



**FINANZAS**  
SECRETARÍA DE FINANZAS



**GABINETE**  
JEFATURA DE GABINETE



**PLANEACIÓN**  
INSTITUTO DE PLANEACIÓN  
PARA EL BIENESTAR

Página | 1

# **Conciliación y prevención del conflicto agrario**

## **Diagnóstico del programa**

ANTECEDENTES .....	3
IDENTIFICACIÓN, DEFINICIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA O NECESIDAD.....	3
OBJETIVOS .....	5
COBERTURA.....	7
ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS .....	7
ANÁLISIS DE INVOLUCRADOS .....	9
DISEÑO DEL PROGRAMA PROPUESTO O CON CAMBIOS SUSTANCIALES.....	10
ANÁLISIS DE SIMILITUDES O COMPLEMENTARIEDADES .....	11

## ANTECEDENTES

El 29 de junio de 1991, a través del decreto No. 108, la Quincuagésima Cuarta Legislatura del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, constituyó la Ley Orgánica de la Junta de Conciliación Agraria para la solución de los conflictos agrarios que se susciten entre comunidades, ejidos, núcleos de población y pequeños propietarios o cualquier otro conflicto agrario de naturaleza colectiva, incluidos los problemas limítrofes al interior del estado, como los que se susciten con otras entidades federativas.

El 12 de marzo de 2018, se adicionó a la Ley Orgánica de la Junta de Conciliación Agraria el artículo 18 Bis. donde se atribuyen entre otras funciones, elaborar programas preventivos y acciones en conciliación agraria; funcionalidad que se plasma en el Plan Estatal de Desarrollo como acción pública de gobierno y que se reafirma en la política pública denominada “Paz con Justicia y Bienestar para el Pueblo de Oaxaca”.

En alienación al Plan Nacional de Desarrollo donde se plantea la solución de conflictos a través del diálogo y construir una política de paz que ataque a las raíces mismas de la conflictividad, se decidió crear dentro del Plan Estatal de Desarrollo un nuevo eje que es el de la Conciliación del Conflicto Agrario.

## IDENTIFICACIÓN, DEFINICIÓN Y DESCRIPCIÓN DEL PROBLEMA O NECESIDAD.

**Problema:** Conflictos agrarios y de límites en el estado de Oaxaca.

La palabra conflicto proviene del latín *conflictus*, es un choque de ideas, situaciones, personas que se enfrentan en oposición. El conflicto agrario “es un conjunto de fenómenos agrarios que por las particularidades de la historia agraria mantienen una alta susceptibilidad de generar tensiones locales, muchas veces desembocando en la violencia”. (Camacho, 2003 Prensa libre)

Uno de los problemas más graves y más complejos de resolver en el estado de Oaxaca es el conflicto territorial (cuestiones de límites entre municipios; disputas históricas por tierras; resguardo de bosques y otros recursos naturales). Desafortunadamente, los conflictos por la tierra entre comunidades indígenas han sido una constante en la historia del estado de Oaxaca, desde la época de la Colonia hasta nuestros días.

El conflicto agrario se genera por diversas causas entre ellas, la sobre posición de planos, invasión de tierras de un pueblo a otro, disputa de los recursos naturales (forestales, minerales y pétreos), indefinición de colindancias o desconocimiento de sus linderos o límites, y por hacer mal uso o mala interpretación de documentos históricos (títulos primordiales, mercedes reales y cacicazgos)

El conflicto agrario en el estado de Oaxaca, se caracteriza porque incluye la mayoría de los delitos tipificados en el código penal, desde delitos contra el patrimonio como robo, robo de animales, instrumentos y productos agropecuario abuso de confianza, comercialización de objetos robados, fraude, daño a los bienes ajenos, despojo, afectación o transferencia ilegal de bienes comunales o ejidales, afectación a los derechos de propiedad y a los límites de crecimiento de la población; delitos contra la seguridad individual, la privacidad y la confidencialidad de las personas como asaltos, allanamiento de morada o domicilio, presión en contra de las personas; delitos contra la libertad física como lesiones físicas o psíquicas, golpes y lesiones, tortura, secuestro hasta delitos contra la vida, como la privación de la vida, homicidio, genocidio.

