los mecanismos normativos y espacios para la mediación y conciliación de conflictos agrarios a partir del respeto a sus usos y costumbres; asimismo, garantizar la gobernanza y la cohesión social participativa para reducir las brechas de desigualdad de género y generacional y contribuir a la paz social, a través de sus principios de planeación sectorial.

En este tenor, en el marco de la emisión e instrumentación de dichos lineamientos que regulan la operación del Programa, se contempló como universo de atención para el Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural, en consecuencia, advirtiendo que los asuntos considerados en dichas estrategias constituyen finalmente asuntos de atención del presente PROGRAMA, se hace necesario ampliar su ámbito de aplicación de conformidad a las atribuciones establecidas en el artículo 23 del Reglamento Interior de la SEDATU, asimismo el Decreto de Egresos de la Federación identifica al Programa de Atención de Conflictos Agrarios dentro del ramo 15.

En ese orden de ideas, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), dispone que los programas, a través de los cuales se otorguen subsidios, deberán sujetarse a Reglas de Operación con el objeto de asegurar que la aplicación de los recursos públicos se realice con eficiencia, eficacia, economía, honradez y transparencia, por lo que la estructura y contenido de los Lineamientos del Programa Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural 2021, se ajustan a lo establecido en el artículo 77 de la LFPRH, al identificar la población objetivo, cobertura, características de los apoyos por tipo y porcentaje de aportación, mecánica operativa, derechos y obligaciones, sanciones, fiscalización, evaluaciones, transparencia, entre otros, con la finalidad de dar transparencia al ejercicio de los recursos."





Bajo tales consideraciones, esta Comisión coincide con los argumentos expuestos por esa Dependencia, en referencia a que el anteproyecto en comento reúne las características que conforman los elementos esenciales para las Reglas de Operación, por lo que con fundamento en los ordenamientos jurídicos antes indicados se emite el presente:

DICTAMEN REGULATORIO

- 1. El artículo 77, fracción II, inciso a), de la LFPRH, establece que el cuerpo de las reglas de operación deberá contener los lineamientos, metodologías, procedimientos, manuales, formatos, modelos de convenio, convocatorias y cualesquiera de naturaleza análoga.**

Al respecto, la CONAMER observa que SEDATU estableció en el artículo 4 del Programa la distribución del presupuesto federal, la SEDATU destinará el 90% del presupuesto en el gasto sustantivo y el 10% restante, para gastos de operación del Programa.

De igual manera, esta Comisión advierte que, en el artículo 2 del Programa se consideran los objetivos tanto generales, como específicos, en el artículo 3 se establece el cumplimiento a los derechos de igualdad y no discriminación, que se brindará en todo momento a toda la población. Asimismo, en el artículo 4 del anteproyecto, esa Secretaría señaló la distribución de los recursos para el ejercicio de las Reglas de Operación de mérito.

Adicional, esa Dependencia indicó en el artículo 5 del anteproyecto la cobertura del Programa, en el artículo 6 estableció la población susceptible de atención por el Programa, mientras que en el artículo 7, se establecen las posibles personas beneficiarias, los criterios de selección de los Conflictos Sociales en el Medio Rural (COSOMER), así como los criterios de elegibilidad de los COSOMER, señalados en el artículo 9, por otra parte en el artículo 10 se indicaron las causas de desincorporación al Universo de Trabajo del Comité del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural (COMAC), en el artículo 13 se indicaron los derechos y obligaciones de las personas beneficiarias, las causas de cancelación de la contraprestación se definieron en el artículo 14, en el artículo 15 se estableció al COMAC como la instancia normativa, en tanto, el artículo 32 define las instancias ejecutoras del COMAC, la publicidad y difusión del Programa se puntualizó en el artículo 39, la promoción del Programa se manifestó en el 40, sobre los informes físico-financiero se indicaron en el 42, mientras que la evaluación interna y externa del Programa se establecieron en los artículos 44 y 45, respectivamente, los resultados en el artículo 46, los indicadores del desempeño del Programa en el artículo 47, los temas de auditoría,





control y seguimiento se señalaron en el artículo 48, y respecto a las quejas y denuncias se indicaron en los artículos 49 y 50.

