

Apuntes para la construcción de una ley
que regule métodos alternativos de solución
de conflictos agrarios. Un estudio de
derecho comparado**

Los métodos alternativos de solución de conflictos son consecuencia de las transformaciones sociales que se dan bajo distintos contextos, realizar una revisión crítica y propositiva de su regulación y aplicación es una tarea impostergable para el campo mexicano, sin otra intención que alcanzar una mejor convivencia.

Introducción

En el estado natural a que se refiere Rousseau,¹ cuando los hombres, al ver que había riesgos en contra de su propia supervivencia, decidieron construir un contrato social para depositar buena parte de los derechos que tenían en el estado natural a favor de un ente público soberano que llamarían república o estado, para que este expidiera leyes justas que obligaran a todos los súbditos al imponer derechos y obligaciones. Con esto se erigió el Estado y con él la posibilidad de administrar justicia a través del poder judicial, que ante un conflicto, este decidiría a quién le asiste el derecho. Así es como nace la jurisdicción y con ella el establecimiento de la justicia tradicional. La justicia de los jueces.

Los métodos alternativos de solución de conflictos surgen como una consecuencia a una serie de cambios que hoy se presentan en el mundo, a la evolución del pensamiento del hombre y como una opción democrática para que los contendientes en un conflicto tengan la oportunidad de resolver entre ellos su conflicto, sin necesidad de la intervención del Estado a través de la jurisdicción. Se ha dicho

* Se desempeña como subdelegado de Conciliación en la Delegación de la Procuraduría Agraria en Guanajuato; actualmente cursa el Master Internacional en Resolución de Conflictos en la Universitat Oberta de Catalunya.

** Este trabajo concursó en el VII Certamen Investigación Agraria "Dr. Arturo Warman Gryj" 2004, habiendo recomendado el Jurado su publicación.

¹ Rousseau, Jean Jaques, *El contrato social*, Editorial SARPE, Madrid, España, 1985.

que: “**la mejor justicia es aquella a la que arriban las partes por sí mismas**”.² Estas formas de resolver conflictos se asumen como una justicia diferente y su uso en el mundo, cada día, cobra más fuerza.

En este trabajo se pretende hacer una revisión de los métodos alternativos, cuáles son y en qué consisten, así como realizar un análisis de ellos en los países latinoamericanos, con un apartado especial para el caso mexicano, para que, con todos esos elementos de Derecho comparado, se pueda efectuar una revisión crítica y propositiva de la regulación y aplicación de los métodos alternativos en materia agraria, donde desde ahora advertimos que hemos permanecido sin evolución durante los últimos doce años, mientras en Latinoamérica y en México (en otras materias), se ha venido avanzando con mucha prisa.

Sirva este trabajo como un llamado a que iniciemos lo antes posible un debate al interior del sector agrario, entre académicos y especialistas, que nos permita consolidar, como en otras latitudes, una **Ley que regule los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos Agrarios**, al hacerlo estaremos en el camino de fortalecer la paz y lograr una mejor convivencia en el campo mexicano. Esa paz que tanta falta nos hace en estos tiempos.

Los métodos alternativos de solución de conflictos

Ideas iniciales

Si bien en algunos países el establecimiento de los Métodos Alternativos formó parte de la modernización del poder judicial, en muchos casos [estuvo] saturado [y] casi al borde del colapso. Se ha sostenido que es obligación de un Estado democrático y moderno, preocupado por el bienestar social, proveer a la sociedad de un servicio de justicia heterogéneo. Ello significa

² Señala Gladys Stella Álvarez, de la Fundación Libra.

que el deber que tiene el estado de tutelar los derechos amenazados de sus ciudadanos, no se satisface con la organización de un poder judicial eficiente, transparente, sino que exige que se ofrezca y se apoyen otras formas de solución de conflictos que pueden resultar más efectivos y menos costosos en términos económicos, rápidos en relación con el tiempo empleado en su solución, convenientes en cuanto a que puedan impedir la recurrencia del conflicto y socialmente valiosos en cuanto posibilitan y mejoran la relación de las partes involucradas.³

Está demostrado que el sistema formal y tradicional de la justicia (el que ejerce el poder judicial) no siempre resulta ser el más adecuado para resolver los conflictos jurídicos y que los conceptos de justicia y administración de justicia deben ser redefinidos con criterios más amplios. Así por ejemplo cuando se sostiene que sólo a través del pronunciamiento de los jueces (sentencia) los ciudadanos pueden acceder a la justicia, se está operando sobre el concepto de justicia legal, dejando de lado la justicia intrínseca que puede ser encontrada y satisfecha por las partes involucradas, sin intervención del Estado.⁴

No estamos proponiendo de ninguna manera que el estado renuncie a la obligación constitucional de impartir justicia o que pretendamos privatizarla, sino que los mecanismos alternativos a la decisión judicial formen parte de las obligaciones del Estado para con la sociedad y estén incluidas dentro de los servicios de administración de justicia del país.⁵

Es importante advertir que en este capítulo nos referiremos sólo a los métodos alternativos más usuales, sin dejar de señalar que existen otros, que no abordaremos.

³ Stella Alvarez, Gladys, "Resolución Alternativa de Conflictos. Estado actual del panorama latinoamericano", cita contenida en artículo publicado por Fundación Libra. Buenos Aires, Argentina, 1999.

⁴ Cuando no está de por medio el orden público u otras razones superiores al interés individual.

⁵ Aquí planteamos una reforma al Artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para que se eleve a rango constitucional los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos.

La negociación

La negociación es un procedimiento que las partes llevan a cabo sin intervención de terceros; se hace directamente entre las partes, sin ayuda ni facilitación de terceros y no necesariamente implica disputa previa. Es un proceso voluntario, predominantemente informal, no estructurado, que las partes utilizan para llegar a un acuerdo mutuamente aceptable.

La mediación

Suele ser definida como una negociación asistida por un tercero neutral. Este tercero, el mediador, no tiene poder de decisión, no aconseja, no da opinión, sólo conduce el procedimiento y realiza una delicada tarea con la finalidad de que las partes restablezcan la comunicación y a partir de allí estén en condiciones de negociar. El mediador identifica el conflicto y las cuestiones que lo generan, hace que las partes descubran sus intereses y necesidades, y ayuda a generar opciones para la resolución de la disputa en forma satisfactoria para las partes. Es un procedimiento no adversarial, cooperativo, confidencial, de autocomposición del conflicto ya que las partes conservan el poder de decisión y participan activamente en la búsqueda de una solución. Es informal pero tiene una estructura. Constituye un esfuerzo estructurado para facilitar la comunicación entre los contrarios, con lo que las partes pueden voluntariamente evitar el sometimiento a un largo proceso judicial —con el desgaste económico y emocional que éste conlleva, pudiendo acordar una solución para su problema en forma rápida, económica y cordial.