El conflicto agrario es el problema público, que afecta en forma negativa el bienestar social, el medio ambiente, la armonía social o inclusive la existencia de la misma comunidad. La Junta de Conciliación Agraria es el medio para atender el problema público de la conflictividad agraria límites agrarios, logrando la resolución de conflictos de forma amistosa y equitativa.

La Junta de Conciliación Agraria, a través de la conciliación en las mesas de diálogo se busca evitar litigios de larga duración y mejorar las relaciones entre las partes, dado que en esta actuación no resultan perdedores, ni triunfadores, garantizando imparcialidad, rapidez, confiabilidad, total reconocimiento y validez del acuerdo logrado, porque se ratifica ante la instancia correspondiente.

Para el tema de la conciliación agraria, se recibió del anterior gobierno un universo conformado por 294 controversias, distribuido de la siguiente manera: 23 de alto riesgo, 51 de mediano riesgo y 220 de bajo riesgo. (PHINA, 2022)

**Tabla 1: Controversias agrarias por región y por nivel de clasificación que se recibieron**

REGIÓN	NIVEL DE CLASIFICACIÓN		
	ALTO	MEDIANO	BAJO
CAÑADA	0	1	10
COSTA	0	4	29
ISTMO	4	4	24
MIXTECA	4	9	38
PAPALOAPAN	2	2	35
SIERRA NORTE	0	6	17
SIERRA SUR	9	11	38
VALLES CENTRALES	4	14	29
TOTAL	23	51	220

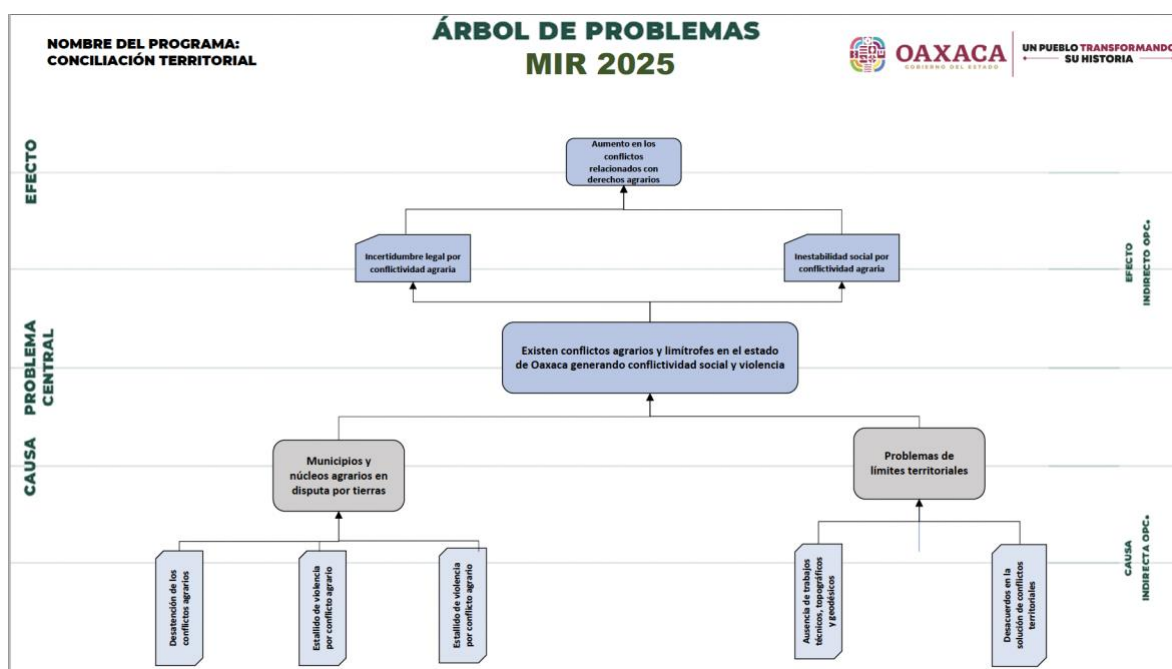
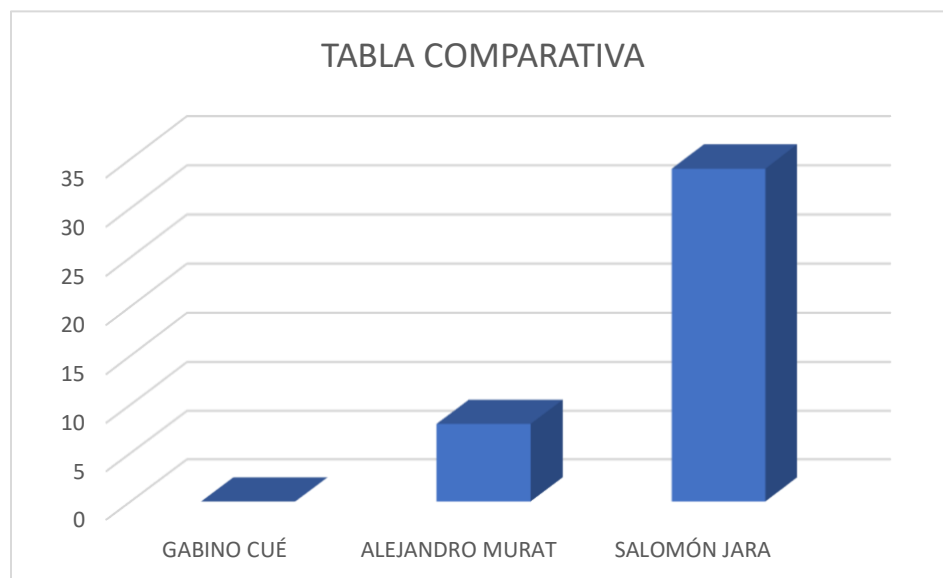
Fuente: Registro Agrario Nacional, Padrón e Historial de Núcleos Agrarios, 2022.

