

En el Plan Nacional de Desarrollo se establece como estrategia, fundamental para el campo mexicano, *disminuir la incertidumbre y fomentar la convivencia armónica de quienes habitan el campo mexicano* mediante la procuración de justicia agraria en forma rápida y expedita, además de instrumentar la conciliación como medio preferente para solucionar las controversias agrarias;<sup>1</sup> en los mismos términos, en el Programa Sectorial Agrario se plantean las estrategias y se asienta que es necesario mejorar *la credibilidad en el Estado para que pueda percibirse como un mediador honesto y competente en la resolución de conflictos*, asimismo, en ambos ordenamientos se destaca que se deberá privilegiar la conciliación de intereses en las controversias agrarias.<sup>2</sup>

Desde el inicio de las actividades de la Procuraduría Agraria, se considera que las controversias, lejos de ser conflictos graves o enfrentamientos violentos, son una expresión del ejercicio cotidiano de los derechos agrarios relacionados directamente con los derechos de propiedad sobre la tierra, su origen está relacionado con el periodo de transición, del surgimiento a la plena aplicación de la Ley Agraria, durante el cual se aclarará la titularidad de los derechos en dirección a consolidar la nueva cultura agraria.

\* Adscritos a la DGEP/PA.

<sup>1</sup> Poder Ejecutivo Federal. *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, p. 95.

<sup>2</sup> Secretaría de la Reforma Agraria. *Programa Sectorial Agrario 2001-2006*, p. 43.

De acuerdo con la información que se presenta, derivada de las estadísticas básicas de la Institución (SUI), los asuntos de controversias entre los sujetos agrarios o con terceros (ejidatarios, vecindados, posesionarios, ejidos y comunidades), son predominantemente de carácter individual; la menor proporción corresponde a la forma colectiva, en ambos casos han sido resueltos a través de servicios de asesoría, conciliación, arbitraje y de representación jurídica, conjugando profesionalismo, objetividad y transparencia, de conformidad a lo previsto por las disposiciones jurídicas aplicables. Las controversias concluidas ya sea por conciliación o por asesoría y representación, lo que refleja el esfuerzo y dedicación de los servidores públicos por resolverlas de manera definitiva, transparente y justa. Lo anterior se logra gracias a la presencia nacional y regional de la Procuraduría y a la confianza de los sujetos agrarios que acuden a solicitar sus servicios; cumpliendo la función de ser una institución de servicio social que brinda apoyo, asesoría y representación legal a los diferentes sujetos agrarios a fin de garantizar la seguridad jurídica en el campo mexicano.

De 1992 a 2005 la Procuraduría atendió y concluyó más de 660 mil controversias, de las cuales poco más de la mitad (52%) fue por medio de acciones de conciliación, mientras que 48% corresponde a los servicios de asesoría jurídica y representación. Lo que significa que es la conciliación la vía preferente para resolver controversias (ver cuadro siguiente).

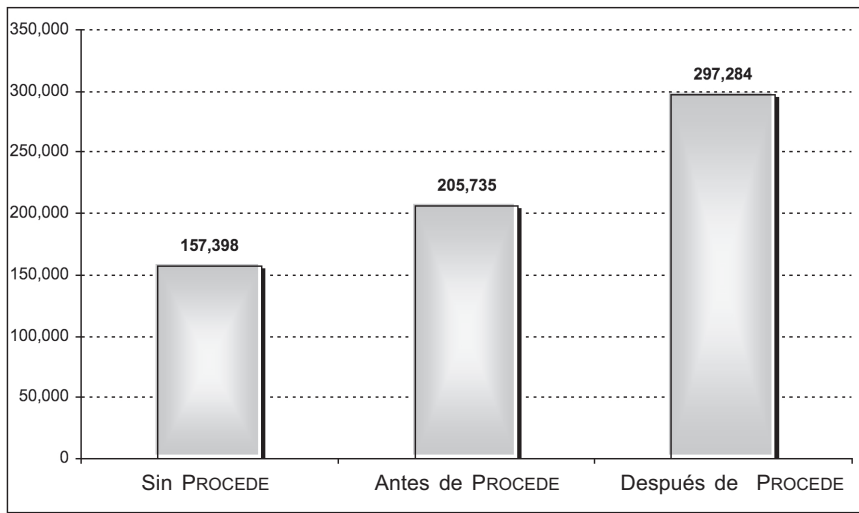
Asuntos de controversias concluidas mediante acciones de conciliación, asesoría y representación legal, 1992-2005