El mediador no actúa como juez pues no puede imponer una decisión, sino que ayuda a los contrarios a identificar los puntos de la controversia, a explorar las posibles bases de un pacto y las vías de solución, puntualizando las consecuencias de no arribar a un acuerdo. Por esos medios facilita la discusión e insta a las partes a conciliar sus intereses. Plantea la relación en términos de cooperación, con enfoque de futuro y con un resultado en el cual ambas

partes ganan, cambiando la actitud que éstas adoptan en el litigio en que la postura es antagónica, por lo que una parte gana y otra pierde. En la mediación ambas partes resultan ganadoras puesto que se arriba a una solución consensuada y no existe el resentimiento de sentirse “perdedor” al tener que cumplir lo decidido por un juez.

La conciliación

La conciliación es un mecanismo de resolución de conflictos a través del cual dos o más personas gestionan por sí mismas la solución de sus diferencias, con la ayuda de un tercero neutral y calificado, denominado conciliador.⁶

La conciliación consiste en un intento de llegar voluntariamente a un acuerdo mutuo, en que puede ayudar un tercero que interviene entre los contendientes en forma oficiosa y desestructurada, para dirigir la discusión. Puede también reservarse el vocablo para la facilitación de un acuerdo presidida por un juez, terminología conforme con la mayoría de los códigos procesales de Latinoamérica (uno de los primeros códigos procesales que se ocupó de la conciliación fue el italiano en 1943).

El arbitraje

El arbitraje es un método de resolución de conflictos tradicional y de carácter adversarial pues —si bien en forma más rápida y menos formal que a través de un juicio— es un tercero neutral quien decide la cuestión planteada, siendo su decisión —en principio— obligatoria. En consecuencia, las partes se convierten en contendientes a efectos de lograr un laudo favorable a su posición. El arbitraje clásico funciona en forma paralela a la jurisdicción a la que necesita recurrir en algunas oportunidades (recursos, ejecución). Las partes tienen algún poder de decisión sobre aspectos del procedimiento, además de participar en la elección de los árbitros o la institución que los pro-

⁶ Concepto que establece el artículo 64 de la Ley 446 de Colombia. Publicada en el *Diario Oficial* núm. 43,335, del 8 de julio de 1998.

veerá. Es frecuente su utilización para dirimir disputas de naturaleza comercial, donde las partes previamente han dispuesto su sometimiento al fallo de un árbitro, puesto que la resolución es más inmediata y económica que en el litigio. El arbitraje puede ser de derecho o en amigable composición, que fallan según su leal saber y entender, es decir en equidad.

Experiencias de algunos países latinoamericanos en la aplicación de los métodos alternativos de solución de conflictos

Colombia

Antecedentes

Un estudio efectuado por el Instituto Ser sobre congestión judicial,⁷ señala que en 1994 las diferentes jurisdicciones sumaban más de 2'573,406 procesos acumulados, distribuidos así: jurisdicción laboral 129,797 procesos; jurisdicción contenciosa-administrativa 38,176; jurisdicción penal 608,890 procesos; jurisdicción civil 1'426,834 y jurisdicción de familia 375,777 procesos. A finales de 1997, la congestión total se mantenía pero había sobrepasado los cuatro millones de procesos.

Un análisis de los índices de acumulación de procesos diagnóstica que el tiempo requerido para obtener un fallo de primera instancia es demasiado largo. En 1994, según el Ministerio de Justicia y del Derecho, este tiempo oscilaba entre 3.2 años para un proceso ante un juez penal de circuito⁸ y 3.9 años para uno que se ventile ante un juez civil de circuito. Ello implica que para evacuar la totalidad de los más de 4'000,000 de procesos congestionados, se tendrán que cerrar los despachos judiciales por un periodo superior a los nueve años y dedicar los jueces exclusivamente a ventilar las controversias litigiosas rezagadas.

⁷ Dato señalado por Hernando Herrera Mercado, en un artículo que se titula "Estado de los métodos alternativos de solución de conflictos en Colombia". Publicado en *Revista Jurídica Virtual*, núm. 1-año 1, 1 de mayo de 2003.

⁸ Juez de Circuito en Colombia, equivale a un Juez de Primera Instancia en México.

Legislación en torno a los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos

Colombia fue el primer país latinoamericano que encaró la crisis del poder judicial, propiciando la conciliación como solución a la demora y sobrecarga de los tribunales, esto ocurrió en la segunda mitad de la década de los ochenta en la que se inicia un cambio importante en el tratamiento de la conciliación, actualmente tiene sustento en el artículo 116, inciso 4º, de la Constitución Política, que establece:

...Los particulares pueden ser investidos transitoriamente de la función de administrar justicia en la condición de jurados en las causas criminales, **conciliadores** o en la de árbitros habilitados por las partes para proferir fallos en derecho o en equidad, en los términos que determine la ley” (artículo modificado por el Acto Legislativo N° 03 de 2002).

Con el decreto de la Ley 446 del 7 de julio de 1998, denominada **“De la descongestión de la justicia”**, en su parte tercera regula los Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos. Este título abarca del artículo 64 al 132, regulando la conciliación: contenciosa-administrativa, extrajudicial, prejudicial en materia contenciosa-administrativa, ante las autoridades del trabajo, administrativa en materia de familia, judicial, en equidad, arbitraje y de la amigable composición.

Puede ser Colombia el país latinoamericano en el que más legislación encontremos en torno a los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos, es, con la República Oriental del Uruguay y Ecuador, de los países donde consideran en la Constitución estas formas de solución de controversias.