En 21 meses de la administración del Ing. Salomón Jara Cruz, Gobernador Constitucional del estado de Oaxaca, se ha concretado la firma de 33 convenios que fortalecen el eje de paz territorial, siendo 23 convenios de conciliación agraria, 8 convenios de prevención al conflicto agrario y 2 convenios de ejecución de sentencia; dejando el universo de trabajo conformado por 269 conflictos agrarios, de los cuales 23 son de alto riesgo, 50 de mediano riesgo y 196 de bajo riesgo.

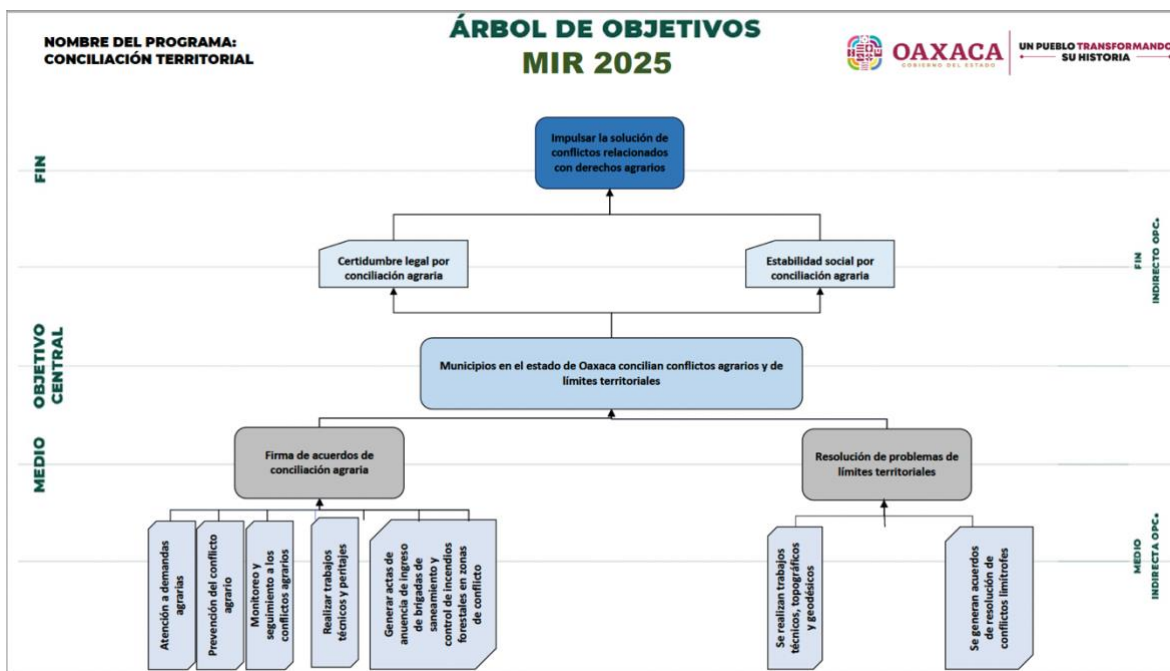
**Tabla 2: Controversias agrarias por región y por nivel de clasificación actualizada**