Tipo de controversia	Concluidos	Por Conciliación	Por jurídico
	Número	Porcentaje	Porcentaje
Por posesión de una parcela	136,848	66	34
Por sucesión de derechos ejidales y comunales	123,102	15	85
Por la no aceptación como ejidatario o comunero	58,075	51	49
Por solares sujetos al régimen ejidal o comunal	48,660	79	21
Por determinación de límites parcelarios	35,164	96	4
Por la acreditación de la calidad de ejidatario o comunero	31,760	-	100
Por la asignación de derechos sobre tierras, en los términos del artículo 61 de la Ley Agraria	19,248	12	88
Con motivo de servidumbres de paso en terrenos ejidales y comunales	16,505	93	7
Por enajenación de derechos parcelarios o comunes	14,409	73	27
Por límites de terrenos con ejido	14,178	87	13
Por el no reconocimiento como posesionario	14,083	88	12
Por el no reconocimiento como avecindado	13,102	91	9
Por el uso, aprovechamiento, acceso y conservación de las tierras de uso común	12,861	90	10
Por límites de terrenos con pequeños propietarios	10,846	83	17
Por la separación de un ejidatario o comunero	9,396	19	81
Otros	102,180	46	54
Total	660,417	52	48

Fuente: Procuraduría Agraria, CD ROM *Estadísticas Agrarias* 2005.

Destaca que la mayoría de los asuntos de controversias, 297,284 (45%) fueron solucionados en núcleos agrarios certificados, es decir, que ha sido regularizada la tenencia de la tierra y certificada la titularidad de los derechos ejidales mediante el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE), mientras que 31.1% concluyó antes del de dicho programa, en este caso la solución permitió llevarlo a cabo; de ahí, se puede afirmar que el PROCEDE incide en la solución de las controversias. Finalmente, 23.8% (157,398) de los asuntos de controversias concluyó en núcleos agrarios que aún no cuentan con el PROCEDE (ver gráfico).

Número de asuntos de controversias concluidas mediante acciones de conciliación, asesoría y representación legal, según la realización del PROCEDE, 1995-2005



Fuente: Procuraduría Agraria, CD ROM *Estadísticas Agrarias 2005*, México.

Del total de asuntos de controversias, 345 mil 50 fueron concluidos por conciliación, principalmente aquellos que involucran derechos individuales de los sujetos agrarios; tal es el caso de las controversias por la posesión de una parcela, por solares sujetos al régimen ejidal o comunal y por la determinación de límites parcelarios.

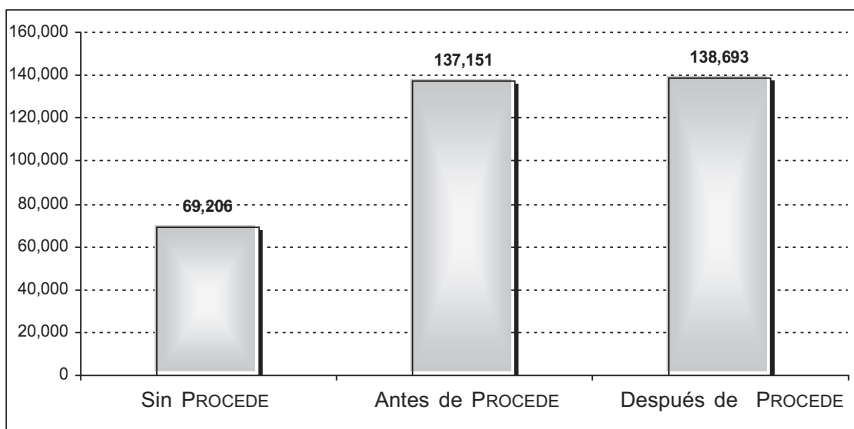
Asuntos de controversias concluidas por acciones de conciliación, 1992-2005