Avances y estadísticas de los métodos alternativos

En Colombia, el método alternativo de solución de conflictos con mayor desarrollo es la conciliación. Un análisis de las estadísticas sobre la efectividad de esta figura, en el periodo entre 1991 y 1995,

fue expuesto en la publicación gubernamental *Justicia para la Gente*: A la rama judicial entraron un promedio de 374,998 asuntos, de los cuales se conciliaron 38,139. Lo que representa 10.1% de la totalidad. En el caso de las autoridades administrativas (comisarías de familia, inspectores de policía y procuradores delegados), fueron conciliados aproximadamente 41,745 de 152,800 casos que ingresaron, y alcanzaron 27.3% de efectividad (esta información corresponde a las cinco principales ciudades del país). En cuanto a la conciliación extrajudicial, de casi 78,750 casos recibidos en los 35 centros de conciliación de consultorios jurídicos, y 22 centros de cámaras de comercio y gremios, se conciliaron 15,750 aproximadamente, es decir, 20% de los mismos.⁹

Una muestra grande de las ventajas de la conciliación frente al sistema tradicional de resolución de conflictos la ofrece la exposición de motivos de la Ley 23 de 1991, en cuanto a la justicia laboral y de familia:¹⁰

En 1988 se presentaron a las inspecciones de trabajo del país un total aproximado de 80,000 solicitudes de conciliación, de las cuales se resolvieron positivamente 60,000, que representaron 75% del total. En ese mismo año se presentaron sólo 15,000 demandas ante los jueces laborales, la mayoría de las cuales requieren más de un año para ser resueltas: cómo estaría la justicia laboral, si hoy no existiera el mecanismo de conciliación prejudicial para la solución de tales conflictos. En el campo del derecho de familia ha ocurrido un fenómeno similar. Por ejemplo, en 1989, las defensorías de menores conciliaron 28,058 casos, que representaban 47% de la totalidad de las solicitudes presentadas a Bienestar Familiar y a los juzgados civiles de menores del país.

⁹ Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia. *Justicia para la Gente*, junio de 1995.

¹⁰ Exposición de motivos de la Ley 23 de 1991, Colombia.

Con la Ley 23 sancionada en 1991 y la reforma a la Constitución en la que expresamente se menciona a la conciliación como forma de solucionar conflictos, se han abierto alrededor de 140 Centros de Conciliación y Arbitraje en el país, 60 funcionan anexos a facultades de Derecho de diferentes universidades, 50 en las Cámaras de Comercio y 30 pertenecen a organizaciones no gubernamentales.

Argentina

Antecedentes

El ingreso de causas en la justicia comercial de la Capital Federal se elevó de 24,210 en 1990 a 99,030 en 1996; en la justicia civil, se elevó de 86,348 en 1990 a 159,933 en 1996. El número de juzgados se mantuvo en el mismo nivel. La carga promedio de juicios que soporta un juzgado civil con competencia patrimonial es de 3,800. El índice de conciliaciones en los juzgados civiles y comerciales no superaba, en 1993, 4%. El costo del litigio representaba, en ese mismo año, 45% del capital. El tiempo de duración de un juicio sumario por daños y perjuicios derivados de accidentes de tránsito en la justicia civil de la Capital Federal, en 1992, era de un año en 2.81% de las causas, más de un año en 51.38%, más de dos años 42.85, más de tres años 2.58% y más de cuatro años 0.59%. El 85% de la población encuestada opinó que no había justicia en Argentina en 1994.¹¹

Consideración inicial

Argentina es en el panorama latinoamericano el país que ha tenido más auge y avances en la instrumentación de los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos, su influencia a través de la Fundación Libra, Mediadores en Red, la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, entre otras instituciones, ha logrado apuntalar con mucho éxito la aplicación de estos métodos en otros

¹¹ Stella Álvarez, Gladys, "Los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos en los procesos judiciales, experiencias argentinas". Publicado en la Página Web de la Organización de Estados Americanos.

países latinoamericanos. Argentina tiene también el mérito de haber sido pionero en este movimiento y ser actualmente de los países con mayor número de mediadores y conciliadores;¹² es en América Latina el que más literatura genera al respecto, con avances en verdad sobresalientes de solución de controversias a través de la mediación, la conciliación, el arbitraje y otros métodos alternativos previstos en su legislación.

Por todo esto es Argentina un referente obligado para su estudio en la temática y un ejemplo del que los mexicanos, en especial quienes participamos en procedimientos de conciliación agraria, debemos tener en cuenta, sobre todo cuando se tome la decisión de legislar para tener mejores procedimientos de conciliación y mediación en nuestra materia.

Realizaremos a continuación una revisión rápida pero provechosa de las experiencias y legislación argentina en este tema.

Legislación argentina en métodos alternativos

Ley Nacional de Mediación y Conciliación

Dentro de las acciones previstas en el Plan Nacional de Mediación diseñado en 1991, se dictó la Ley Nacional de Mediación y Conciliación N° 24573; comenzó a aplicarse en los tribunales civiles y comerciales de Buenos Aires el 23 de abril de 1996. Está reglamentada por el decreto N° 91/98.

El artículo primero¹³ establece lo siguiente:

Institúyase con carácter obligatorio la mediación previa a todo juicio, la que se regirá por las disposiciones de la presente Ley. Este procedimiento promoverá la comunicación directa entre las partes para la solución extrajudicial de la controversia.¹⁴

¹² Existen más de 3,600 mediadores inscritos ante el Ministerio de Justicia en términos de la Ley Nacional de Mediación y Conciliación N° 24573.

¹³ Ley 24573, publicada en el *Boletín Oficial* el 27 de octubre de 1995.

¹⁴ El carácter obligatorio de la mediación será de cinco años, así se establece en el artículo 30 párrafo segundo, de las Cláusulas Transitorias, de la Ley 24573.

Las partes quedarán exentas del cumplimiento de este trámite si acreditan que antes del inicio de la causa, existió mediación ante mediadores registrados por el Ministerio de Justicia.

Los rasgos sobresalientes de este cuerpo normativo en relación con la mediación son los siguientes:

- Se establece la mediación prejudicial obligatoria para una importante clase de juicios.
- El mediador debe estar inscrito en el Registro del Ministerio de Justicia creado a tales efectos e intervendrá cuando sea sorteado por las mesas de entradas de cada fuero (mediación oficial) o elegido por las partes (mediación privada).
- De acuerdo con esta ley el mediador debe ser abogado con tres años de ejercicio profesional, tener un entrenamiento de 80 horas (20 de introductorio y 60 de entrenamiento) y 20 horas de observación de casos reales y aprobar el examen final que toma la Dirección Nacional de Resolución Alternativa de Conflictos.
- La ley excluye cierto tipo de casos tales como los penales; en los que el Gobierno Nacional o sus entidades sean partes; ciertos casos de familia. En otros es opcional, tales como desalojos, sucesiones y juicios ejecutivos.¹⁵
- Los procedimientos de mediación son confidenciales. El mediador trabaja en su oficina, fija las audiencias a las que las partes deben concurrir personalmente con asistencia letrada y si no concurren y no justifican deben pagar una multa equivalente a dos veces de la retribución básica del mediador.
- El mediador es libre de reunirse con las partes en forma conjunta o separadamente, procurando un trato igualitario hacia las partes y cuidando el deber de confidencialidad.

¹⁵ Artículo 2° de la Ley 24573.