No obstante lo anterior, la SEDATU omitió incorporar los Anexos a los que hace referencia dentro del cuerpo de las Reglas de Operación, que se indican a continuación:

- I. Anexo 1. Acuerdo Agrario (AA).
- II. Anexo 2. Acuerdo Nacional para el Campo (ANC).
- III. Anexo 3. Carta de Aceptación.
- IV. Anexo 4. Convenio Finiquito.
- V. Anexo 5. Solicitud de contraprestación.
- VI. Anexo 6. Contratos de presentación de servicios profesionales de los Asesores Especializados (AE).
- VII. Flujograma del procedimiento para la selección de la población beneficiaria.

Por lo anterior, se recomienda a la SEDATU adjuntar los anexos señalados con anterioridad, previo a la publicación en el Diario Oficial de la Federación (DOF), con la finalidad de cumplir con el precepto jurídico invocado.

2. **El artículo 77, fracción II, inciso b), sub-inciso i), de la LFPRH, establece que las reglas de operación deberán establecer los criterios de selección de los beneficiarios, instituciones o localidades objetivo, los cuales deberán ser precisos, definibles, mensurables y objetivos.**

Al respecto, la CONAMER observa que esa Dependencia señaló en el artículo 9, los criterios de elegibilidad de las personas susceptibles al apoyo que brinda el Programa, sin embargo, el artículo 8, la SEDATU no precisa los requisitos de selección, dejando brechas para las arbitrariedades y adicionalmente en el artículo 36, no dice cómo el COMAC propondrá la incorporación de un COSOMER al Universo de Trabajo.

Por otro lado, esa Secretaría indica en el artículo 34 la operación de los AE, sin mencionar cómo son seleccionados dichos asesores.





Por lo anterior expuesto, este órgano desconcentrado sugiere que previo a la publicación en el DOF, esa Dependencia incorpore la información necesaria a los artículos referidos en este apartado, en virtud de dar certeza jurídica al presente precepto de la LFPRH.

- 3. El artículo 77, fracción II, inciso b), sub-inciso ii), de la LFPRH, establece que en las reglas de operación debe describirse completamente el mecanismo de selección o asignación, con reglas claras y consistentes con los objetivos de política del programa, para ello se deberá anexar un diagrama de flujo del proceso de selección.**

Sobre el particular, la SEDATU establece en el artículo 11 los dos tipos de modalidades con los cuales se podrá acceder a los recursos:

- I. El otorgamiento de una contraprestación a favor de una de las partes; y
- II. La regularización de las superficies materia del conflicto, a través del pago de los gastos que se originen con motivo de dicha regularización, que de manera enunciativa, mas no limitativa consisten en el pago de escrituración, honorarios de notarios, pago por la emisión de avalúos, entre otros.

Adicionalmente, se establece en el artículo 12 del anteproyecto los criterios para determinar la Oferta Institucional:

- a) El avalúo que practique el Comité Técnico de Valuación de la SEDATU (CTV), tratándose de predios que correspondan a la propiedad social; o el que en su caso emita el INDAABIN, tratándose de propiedad privada, el cual será invariablemente solicitado con la debida oportunidad por la Secretaría Técnica; el COMAC podrá autorizar que el avalúo sea realizado por algún perito externo distinto al INDAABIN, debiéndose solicitar la validación del mismo al CTV; y
- b) El grado de complejidad que ha originado la problemática, así como toda aquella documentación que obre dentro del expediente que al efecto se haya integrado y que incida en la solución del conflicto.

Asimismo, la contraprestación en ningún caso, podrá ser superior al monto establecido en el avalúo correspondiente.





Por lo anterior expuesto, este órgano desconcentrado considera que esa Secretaría cumple con el precepto referido.

- 4. El Artículo 77, fracción II, inciso b), sub-inciso iii) de la LFPRH, establece que en las reglas de operación deberá especificarse textualmente el nombre del trámite que identifique la acción a realizar.**

La Comisión identifica acciones en el cuerpo de las ROPs que pudieran considerarse trámites, de conformidad con la definición establecida en el artículo 3, fracción XXI de la LGMR, a saber:

- I. Convenio Finiquito.
- II. Solicitud de contraprestación.

Por otro lado, la SEDATU hace mención en el cuerpo de las ROPs al "Instrumento jurídico idóneo" para resolver en definitiva un COSOMER, en cambio es omisa en señalar los elementos necesarios para dar lugar a dicho instrumento.