Tipo de controversia	Concluidos Individuales		Colectivos		Antes de	Después de	Sin
	Número	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje	PROCEDE	PROCEDE	PROCEDE
Por posesión de una parcela	90,794	82.4	17.6	44.9	32.3	22.7	
Por solares sujetos al régimen ejidal o comunal	38,598	82.7	17.3	39.7	37.0	23.4	
Por determinación de límites parcelarios	33,734	80.8	19.2	38.6	44.2	17.3	
Por la no aceptación como ejidatario o comunero	29,522	81.1	18.9	49.5	28.3	22.1	
Por sucesión de derechos ejidales y comunales	18,354	77.7	22.3	32.1	37.5	30.4	
Con motivo de servidumbres de paso en terrenos ejidales y comunales	15,305	71.5	28.5	28.7	51.9	19.4	
Por límites de terrenos con ejido	12,341	76.4	23.6	56.5	20.3	23.2	
Por el no reconocimiento como posesionario	12,332	82.9	17.1	66.8	16.8	16.5	
Por el no reconocimiento como avecindado	11,863	80.5	19.5	29.5	63.0	7.4	
Por el uso, aprovechamiento, acceso y conservación de las tierras de uso común	11,597	73.2	26.8	19.9	71.9	8.2	
Por enajenación de derechos parcelarios o comunes	10,550	72.3	27.7	16.9	73.9	9.2	
Por límites de terrenos con pequeños propietarios	8,977	68.9	31.1	60.6	19.7	19.7	
Con motivo del incumplimiento de los actos y contratos celebrados, en materia agraria entre sujetos agrarios	5,882	76.6	23.4	30.8	53.5	15.7	
Por incumplimiento de actos y contratos celebrados, en materia agraria, entre sujetos agrarios con terceros	3,504	75.2	24.8	23.7	64.0	12.3	
Entre ejidatarios o entre comuneros por la titularidad de un derecho sobre la parcela	3,444	73.6	26.4	30.0	55.7	14.3	
Otros	38,253	71.1	28.9	29.3	51.5	19.2	
Total	345,050	78.7	21.3	39.7	40.2	20.1	

Fuente: *Idem.*

Del total de estos asuntos (345 mil), 40.2% corresponde a los asuntos concluidos después del PROCEDE, mientras que 39.7% es de antes del programa y 20.1% en núcleos sin PROCEDE.

Número de asuntos de controversias concluidas por acciones de conciliación según la realización del PROCEDE, 1992-2005



Fuente: *Idem*.

Con relación a los asuntos de controversias concluidos por el área jurídica (315,367), que representan poco menos de la mitad del total (660,417), se puede apreciar en el cuadro siguiente que también predomina el carácter individual en los principales tipos de asuntos de controversias concluidos por acciones jurídicas.

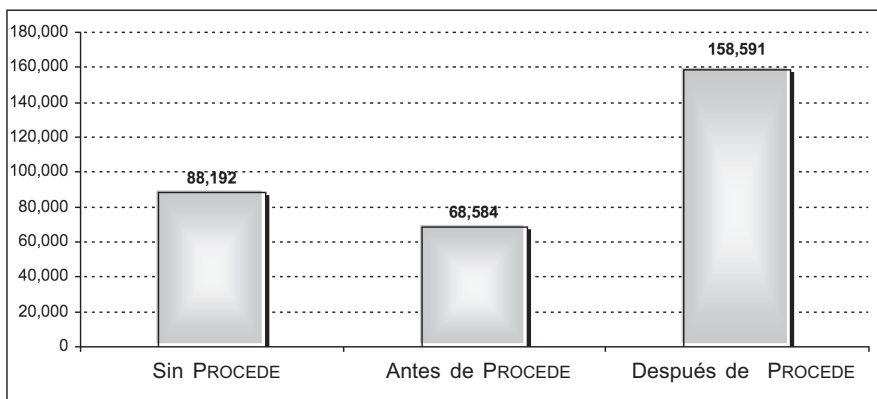
Asuntos de controversias concluidas por acciones de asesoría y representación legal, 1992-2005