- El procedimiento de mediación no debe extenderse más allá de 60 días, a menos que las partes convengan lo contrario.
- El acuerdo de mediación tiene fuerza ejecutoria. Sólo se requiere homologación judicial en caso de que estén involucrados menores o incapaces.
- El mediador deberá comunicar el resultado de la mediación, con fines estadísticos, al Ministerio de Justicia.¹⁶
- Se crea una Comisión de Selección y Contralor integrada por representantes de los tres poderes (dos de la Suprema Corte, dos del Poder Ejecutivo y dos del Poder legislativo) y se pone a su cargo la decisión de última instancia de habilitación de los mediadores, y el ejercicio del contralor disciplinario y ético de los mediadores.
- Si el requirente decide solicitar una mediación privada pero no obtiene el consentimiento de la otra parte en cuanto al mediador elegido, él debe ofrecer al requerido una lista de ocho mediadores con diferente domicilio para que él pueda elegir.

Código de Procedimientos Civil y Comercial de la Nación

El Código de Procedimientos Civil y Comercial de la Nación regula lo que podríamos denominar la conciliación intraprocesal, que se da en el momento en que se realiza la audiencia de prueba en la que se decide sobre su admisibilidad y procedencia, el artículo 360 del Código en comento, establece que el juez tiene la obligación de invitar a las partes a una conciliación y le está permitido proponer fórmulas de solución, sin que ello lo haga incurrir en prejuzgamiento (art. 360 bis).

Ley 24417, Protección contra la violencia familiar

Esta Ley fue publicada en el *Boletín Oficial* el 01/03/95 llamada “Ley de Protección de la Violencia Familiar”, el artículo 5º establece:

¹⁶ *Op. cit.*, Artículo 12.

El juez, dentro de las 48 horas de adoptadas las medidas precautorias, convocará a las partes y al ministerio público a una audiencia de mediación instando a las mismas y su grupo familiar a asistir a programas educativos o terapéuticos, teniendo en cuenta el informe del artículo tercero.¹⁷

Ley 24635, de Conciliación Laboral Prejudicial Obligatoria

La Ley 24635 publicada en el *Boletín Oficial* el 1º de mayo de 1999 conocida como “Ley de Conciliación Prejudicial Obligatoria”, establece en forma obligatoria la conciliación prejudicial bajo la supervisión del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y con intervención de conciliadores inscritos en el Registro de Conciliadores del Ministerio de Justicia que son sorteados de una lista confeccionada por este último organismo.¹⁸

Esta ley incluye la posibilidad de recurrir al arbitraje con consentimiento de ambas partes en caso de no llegarse a un acuerdo en la conciliación.

Los servicios de conciliación laboral comenzaron a prestarse en septiembre de 1997. Existen 180 conciliadores registrados que fueron elegidos por concurso público teniéndose en cuenta la calidad de abogado especializado o con experiencia en derecho laboral siendo obligatorio haber efectuado el entrenamiento de 80 horas en conciliación laboral.

Algunas estadísticas obtenidas de la Fundación Libra¹⁹

Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil, en el periodo del 23 de abril de 1996 al 2 de julio de 1999.

¹⁷ Ley 24417. **Artículo 3.** El juez requerirá un diagnóstico de interacción familiar efectuado por peritos de diversas disciplinas para determinar los daños físicos y psíquicos sufridos por la víctima, la situación de peligro y el medio social y ambiental de la familia. Las partes podrán solicitar otros informes técnicos.

¹⁸ Ley 24635. **Artículo 1.** Los reclamos individuales y plurindividuales que versen sobre conflictos de derecho de la competencia de la justicia nacional del trabajo, serán dirimidos con carácter obligatorio y previo a la demanda judicial, ante el organismo administrativo creado por art. 4 de esta ley, el que dependerá del Ministerio de Trabajo y Seguridad.

¹⁹ La Fundación Libra es una organización argentina prestadora de servicios de mediación y conciliación y formadora de mediadores, cuya influencia ha sido decisiva para el desarrollo de Métodos Alternativos en América Latina.

- Sorteados para mediación: 116,699 casos.
- Retornaron para juicio 37,287 (31.95%).
- Total ingresado: 470,302 juicios.

Cámara Nacional de Apelaciones en lo Comercial, en el periodo del 23 de abril de 1996 al 23 de mayo de 1999.

- Sorteados para mediación: 44,105.
- Retornaron a juicio: 15,519 (35.18%).
- Total ingresado: 362,235.

Cámara Federal Civil y Comercial (desde el 15/08/96 al 10/09/99)

- Sorteados para mediación 5,714.
- Retornaron a juicio: 2,184 (38,22%).
- Mediadores inscritos en el Registro: 3,685.
- Mediadores inscritos para sorteo: 2,521.
- Frecuencia de casos asignados por mes: 0.86.
- Ejecución de acuerdos: 0.98%.

En materia laboral en el periodo de septiembre 1997 a julio de 1999

Casos resueltos por conciliación laboral: 69,053

- Con acuerdos: 29,033.
- Sin acuerdo: 39,954.
- Acuerdos homologados: 21,892.
- Acuerdos observados: 7,125.
- Acuerdos rechazados: 16.
- Homologaciones de acuerdo: 31.70%.
- Acuerdos observados: 42.04%.

Bolivia

El 3 de octubre de 1997 se dictó la Ley de Arbitraje y Conciliación N°1770; ésta regula el arbitraje nacional e internacional. Se declara que la conciliación es voluntaria y que se llevará a cabo a través de Centros de Conciliación que funcionarán bajo el contralor del Minis-

terio de Justicia. La Corte Suprema de Justicia de la Nación está autorizada a crear Centros de Conciliación en los distritos judiciales de la República. La mediación también está regulada y se establece que las partes pueden requerir este procedimiento en forma independiente o integrada con la conciliación.

Artículo 1. (ámbito normativo)

Esta Ley establece la normativa jurídica del arbitraje y la conciliación como medios alternativos de solución de controversias, que facultativamente pueden adoptar los sujetos jurídicos antes de someter sus litigios a los tribunales ordinarios e incluso durante su tramitación judicial.

Costa Rica

En un diagnóstico realizado a principios de 1994 por la Consultoría Interdisciplinaria en Desarrollo (CID) Gallup de Centroamérica, se llegó a la conclusión de que en Costa Rica, el principal problema de la administración de justicia era el “retraso judicial”. Junto a éste se señalaron problemas relacionados con el acceso a la justicia de las clases más desprotegidas, falta de garantías para la inversión privada y la ausencia de mecanismos alternativos para la solución de conflictos

En una acción tendente a revertir ese estado de cosas, y dentro del Plan de Modernización de la Administración de Justicia de Costa Rica, la Corte Suprema creó el Programa de Resolución Alternativa de Conflictos, que contó con el aporte financiero de la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (AID).