REGIÓN	NIVEL DE CLASIFICACIÓN		
	ALTO	MEDIANO	BAJO
SIERRA FLORES MAGÓN	0	0	10
COSTA	0	4	27
ISTMO	4	4	23
MIXTECA	4	9	36
PAPALOAPAN	2	2	30
SIERRA JUÁREZ	0	7	13
SIERRA SUR	9	10	29
VALLES CENTRALES	4	14	28
TOTAL	23	50	196

Página | 5







## Objetivo

## Objetivo

Se busca promover la solución de la conflictividad agraria y de límites a través de la prevención y la conciliación de municipios y núcleos agrarios a través de convenios definitivos de conciliación agraria, actas de prevención del conflicto agrario, favoreciendo la construcción de paz y gobernabilidad.

## Medios

- A través de mesas de conciliación en donde se escuchan, discutan, diriman y firmen convenios de conciliación agraria.
- A través de la firma de documentos para establecer los límites territoriales en el estado.

## Fines

- Prevenir el conflicto agrario
- Realizar trabajos técnicos
- Conciliar el conflicto agrario

## Aportación del programa a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo en México establece las metas y estrategias de desarrollo a nivel nacional y en Oaxaca, alineamos las acciones y políticas con este plan. En ese sentido, la Junta de Conciliación Agraria de Oaxaca construye una política de paz que ataque las raíces mismas de la conflictividad agraria, contribuyendo de esta manera a la gobernabilidad y a la construcción de paz.

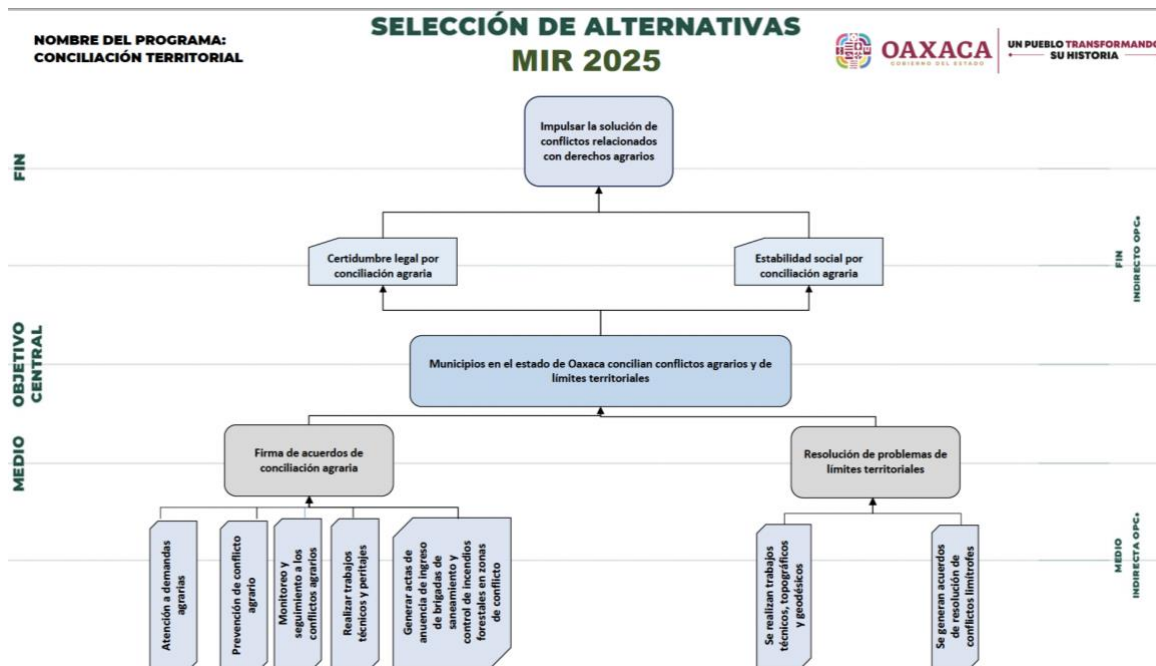
Se construye paz con justicia a través de las acciones de la Junta de Conciliación Agraria con acciones que se basan en modelos de justicia transicional, cultura de paz y recuperación de la confianza en la autoridad. De esta manera, existe una alineación a los lineamientos descritos en el Plan Nacional de Desarrollo.