Tipo de controversia	Asuntos concluidos		Individuales Colectivos	Antes de Después de		Sin
	Número	Porcentaje		PROCEDE	PROCEDE	
	Número	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje	Porcentaje
Por sucesión de derechos						
ejidales y comunales	104,748	96.4	3.6	17.7	61.1	21.2
Por posesión de una parcela	46,054	90.0	10.0	25.9	51.3	22.9
Por la acreditación de la calidad						
de ejidatario o comunero	31,760	87.4	12.6	25.6	18.6	55.8
Por la no aceptación como						
ejidatario o comunero	28,553	83.9	16.1	41.8	15.2	43.0
Por la asignación de derechos						
sobre tierras, en los términos del						
artículo 61 de la Ley Agraria	16,906	80.4	19.6	1.6	96.1	2.2
Por solares sujetos al régimen						
ejidal o comunal	10,062	87.2	12.8	14.2	67.1	18.7
Por la separación de un						
ejidatario o comunero	7,630	46.7	53.3	44.4	39.7	15.9
Por la asignación de tierras por						
la asamblea, en los términos del						
artículo 61 de la Ley Agraria	4,506	79.9	20.1	2.2	92.2	5.5
Por restitución de tierras,						
bosques y aguas	4,288	70.1	29.9	27.7	47.5	24.8
Por enajenación de derechos						
parcelarios o comunes	3,859	94.1	5.9	15.5	57.2	27.2
Por la asignación de solares						
al constituirse la zona						
de urbanización	2,862	86.6	13.4	1.4	95.8	2.8
Entre ejidatarios o entre						
comuneros por la titularidad de						
un derecho sobre la parcela	2,608	86.5	13.5	19.7	54.4	25.9
Otros	51,531	85.8	14.2	20.5	43.0	36.5
Total	315,367	88.6	11.4	21.7	50.3	28.0

Fuente: Procuraduría Agraria, CD ROM *Estadísticas Agrarias 2005*, México.

Por su parte, la mitad de estos asuntos (158,591) concluyeron después del PROCEDE, 28% que corresponde a núcleos agrarios sin el programa y 21.7% concluyeron antes del PROCEDE.

Número de asuntos de controversias concluidas por acciones de asesoría y representación legal, según la realización del PROCEDE, 1992-2005



Fuente: Procuraduría Agraria, CD ROM *Estadísticas Agrarias 2005*, México.

Por otra parte, los estados donde es mayor la proporción de núcleos agrarios y sujetos, también es donde se concentra el número de controversias concluidas, las entidades son Veracruz, Oaxaca, México, Michoacán, Guerrero, Hidalgo, Jalisco y Chiapas.