El 9 de diciembre de 1997 fue sancionada la Ley N° 7727 denominada “Ley Sobre Resolución Alterna de Conflictos y Promoción de la Paz Social”, entre otras disposiciones, regula tres formas alternativas de resolución de conflictos: conciliación, mediación y arbitraje.

A continuación citamos el artículo 1° de la Ley que se comenta, que por su contenido resulta relevante:

Artículo 1. Educación para la paz²⁰

Toda persona tiene derecho a una adecuada educación sobre la paz, en las escuelas y los colegios, los cuales tienen el deber de hacerles comprender a sus alumnos la naturaleza y las exigencias de la construcción permanente de la paz.

El Consejo Superior de Educación procurará incluir, en los programas educativos oficiales, elementos que fomenten la utilización del diálogo, la negociación, la mediación, la conciliación y otros mecanismos similares, como métodos idóneos para la solución de conflictos.

La educación debe formar para la paz y el respeto a los derechos humanos.

El artículo 2º establece: “Toda persona tiene el derecho a recurrir al diálogo, la negociación, la mediación, la conciliación, el arbitraje y técnicas similares, para solucionar sus diferencias patrimoniales de naturaleza disponible”.

En el capítulo IV se dispone que podrán constituirse y organizarse entidades que, debidamente autorizadas, administrarán institucionalmente los procesos de mediación, conciliación o arbitraje a título gratuito u oneroso (arts. 71 y 72).

El capítulo IV de esta ley fue reglamentado por decreto publicado en *La Gaceta* N°142 del 23 de julio de 1998.

El Código Procesal Penal sancionado en 1996 pero con vigencia a partir del 1º de enero de 1998, establece interesantes normas sobre la conciliación en esta materia, a tal punto que la acción penal se extingue por la conciliación. La misma es aplicable en las faltas o contra-

²⁰ Ningún otro país latinoamericano en la legislación que hemos revisado dispone cosa similar. Sabrán los que la han revisado nuestra Carta Magna que de los 136 artículos que la integran, sólo en seis encontramos la palabra **Paz**, pero sin el sentido que le da la ley costarricense que se comenta. En dos de ellos se refieren a las prohibiciones que tienen miembros del ejército en tiempo de paz (arts.16, último párrafo y 129); otro se refiere a la prohibición de extranjeros para formar parte del ejército mexicano en tiempos de paz (art. 32, párrafo tercero). El art. 29 que se refiere a la suspensión de garantías en los casos de perturbación grave a la paz pública; el artículo 73 fracción XIII, le da facultades al Congreso para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra, y el 7º que establece la libertad de expresión, sin más límites que el respeto a la vida privada, la moral y la paz pública.

venciones, en los delitos de acción privada, de acción pública a instancia privada y los que admitan la suspensión condicional de la pena. Además de poderse llevar a cabo ante el juez, para facilitar el acuerdo, el tribunal podrá solicitar el asesoramiento y el auxilio de personas o entidades especializadas para procurar la conciliación, el tribunal homologará los acuerdos y declarará extinguida la acción penal pública.

Los jueces penales haciendo uso de la autorización que les da el Código convocan habitualmente a conciliación, incluso en asuntos en los que el Estado es parte, en cuyo caso es representado por los procuradores.

Otros países

Ecuador

Los métodos alternativos fueron reconocidos en la nueva Constitución de Ecuador, sancionada el 18 de junio de 1996. El 04/09/97 se dictó la Ley RO/145 que regula en arbitraje doméstico, arbitraje internacional y mediación.

Nicaragua

El 27 de diciembre de 1997 se sancionó la Ley N° 278 sobre Propiedad Reformada Urbana y Agraria. Esta norma es el resultado de las negociaciones impulsadas por el gobierno para atender los intereses y necesidades de distintos sectores sociales y políticos, como forma consensuada de solucionar legalmente el tema de la propiedad. En el Título III de la Ley N° 278, a lo largo de sus cuatro capítulos (arts. 50 al 92), se establecen métodos alternos para la resolución de conflictos de la propiedad, como la conciliación, la mediación y el arbitraje, cuya organización y puesta en funcionamiento se pone a cargo del Poder Judicial, quedando como misión y funciones de la Corte Suprema de Justicia organizar la Oficina de Mediación y los Tribunales Arbitrales.

Perú

El 13 de noviembre de 1997 se publicó en el *Diario Oficial* la Ley N° 26.876 que regula, entre otros temas, la Conciliación Prejudicial

Obligatoria. La obligatoriedad de la conciliación entrará a regir a dos años de su sanción. La conciliación puede realizarse ante Centros de Conciliación autorizados y controlados por el Ministerio de Justicia o puede realizarse en los juzgados de paz. Se excluyen las cuestiones penales salvo en su aspecto patrimonial y las que proceden por acción privada que pueden extinguirse por desistimiento, transacción o conciliación extrajudicial. El conciliador puede proponer fórmulas conciliatorias a las partes. Debe estar capacitado en técnicas de negociación en medios alternativos de solución de conflictos.

Los métodos alternativos de solución de conflictos, avances en México

Algunas consideraciones

Es quizá México, en América Latina, uno de los países que más recientemente esté incorporando cambios legislativos en los que se incluyan a la mediación y la conciliación como métodos alternativos de solución de conflictos, estamos hablando de siete u ocho años a lo más. Si bien es cierto que la conciliación estaba contenida en algunas leyes de carácter federal y en los códigos de procedimientos civiles y penales estatales, no existía en estas legislaciones la regulación clara de un procedimiento de mediación o conciliación que permitiera a las partes en conflicto resolverlo de una manera diferente a la de los tribunales y juzgados, mucho menos podemos hablar de la existencia de mediadores y conciliadores especializados, adscritos al Poder Judicial u otras instancias. Lo dicho anteriormente tampoco pretende quitarle mérito a los resultados positivos que se tienen en materia de conciliación, en la Procuraduría Federal del Consumidor, en materia Laboral, la que se lleva ante la Procuraduría Social del Distrito Federal y desde luego la que lleva a cabo la Procuraduría Agraria, entre otras experiencias exitosas.