Por lo anterior, este órgano desconcentrado recomienda a esa Secretaría identifique los trámites y requisitos de los mismos, a fin de dar cabal cumplimiento con el presente precepto jurídico de referencia.

- 5. El Artículo 77, fracción II, inciso b), sub-inciso iv), de la LFPRH, establece que en las reglas de operación se deberán establecer los casos o supuestos que dan derecho a realizar el trámite.**

Esta Comisión se percató que la SEDATU señala en el artículo 6, que para poder tener acceso a la contraprestación se debe presentar algún conflicto por la posesión de la tierra, así como pertenecer a ejidos, comunidades, colonias agrícolas y ganaderas y comunidades indígenas y afromexicanas, así como a las personas que aspiran ser posesionarios, pequeños propietarios, aspirantes a ejidatarios o comuneros. Asimismo, esa Secretaría señaló en el artículo 9, inciso B de las ROPs las restricciones aplicables al Programa, donde se describe que los solicitantes no podrán recibir apoyos del Programa si se encuentran en los siguientes supuestos:

- I. Los conflictos internos de los núcleos agrarios;





- II. Las posesiones irregulares de grupos sobre propiedad privada, propiedad social y colonias agrícolas y ganaderas, excepto los asuntos que ya fueron determinados como viables por la Comisión de Elegibilidad dentro del Marco del Acuerdo Nacional para el Campo y los Acuerdos Agrarios; y
- III. Los asuntos en los que se haya generado violencia, de manera artificial a fin de obtener los beneficios del PROGRAMA. En caso de incurrir en el presente supuesto, se ejercerán las acciones legales que resulten procedentes.

Adicionalmente, en los artículos 49 y 50 se establece que el trámite de quejas, denuncias respecto a la ejecución de las Reglas de Operación puede ser realizado por la/s persona/s beneficiaria/s y las/os ciudadanas/os en general.

Por lo antes descrito, la CONAMER considera que la SEDATU atiende el artículo de la LFPRH antes citado.

6. El Artículo 77, fracción II, inciso b), sub-inciso v), de la LFPRH, establece que en las reglas de operación debe definirse la forma de realizar el trámite.

Respecto a este punto, se observa que la SEDATU es omisa en indicar la forma de realizar los trámites señalados en el punto 4, del presente Dictamen Regulatorio por lo que, este órgano desconcentrado, sugiere a esa Secretaría indicar la forma de realizar dichos trámites, así como anexar en las ROPs de mérito, el diagrama de flujo correspondiente, con el objetivo de cumplir con el precepto jurídico invocado.

7. El Artículo 77, fracción II, inciso b), sub-inciso vi), de la LFPRH, establece que en las reglas de operación sólo podrán exigirse los datos y documentos anexos estrictamente necesarios para tramitar la solicitud y acreditar si el potencial beneficiario cumple con los criterios de elegibilidad.

Esta Comisión observa que la SEDATU fue omisa en señalar los requisitos que las personas aspirantes deben de entregar para ser beneficiarias del Programa, por lo que esta CONAMER recomienda a esa Dependencia señalar datos y/o documentos anexos que se deben presentar para cumplir con el precepto jurídico invocado.

8. El Artículo 77, fracción II, inciso b), sub-inciso vii), de la LFPRH, establece que en las reglas de operación se deberán definir con precisión los plazos que tiene el aspirante





para realizar su trámite, así como el plazo de prevención y el plazo máximo de resolución de la autoridad.

Al respecto, la CONAMER advierte que la SEDATU es omisa en señalar los plazos de presentación, prevención y resolución de los trámites indicados en el punto 4, del presente Dictamen Regulatorio.

Por lo anterior, se recomienda a esa Dependencia señalar los plazos referidos para el trámite señalados en el cuerpo de las Reglas de Operación, previo a la publicación en el DOF, con la finalidad de cumplir con el precepto jurídico de mérito.

- 9. El Artículo 77, fracción II, inciso b), sub-inciso viii), de la LFPRH, establece que en las reglas de operación se deberán especificar las unidades administrativas ante quienes se realiza el trámite o, en su caso, si hay algún mecanismo alternativo.**

En lo que respecta a este apartado, esta Comisión observa que los artículos 49 y 50 se establecen que el trámite de quejas, denuncias respecto a la ejecución de las Reglas de Operación puede ser realizado por la/s persona/s beneficiaria/s y las/os ciudadanas/os en general.