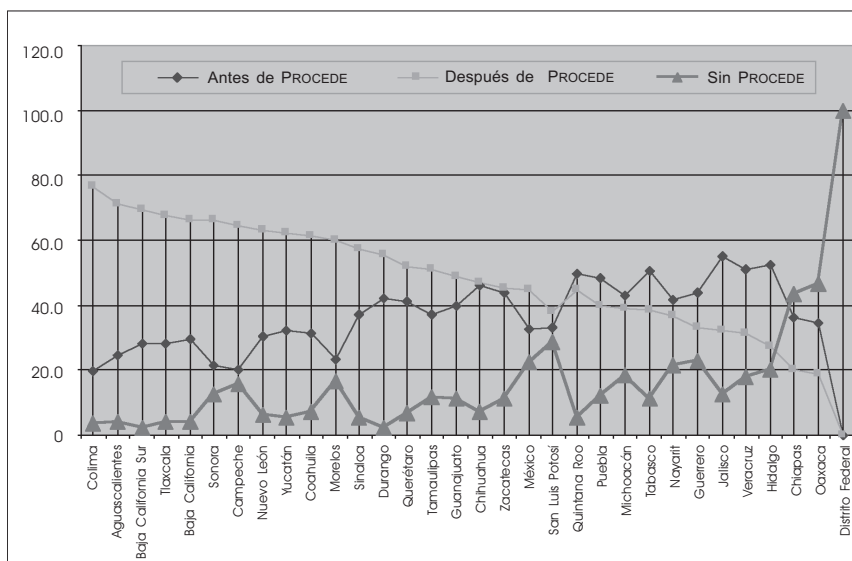
Asuntos de controversias concluidas mediante acciones de conciliación según la realización del PROCEDE, por estado, 1992-2005

Estado	Asuntos concluidos	Después de PROCEDE	Antes de PROCEDE	Sin PROCEDE
Veracruz	46,825	31.2	51.1	17.7
Oaxaca	34,941	19.0	34.6	46.4
México	26,823	44.6	32.9	22.5
Michoacán	23,004	38.8	42.8	18.4
Guerrero	16,474	33.3	43.9	22.9
Hidalgo	15,217	27.4	52.4	20.3
Jalisco	13,565	32.4	55.2	12.5
Chiapas	12,425	20.3	36.2	43.4
Yucatán	12,294	62.3	32.3	5.3
Guanajuato	12,162	48.8	39.8	11.4
Tabasco	11,855	38.3	50.4	11.3
Sonora	11,293	66.4	21.3	12.3
San Luis Potosí	10,890	38.0	33.3	28.7
Puebla	9,965	39.7	48.4	11.9
Coahuila	9,791	61.3	31.5	7.3
Sinaloa	9,607	57.2	37.3	5.5
Chihuahua	9,198	47.0	45.9	7.1
Tamaulipas	8,280	51.1	37.1	11.7
Durango	6,967	55.6	42.0	2.3
Nuevo León	5,634	63.3	30.2	6.5
Campeche	4,750	64.5	20.0	15.5
Nayarit	4,437	36.9	41.5	21.6
Morelos	3,888	60.1	23.1	16.7
Distrito Federal	3,719	-	-	100.0
Querétaro	3,614	52.1	41.2	6.7
Zacatecas	3,439	45.2	43.7	11.1
Baja California	3,050	66.5	29.6	3.9
Tlaxcala	2,054	67.5	28.3	4.1
Colima	1,853	76.4	19.9	3.7
Baja California Sur	1,764	69.5	28.3	2.2
Quintana Roo	1,729	44.7	49.8	5.5
Aguascalientes	761	71.2	24.6	4.2
Otros	2,782	33.7	33.9	32.5
Total	345,050	40.2	39.7	20.1

Fuente: Procuraduría Agraria, CD ROM *Estadísticas Agrarias* 2005, México.

Como se observa en la gráfica siguiente, en veinte entidades es mayor la proporción de controversias concluidas por conciliación después del PROCEDE, mientras que en nueve, éstas fueron resueltas antes del Programa, y en tres, la mayoría concluyó en núcleos sin PROCEDE.

Asuntos de controversias concluidas mediante acciones de conciliación según la realización del PROCEDE, por estado, 1995-2005



Fuente: *Idem*.

Por su parte, la mitad (49.9%) de los asuntos concluidos por acciones jurídicas, se concentran en nueve estados: Oaxaca, Sinaloa, Sonora, Veracruz, México, Chiapas, Michoacán, Puebla y Guerrero.