Los mayores avances los encontramos en las legislaciones estatales, en donde incluso algunos congresos han emitido leyes especiales en torno a los métodos alternativos o justicia alternativa

como le hacen llamar. Es importante resaltar que el interés por la temática rebasa el ámbito estatal, así se advierte en la Consulta Nacional sobre una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia del Estado Mexicano, convocado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde hasta la fecha en que se elaboró este trabajo se habían presentado 70 propuestas²¹ en el rubro de **“medios alternativos de solución de conflictos”**.

Es importante señalar que los avances en mediación y conciliación se deben a la participación de la American Bar Association y la Agencia de Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional ABA/USAID en el desarrollo del Proyecto para la Mediación en México, entre otras instituciones. Como lo hizo el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), a través del otorgamiento de préstamos no reembolsables (FOMIN) en un buen número de países latinoamericanos.

Haremos la revisión de algunos estados y legislaciones relativa al tratamiento de los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos, no sin antes advertir que sólo abordaremos lo que a nuestro juicio serían los más significativos.

Legislaciones estatales que regulan la aplicación de los métodos alternativos

Quintana Roo

Quintana Roo fue el primer estado de la República que estableció en su Constitución los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos. El 30 de abril de 1997 entraron en vigor las reformas constitucionales a los artículos 7 y 99, para señalar lo siguiente:

Artículo 7º. Todos los habitantes del Estado de Quintana Roo, tienen derecho en la forma y términos establecidos por esta Constitución y la ley, a resolver sus controversias de carácter jurídico, mediante la conciliación, la que podrá tener lugar an-

²¹ Estadísticas de la Consulta, www.scjn.gob.mx. Lo lamentable es que sólo dos de estas propuestas se refieren a la materia agraria.

tes de iniciarse un juicio o durante su tramitación. Cuando los interesados así lo determinen, habrá lugar a la conciliación en la fase de ejecución.

Artículo 99. El Tribunal Superior de Justicia proporcionará a los particulares medios alternativos de solución a sus controversias jurídicas como la conciliación o el arbitraje, de acuerdo a procedimientos de mediación. La Ley establecerá la competencia e integración de la Institución que brindará estos servicios, así como los procedimientos y eficacia de sus acuerdos y resoluciones. Esta institución brindará servicios de defensoría de oficio y de asistencia jurídica a sectores sociales desprotegidos.

Con fundamento en estos artículos constitucionales, el 10 de julio de 1997 se presentó al Honorable Congreso del Estado la iniciativa de Ley de Justicia Alternativa, que posteriormente fue aprobada y publicada en el *Periódico Oficial del Estado* el 14 de agosto de 1997, entrando en vigor el mismo día de su publicación.

La Ley de Justicia Alternativa consta de 23 artículos y 3 transitorios, de las disposiciones más importantes podemos destacar:

- La Ley establece medios alternativos a la justicia ordinaria a fin de que los particulares resuelvan sus controversias de carácter jurídico mediante audiencia de conciliación, técnicas de mediación o procedimiento de arbitraje (art. 2º).
- Se crea el Centro de Asistencia Jurídica como órgano desconcentrado del Poder Judicial del Estado, encargado de sustanciar procedimientos de conciliación, mediación o arbitraje que pongan fin a los conflictos de carácter jurídico de naturaleza exclusivamente privada (art. 5º).
- Los convenios celebrados ante el Centro de Asistencia Jurídica y los laudos dictados por los árbitros, serán definitivos, no admitirán recurso alguno por lo que tendrán la categoría de cosa juzgada. Su cumplimiento se solicitará, en caso necesario, al juez competente en la vía de ejecución de sentencia. (art. 14).

- La intervención del Centro de Asistencia Jurídica suspende la prescripción de las acciones de los asuntos que se sometan a su consideración.
- Regula los procedimientos alternativos (arts. 16 al 23).

A partir que entró en vigor la Ley de Justicia Alternativa (1997), se inició con el primer Centro de Asistencia Jurídica en la ciudad de Chetumal y, posteriormente, se abrieron los centros en Cancún y Cozumel, estando proyectado la apertura de centros en: Playa del Carmen y Felipe Carrillo Puerto.

El Código de Procedimientos Civiles por su parte en el Título Sexto, denominado “Del Juicio en General”, Capítulo Único, de la Conciliación, de los artículos 257 al 263, se regula este procedimiento.

Guanajuato

Marco legal

El 15 de abril de 2003 fueron publicadas en el *Periódico Oficial*, distintas reformas a la Constitución Política del Estado, entre ellas, en el artículo 3º en su parte conducente establece: “...La Ley establecerá y regulará **la mediación y la conciliación como medios alternativos para la resolución de controversias**, respecto a derechos de los cuales tengan libre disposición...” En otra parte, este mismo artículo dispone:

...La mediación y la conciliación se regirán bajo los principios de equidad, imparcialidad, rapidez, profesionalismo, y confidencialidad. El Poder Judicial contará con un órgano de mediación y conciliación el cual actuará en forma gratuita y a petición de parte interesada. Dicho órgano tendrá la organización, atribuciones y funcionamiento que prevea la ley...

El 27 de mayo de 2003 fue publicada en el *Periódico Oficial del Estado* la Ley de Justicia Alternativa del Estado de Guanajuato, la

cual consta de 30 artículos y un transitorio, en éste se estableció que la Ley entrará en vigor seis meses después de su publicación.

Esta ley entró en vigor el 27 de noviembre del mismo año, día en el que se iniciaron las actividades del Centro Estatal de Justicia Alternativa a través de sus cinco sedes regionales ubicadas en las ciudades de León, Irapuato, Salamanca, Celaya y Guanajuato.

Contenido de la Ley estatal de Justicia Alternativa

A continuación revisaremos las disposiciones de la Ley que consideramos más relevantes:

- La Ley tiene como finalidad regular la mediación y la conciliación como formas de autocomposición asistida de las controversias entre partes cuando esas controversias recaigan sobre derechos de los cuales puedan los particulares disponer libremente, sin afectar el orden público.
- Los procedimientos de mediación y conciliación en sede judicial estarán a cargo del Centro Estatal de Justicia Alternativa, dependiente del Supremo Tribunal de Justicia, a través de los mediadores y conciliadores adscritos a dicho Centro.
- La mediación y la conciliación podrán ser realizadas por los integrantes de instituciones privadas constituidas para proporcionar tales servicios o por personas físicas.
- En materia civil, el director del Centro Estatal de Justicia Alternativa o, en su caso, el subdirector de la sede regional podrá elevar a categoría de cosa juzgada los convenios que celebren las partes en conflicto.
- En materia penal, la mediación y conciliación entre ofendido e inculcado sólo podrá recaer respecto a conductas que pudieran constituir delitos perseguibles por querrela o cuando así lo señale la Ley.
- La autocomposición asistida podrá asumir las modalidades de mediación o conciliación.