## COBERTURA

El área de enfoque potencial son los 1680 núcleos agrarios distribuidos en 570 municipios con una población total de 4 132 148 habitantes que conforman la población del estado de Oaxaca. De los cuales, 974,843 son hombres y 2,157,305 son mujeres (INEGI, 2020).

Página | 7

La frecuencia de actualización del área de enfoque potencial y objetivo se realizará cada año de acuerdo a la publicación de PHINA, programa de el RAN



## ANÁLISIS DE ALTERNATIVAS

Derivado del árbol de problemas, se eligieron cuatro acciones para el componente Firma de acuerdos de conciliación agraria.

Atención a demandas agrarias a través de mesas de conciliación ya que normativamente nos corresponde, se cuenta con capacidad para lograr los resultados planteados y es la mejor opción considerando costo-beneficio.

- Prevención del conflicto agrario. La Junta de Conciliación Agraria tiene, como una de sus atribuciones, prevenir el conflicto agrario ya que resulta menos oneroso para el erario público, que resolver un conflicto que genera pérdidas económicas y materiales. Prevenir es la mejor alternativa considerando costo-beneficio.

- Monitoreo y seguimiento de los conflictos agrarios. Esta actividad corresponde a la coordinación de Delegados de Paz Social. Cuando un Delegado de Paz Social detecte un posible conflicto agrario, inmediatamente propondrá el establecimiento de una mesa de diálogo, para resolver esta problemática. Forma parte de las acciones preventivas por lo que es la mejor opción considerando costo-beneficio además de que a través de los Delegados de Paz Social se tiene la capacidad para lograr los resultados planteados.

Página | 8

- Ejecutar trabajos técnicos. Los trabajos técnicos (inspección ocular, recorridos y medición de líneas de colindancia, colocación de mojoneras, elaboración de planos, interpretación de trabajos técnicos, trabajos técnicos informativos y trabajos técnicos para la solución del conflicto) son parte del proceso de conciliación agraria ya que permiten determinar los límites entre núcleos agrarios. Normativamente le corresponde realizar este trabajo a la Junta de Conciliación Agraria y además se tiene la capacidad para realizar este trabajo y lograr los resultados planteados.

- Generar actas de anuencia de ingreso de brigadas de saneamiento y control de incendios forestales en zonas de conflicto. Una de las actividades que realiza la Junta de Conciliación Agraria es intervenir en zonas de conflicto para permitir el ingreso de dichas brigadas. Se denomina conciliación al acuerdo entre dos posturas que estuvieron encontradas en el pasado. Las relaciones interpersonales que se derivan de la convivencia social acarrearán conflictos en numerosas oportunidades. La permanencia en sociedad requiere que se busquen y se asuman continuamente actitudes y posturas que sean convenientes y beneficiosas para todas las partes que intervienen. De hecho, puede afirmarse con seguridad que la inteligencia emocional consiste en dirimir con facilidad estos conflictos.