Las quejas y denuncias sobre cualquier hecho en los que tengan participación los AE, podrán ser presentadas en las Oficinas de Representación o en la Dirección General de Concertación Agraria y Mediación (DGCAyM); las que sean recibidas en las Oficinas de Representación deberán ser remitidas a la DGCAyM, para su atención en los términos previstos en los respectivos contratos y en la normativa de la materia.

Las quejas y denuncias en contra de servidores públicos deberán presentarse por escrito dirigido al Titular del OIC en la SEDATU, en el domicilio donde se ubique dicha oficina, mismo que puede consultar en la página de internet <https://www.gob.mx/sedatu>, o enviar vía correo electrónico a la dirección oic@sedatu.gob.mx.

Asimismo, podrán dirigir su queja directamente a la Secretaría de la Función Pública, con domicilio en Insurgentes Sur No. 1735, colonia Guadalupe Inn, C.P. 01020, alcaldía Álvaro Obregón, o por correo electrónico a la dirección quejas@funcionpublica.gob.mx.

Por lo anterior, esta Comisión considera que la SEDATU da cumplimiento al precepto de la LPFPRH invocado.





Bajo los argumentos antes señalados, de conformidad con el artículo 77, fracción II de la LFPRH, el presente Dictamen Regulatorio constituye una valoración sobre el apego a los criterios establecidos en dicho precepto jurídico; como consecuencia, corresponde a las dependencias y organismos descentralizados, en su caso, verificar que el anteproyecto dé cabal cumplimiento a la totalidad de las disposiciones jurídicas aplicables a la expedición y operación del mismo, así como efectuar las adecuaciones correspondientes en atención a los comentarios contenidos en el presente dictamen.

No se omite señalar que, a fin de dar cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 47 de la LGMR, la SEDATU deberá remitir a la CONAMER, dentro de los 10 días hábiles siguientes a que se publique en el DOF el anteproyecto en comento, la información respecto de los siguientes trámites:

- I. Convenio Finiquito.
- II. Solicitud de contraprestación.

Lo anterior, para dar cumplimiento a lo señalado en el artículo 46 de la LGMR en el Registro Federal de Trámites y Servicios.

Sin perjuicio de lo anterior, se recomienda a esa Dependencia la inclusión de los criterios contenidos en el *Acuerdo por el que se emiten los Lineamientos para incorporar la perspectiva de género en las reglas de operación de los programas presupuestarios federales*, publicado en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 29 de junio de 2016, emitido por el Instituto Nacional de las Mujeres y la CONAMER, relativos a la incorporación de disposiciones que fomenten el respeto y protección de los derechos humanos de las mujeres, el logro de la igualdad sustantiva entre mujeres y hombres, y la eliminación de todas las formas de discriminación contra las mujeres en las reglas de operación.

Adicional a lo expuesto en el presente escrito, de manera respetuosa esta Comisión exhorta a esa Dependencia a realizar las medidas que estime necesarias para garantizar que, la administración de los recursos públicos federales que se contemplen para la operación del Programa sobre el cual versa la propuesta regulatoria en trato, se apegue a los criterios de legalidad, honestidad, eficiencia, eficacia, economía, racionalidad, austeridad, transparencia, control, rendición de cuentas y equidad de género que prevén los artículos 1, segundo párrafo y 77, primer párrafo, de la LFPRH.





En consecuencia, y conforme a lo dispuesto por el referido artículo 77, fracción II de la LFPRH, la SEDATU puede continuar con las formalidades para la publicación del anteproyecto en el DOF.

Lo anterior, se comunica con fundamento en los preceptos jurídicos mencionados, así como en el artículo 9 del *Reglamento Interior de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria*,⁴.

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial saludo.

Atentamente

El Comisionado Nacional

DR. ALBERTO MONTOYA MARTÍN DEL CAMPO

Última hoja de 10 de 10 páginas, del asunto de Dictamen Regulatorio sobre el anteproyecto denominado "*Lineamientos de operación del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural*".

⁴ Publicado en el DOF el 18 de enero de 2004 y modificado el 9 de octubre de 2015.