- La mediación y la conciliación son procedimientos que se realizarán simultáneamente cuando el asunto lo demande.
- La mediación y la conciliación ante el Centro Estatal de Justicia Alternativa o la sede regional, podrá iniciarse a petición de parte interesada con capacidad para obligarse, mediante solicitud verbal o escrita en la que se precisará el conflicto que se pretenda resolver y el nombre y domicilio de la persona con la que se tenga la controversia.
- En caso de que los interesados no puedan resolver sus conflictos con base en sus propias propuestas, se procederá a la conciliación, en la que el Centro Estatal de Justicia Alternativa o la sede regional, propondrá alternativas de solución que armonicen sus intereses con la mayor equidad posible, enfatizando las ventajas de una solución consensada y los riesgos o desventajas que se corren con la persistencia del conflicto.
- Los mediadores y conciliadores podrán ser oficiales o privados. Oficiales son aquellos que se encuentren adscritos al Centro Estatal o a las sedes regionales de Justicia Alternativa, o que integren las Agencias del Ministerio Público. Privados son las personas físicas que hayan sido autorizadas mediante una certificación por el Centro Estatal de Justicia Alternativa para desempeñar estas funciones.
- Los mediables y conciliables pueden ser personas físicas o morales, deberán estar en pleno ejercicio de sus derechos, tener capacidad y legitimación en los procedimientos y, en su caso, estar constituidas conforme a las leyes aplicables.
- Para obtener la certificación como mediador y conciliador privado, será indispensable:
 - I. Ser ciudadano mexicano en pleno ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
 - II. Ser preferentemente profesionista;
 - III. Ser de reconocida honradez, gozar de buena reputación y

haberse distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedentes personales;

- IV. No haber sido condenado por delito intencional que amerite pena privativa de libertad por más de un año; pero si se tratare de robo, fraude, falsificación, abuso de confianza u otro que lastime seriamente la buena fama pública, no importa la pena que le haya sido impuesta;
 - V. Acreditar haber recibido la capacitación especializada en mediación y conciliación, y
 - VI. Cumplir, en lo conducente, los requisitos exigidos por las normas jurídicas aplicables.
- Los convenios celebrados ante las instituciones privadas de mediación y conciliación o ante las personas físicas que presten esos servicios, sólo adquirirán el carácter de cosa juzgada cuando sean elevados a tal rango por el director del Centro Estatal de Justicia Alternativa o por el subdirector de la sede regional.
 - Cuando el convenio haya sido celebrado antes o durante la averiguación previa ante el Ministerio Público, o durante el proceso jurisdiccional ante el Centro Estatal de Justicia Alternativa o, en su caso, ante la sede regional, producirá efectos de perdón del ofendido, pero en lo tocante a la reparación del daño el convenio tendrá efectos de cosa juzgada cuando sea elevado a tal categoría en los términos de esta Ley.

Actividades del Centro Estatal de Justicia Alternativa

El Centro Estatal de Justicia Alternativa, a través de los procedimientos de mediación y conciliación, atiende conflictos que recaen sobre derechos de los cuales pueden disponer libremente los particulares, sin afectar el orden público. Ese tipo de conflictos puede derivarse de la celebración de contratos de compra-venta, de arrendamiento, de prestación de servicios profesionales o técnicos, conflictos entre colindantes o vecinos e incumplimiento de obligaciones de pago. Tam-

bién son mediables los asuntos de carácter mercantil y algunos de naturaleza familiar en donde no se afecta el orden público.

En materia penal la mediación puede ser practicada entre el ofendido y el inculpaado respecto de conductas que pudieren constituir delitos que se persiguen por querrela, como el abuso de confianza, el fraude, el despojo simple o las amenazas, entre otros.

Estadísticas obtenidas del Centro Estatal de Justicia Alternativa

En el periodo comprendido entre el 27 de noviembre del 2003 y el 31 de mayo del año en curso, el Centro Estatal de Justicia Alternativa ha recibido 2,357 solicitudes de personas interesadas en resolver pacíficamente sus conflictos. El 35% de esas solicitudes ha concluido con convenios que, al ser ratificados ante los subdirectores de las sedes regionales, se han convertido en cosa juzgada. Al 31 de mayo del año en curso, se habían firmado y ratificado, por parte de los interesados, 816 convenios, de los cuales 66% es de carácter civil patrimonial; 21% de naturaleza mercantil; 10% de carácter familiar, y 0.98% de naturaleza penal.

Del total de solicitudes recibidas, 17% aún se encuentra en trámite; 35% ya concluyó con un convenio que resolvió la controversia en forma satisfactoria para ambos interesados; en 27% de los casos la contraparte no aceptó la invitación que se le formuló para que acudiera a mediación; en 7% no se pudo localizar a la contraparte, y en 7% de los casos no se pudo llegar a un acuerdo voluntario que resolviera el conflicto.

El procedimiento de mediación es muy ágil porque hasta ahora el promedio de tiempo invertido en el trámite de cada uno de los asuntos resueltos con convenio es de 8 días hábiles, contados desde el momento en que se recibió la solicitud hasta que se firmó el convenio y se elevó a la categoría de cosa juzgada.

La participación de los abogados en los procedimientos de mediación se ha presentado en 27% de todos los casos que han concluido con convenio, esto es, en 217 casos.

En las cinco sedes regionales del Centro Estatal de Justicia Alternativa, con datos al día 25 de junio de 2004, se habían celebrado 1,012 convenios que resolvieron pacíficamente igual número de conflictos, de los cuales se tiene noticia que 46% ya fue cumplido voluntariamente por los interesados.

La conciliación en los códigos de procedimientos civiles y penales
En el Código de Procedimientos Civiles, en su Título Quinto, Capítulo Único, relativo al Juicio de Paz, en el artículo 420, establece:

En la audiencia a que se refiere el artículo anterior (audiencia oral), exhortará el juez a los interesados a **una conciliación**, empleando los medios que le aconseje su prudencia, según los datos que obtenga respecto al negocio. Si las partes llegaren a un arreglo, se asentará en el acta y producirá los efectos de cosa juzgada, para la ejecución correspondiente. En caso contrario, se requerirá al demandado para que, en el mismo acto, conteste la reclamación, apercibido de que, si no lo hace, se tendrán por confesados los hechos en que se base.

El Código de Procedimientos Penales, en el artículo 3º, en su parte conducente señala: "...En la averiguación previa corresponderá al Ministerio Público [...] En caso procedente, promover la conciliación entre el inculcado y el ofendido..."