La Conciliación es un mecanismo para la resolución de conflictos, en forma amistosa y equitativa, con la ayuda de un tercero neutral y calificado, Con ella evitamos llevar a la justicia ordinaria litigios de larga duración y mejorar las relaciones entre las partes, dado que en esta actuación no resultan perdedores, ni triunfadores.

Este procedimiento debe garantizar imparcialidad, rapidez, confiabilidad, total reconocimiento y validez del acuerdo logrado, porque se ratifica ante la instancia correspondiente.

## **ANÁLISIS DE INVOLUCRADOS**

La Junta de Conciliación Agraria, es un Órgano de Gobierno de interés público y de utilidad social, dependiente de la Secretaría de Gobierno, en este sentido, existe coordinación con el sector agrario de la federación, autoridades y representantes de núcleos agrarios; con el objetivo de lograr conciliar posiciones de núcleos agrarios en controversia, a través de convenios definitivos de conciliación agraria favoreciendo la construcción de paz y gobernabilidad.



**Tabla 4: Actores participantes en el programa**

Actores principales	Actores del Gobierno Federal	Actores del Gobierno el Estado
<p>Órganos colegiados que conforman el Comisariado Ejidal o Comunal de cada uno de los núcleos agrarios</p> <p>Municipios</p> <p>Sujetos agrarios: comuneros, ejidatarios, pequeños propietarios.</p>	<p>Tribunal Superior Agrario</p> <p>Tribunales Unitarios Agrarios</p> <p>Secretaría de Gobernación</p> <p>Procuraduría Agraria</p> <p>Registro Agrario Nacional</p> <p>Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano</p> <p>Guardia Nacional</p> <p>Secretaría de la Defensa Nacional</p> <p>Comisión Nacional de Derechos Humanos</p>	<p>Gubernatura</p> <p>Secretaría De Gobierno</p> <p>Coordinación de Atención a los Derechos Humanos</p> <p>Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca</p> <p>Secretaría de Seguridad Pública</p> <p>Juzgados de Distritos</p>

**Tabla 5: Entidades con las que coadyuva la junta de conciliación agraria a petición de las mismas.**

N/P	ENTIDADES
1	Coordinación de Atención a los Derechos Humanos
2	Comisión Federal de Electricidad
3	Comisión Nacional de Derechos Humanos
4	Comisión Estatal Forestal
5	Comisión Nacional Forestal
6	Comisión del Agua
7	Defensoría de los Derechos Humanos del Pueblo de Oaxaca
8	Fiscalía General del Estado de Oaxaca
9	Gubernatura
10	Instituto Nacional Electoral
11	Instituto de Planeación para el Bienestar
12	Instituto Nacional del Suelo Sustentable
13	Juzgados de Distrito
14	Procuraduría Agraria
15	Pocuraduría Federal de Protección al Ambiente

16	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano
17	Secretaría de Defensa Nacional
18	Secretaría de Gobernación
19	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
20	Secretaría de Seguridad Pública de Oaxaca
21	Tribunal Superior Agrario
22	Tribunal Unitario Agrario

## DISEÑO DEL PROGRAMA PROPUESTO O CON CAMBIOS SUSTANCIALES

El programa de Paz Territorial es una línea de acción que la Junta de Conciliación Agraria

El fin es reducir la conflictividad en el estado de Oaxaca a través de la conciliación agraria.

El propósito que se busca es que se logra la paz y la estabilidad a través de esta conciliación agraria.

Respecto al componente de la Junta de Conciliación Agraria, se busca lograr la firma de acuerdos. Cabe resaltar que, lograr estos acuerdos se realiza un proceso conciliatorio: Inicio de atención, diálogo entre las partes, desarrollo del proceso conciliatorio, cierre y conclusión.