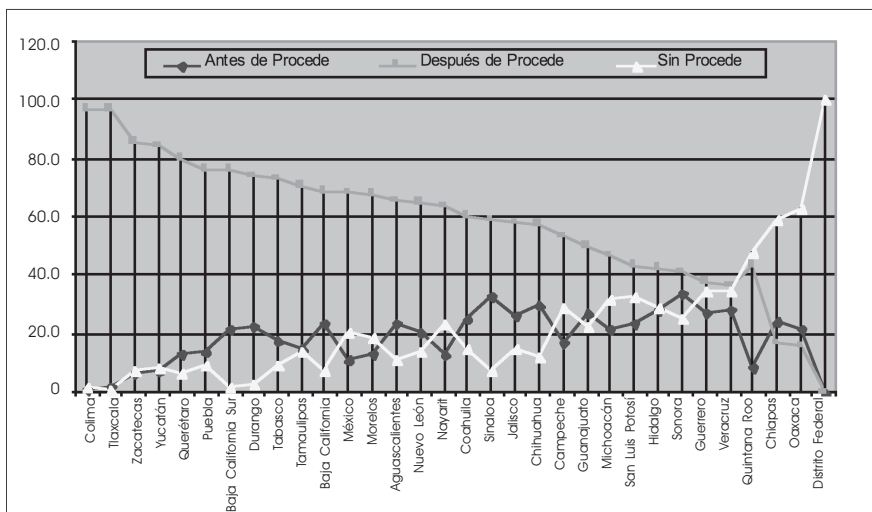
Asuntos de controversias concluidas mediante acciones de asesoría y representación legal, según la realización del PROCEDE, por estado, 1992-2005

Estado	Asuntos concluidos	Después de PROCEDE	Antes de PROCEDE	Sin PROCEDE
Oaxaca	23,653	21.9	15.7	62.5
Sinaloa	23,049	33.4	59.0	7.6
Sonora	21,398	33.9	41.0	25.1
Veracruz	21,134	28.6	36.6	34.8
México	18,213	11.1	68.4	20.6
Chiapas	16,149	24.1	16.6	59.3
Michoacán	13,912	21.8	46.7	31.5
Puebla	10,062	14.0	76.2	9.8
Guerrero	9,914	27.6	38.0	34.3
San Luis Potosí	9,728	24.0	43.2	32.7
Jalisco	9,697	26.7	58.1	15.3
Zacatecas	9,368	7.2	85.5	7.3
Chihuahua	9,273	30.0	57.3	12.6
Coahuila	9,122	25.0	60.2	14.8
Guanajuato	7,493	26.9	50.2	22.9
Hidalgo	7,429	28.3	42.7	29.0
Durango	7,276	23.0	73.7	3.3
Tamaulipas	6,754	15.1	70.5	14.5
Nayarit	6,598	12.9	63.4	23.7
Querétaro	5,283	13.7	79.9	6.4
Distrito Federal	5,192	-	-	100.0
Yucatán	5,088	7.5	84.1	8.4
Baja California	5,039	23.9	68.5	7.6
Tabasco	4,368	17.8	72.9	9.4
Tlaxcala	3,890	2.1	96.7	1.2
Campeche	3,281	17.3	53.3	29.4
Morelos	3,231	13.6	67.5	18.9
Colima	3,226	1.5	96.7	1.7
Nuevo León	3,055	20.4	64.9	14.7
Baja California Sur	2,383	21.9	76.0	2.1
Quintana Roo	2,070	9.1	43.5	47.4
Aguascalientes	1,928	23.7	65.2	11.0
Otros	27,111	18.4	36.7	45.0
Total	315,367	21.7	50.3	28.0

Fuente: *Idem.*

En la gráfica siguiente se aprecia que en la mayoría de los estados, las controversias fueron concluidas por acciones de asesoría y representación legal en núcleos agrarios que cuentan con el PROCEDE; en cambio, en Quintana Roo, Chiapas, Oaxaca y Distrito Federal la mayor proporción correspondió a núcleos sin PROCEDE.

Asuntos de controversias concluidas mediante acciones de asesoría y representación legal, según la realización del PROCEDE, por estado, 1995-2005



Fuente: Idem.