Los productos intermedios de entrega pueden ser una minuta, un acuerdo, un acta de acuerdo, un acta de comparecencia, un acta de no comparecencia, un acta circunstanciada, un acta de inspección ocular, un acta de trabajos técnicos informativos, un acta de reunión informativa y una mesa de trabajo.

Y como productos finales tenemos, Convenios de prevención, Convenios de colaboración, Acuerdos de paz, Convenios definitivos de conciliación agraria, Convenios de Ejecución de Saneamiento Forestal en Zonas de Controversia, Acuerdos de anuencia para el ingreso de brigadas contra incendio en Zonas de Controversia y Actas de acuerdo de consejo de consulta forestal.

Las acciones se enfocan en dos aspectos vitales:

- La prevención del conflicto, el cual se desarrollará a través del diálogo entre 1680 núcleos agrarios que existen. (PHINA, 2024)

- La atención del conflicto (con su proceso descrito antes y sus productos intermedios y finales)

- Matriz de Indicadores para Resultados, Esta sección será la última a integrar en el documento, una vez registrada la información en el SEFIP 2024, obtendremos la información del reporte que genera y la integraremos al documento.  
Previsiones para la integración y operación del padrón de beneficiarios: En caso de que el programa tenga o deba tener padrón de beneficiarios mencionarlo en documento, previendo su integración al Padrón Único de beneficiarios<sup>1</sup>.

**El padrón de beneficiarios** siempre dependerá de los datos que presente el núcleo agrario en el padrón de historial de núcleos agrarios que publica el RAN.

<sup>1</sup> <https://sgps.oaxaca.gob.mx/publico/presentacion>

## ANÁLISIS DE SIMILITUDES O COMPLEMENTARIEDADES

El 29 de junio de 1991, a través del decreto No. 108, la Quincuagésima Cuarta Legislatura del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, constituye la Ley Orgánica de la Junta de Conciliación Agraria para la solución de los conflictos agrarios que se susciten entre comunidades, ejidos, núcleos de población y pequeños propietarios o cualquier otro conflicto agrario de naturaleza colectiva, incluidos los problemas limítrofes al interior del Estado, como los que se susciten con otras Entidades Federativas.

Página | 11

Por lo anterior y en relación al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 37, Fracción I, de la Ley Estatal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria” no existe otros programas similares complementarios al programa de conciliación y prevención del conflicto agrario,

### A nivel federal ¿con qué se complementa?

fundamentada en el artículo 27 constitucional y sus respectivas reformas, en 1992 se crea la Procuraduría agraria, el Registro Agrario Nacional y los Tribunales agrarios, Instituciones exclusivas para la atención de la conflictividad agraria; sin embargo, ante la problemática social que las controversias generan, se da la creación de la Junta de Conciliación agraria, para buscar alternativas de solución a través del diálogo.

En esta parte debemos consultar el archivo<sup>2</sup>:

*” Documento relativo al cumplimiento de las disposiciones contenidas en el artículo 37, Fracción I, de la Ley Estatal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria”*

Para revisar si el programa presupuestario tiene otros programas que sean similares o sean complementarios al programa de acuerdo con su objetivo principal, mencionar los programas con los cuales se relacionan.

En caso de que identifiquen algún programa federal similar o que complemente, mencionarlo en el documento.

Extensión sugerida: máximo una cuartilla.



**FINANZAS**  
SECRETARÍA DE FINANZAS



**GABINETE**  
JEFATURA DE GABINETE



**PLANEACIÓN**  
INSTITUTO DE PLANEACIÓN  
PARA EL BIENESTAR

<sup>2</sup>

[https://www.finanzasoxaca.gob.mx/pdf/cumplimientos/2024/Cumplimiento\\_a\\_la\\_Disposiciones\\_Establecidas\\_en\\_el\\_Art.\\_37\\_Fracci%C3%B3n\\_I.pdf](https://www.finanzasoxaca.gob.mx/pdf/cumplimientos/2024/Cumplimiento_a_la_Disposiciones_Establecidas_en_el_Art._37_Fracci%C3%B3n_I.pdf)