Colima

El 23 de julio de 2003, se publicó en el *Periódico Oficial del Estado*, la reforma a la Fracción VII del artículo 10 de la Constitución Política del Estado, para quedar como sigue

...Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por los tribunales del Estado, los que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijan las leyes, emitiendo

sus resoluciones de manera pronta, completa, imparcial y gratuita. Asimismo, tiene derecho, en la forma y términos que establezca la ley, a resolver sus controversias de carácter jurídico **a través de la justicia alternativa, mediante procedimientos no jurisdiccionales...**

Mediante decreto No. 393 de fecha 22 de septiembre de 2003, el Congreso del Estado expidió la Ley de Justicia Alternativa para el Estado de Colima, a continuación revisaremos las disposiciones más relevantes:

- Se señala que el objeto de la ley es hacer posible el acceso de los particulares a los procedimientos alternativos para la solución de controversias.
- La ley establece como medios alternativos la mediación y la conciliación.
- Se establecen principios, bases, requisitos y condiciones para desarrollar un sistema de métodos alternativos para la solución de las controversias entre particulares.
- Se crea un órgano auxiliar del Poder Judicial, especializado en la conducción y aplicación de métodos alternativos para la solución de conflictos.
- Se establece la solución a través de medios alternativos, de las controversias jurídicas de naturaleza civil, familiar y mercantil, siempre y cuando no se contravengan disposiciones de orden público, no se trate de derechos irrenunciables y no se afecten derechos de terceros.
- En materia penal, cuando se trate de conductas que pudieran constituir delitos en los que el perdón del ofendido extinga la acción persecutoria conforme a lo previsto en el Código Penal para el Estado.
- Los procedimientos de mediación y conciliación estarán a cargo de un especialista que puede ser público o independiente. Los públicos estarán adscritos al Centro Estatal o Centros

Regionales de Justicia Alternativa y los independientes deberán estar inscritos y certificados en el Centro Estatal de Justicia Alternativa.

- Los especialistas públicos, entre otros requisitos, deberán: ser mexicanos en pleno goce de sus derechos; tener título legalmente expedido en alguna rama de las ciencias sociales o de la salud; contar con una experiencia mínima de tres años a partir de la expedición del título; acreditar que cuenta con aptitudes, conocimientos, habilidades, destrezas y experiencia, para desempeñar la función con calidad y eficiencia; haber residido en el estado durante los dos años anteriores al día de la designación; participar y obtener resultado favorable en el concurso de oposición.
- Para el caso de los especialistas independientes, excepto el último requisito, requerirá, además de los anteriores, examen de conocimientos en derecho y en los medios alternativos de solución de controversias, tomando en cuenta sus antecedentes profesionales que acrediten la honorabilidad, honestidad y probidad en su ejercicio.
- Regula los procedimientos de mediación y conciliación, estableciendo plazos, constancia de las actuaciones y convenios que se alcancen.
- Lo actuado en los procedimientos de mediación y conciliación no se podrá ofrecer como prueba en los juicios.
- Una vez que se haya suscrito el acuerdo o convenio, las partes y el especialista que intervino en el caso, comparecerán ante el director general del Centro Estatal o el director del Centro Regional, en su caso, para que en su presencia se ratifique su contenido y se reconozcan las firmas, levantando constancia de dicha comparecencia. Si el conflicto fue planteado directamente por los interesados, el convenio certificado por el director general del Centro Estatal o el director del Centro Regional tendrá el carácter de documental pública.

- Las partes que, en los términos de esta Ley, hubieren solucionado una controversia a través de la mediación o la conciliación, podrán solicitar al Juez de Primera Instancia competente, por conducto del director general del Centro Estatal o del director del Centro Regional que haya atendido su petición, que apruebe el acuerdo o convenio que celebraron, obligándolas a estar y pasar por él y lo eleve a la categoría de sentencia ejecutoria, para que surta así los efectos de cosa juzgada.
- El juez examinará si el acuerdo o convenio se apega a derecho y si está acreditado el interés jurídico de las partes. En caso de que sea procedente, lo aprobará y lo elevará a la categoría de sentencia ejecutoria.
- El procedimiento ante los especialistas independientes se ajustará en lo conducente a lo dispuesto en la Ley. Los convenios o acuerdos derivados de procedimientos de mediación o conciliación realizados por especialistas independientes, deberán ser ratificados ante notario público o ante el órgano jurisdiccional, y deberán ser aprobados judicialmente para su ejecución, conforme a lo previsto en este capítulo.

No tenemos por el momento estadísticas de los asuntos que se han atendido en el Centro Estatal y centros regionales de Justicia Alternativa, que vienen funcionando desde el 31 de enero de 2004.

Chihuahua

La Ley de Mediación del estado de Chihuahua fue publicada en el *Periódico Oficial* No. 46 del 7 de junio del 2003, revisemos sus principales artículos:

- El objeto de la Ley es regular la institución de la mediación como procedimiento para solucionar conflictos interpersonales (art. 2º).
- La mediación tendrá como finalidad primordial la consecución de un acuerdo satisfactorio para todas las partes involucradas en un conflicto (art. 3º).

- La mediación será aplicable: en materia penal, en los delitos en los que, de acuerdo con la ley, proceda el perdón del ofendido, así como los que no sean calificados como graves y carezcan de trascendencia social. En materia civil, mercantil y familiar, en los asuntos que sen objeto de transacción o convenio, que no alteren el orden público, ni contravengan alguna disposición legal expresa o afecten derechos de terceros.
- Se crea un órgano desconcentrado del Poder Judicial del Estado, denominado Centro Estatal de Mediación, el cual tendrá como fin organizar y promover la mediación. Se contará con un Centro Estatal y tantos Centros Regionales como señala el presupuesto (art. 6º).
- Los mediadores adscritos al Centro Estatal de Mediación podrán ejercer la mediación dentro de instituciones públicas estatales o municipales. Los demás mediadores podrán prestar dicho servicio en forma independiente o dentro de organizaciones privadas que se constituyan para brindar este servicio, en los términos que prevé esta Ley y su Reglamento (art. 21).
- El mediador adscrito al Centro Estatal de Mediación deberá cumplir los siguientes requisitos: ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos; tener título de Licenciado en Derecho, expedido por autoridad o institución legalmente facultada para ello; acreditar, con documento idóneo, que está capacitado con un mínimo de cien horas en técnicas de mediación, y aprobar examen teórico-práctico relativo al proceso de mediación (art. 22).
- El mediador particular, para poder formar parte del registro de mediadores independientes, deberá cumplir con los siguientes requisitos: ser ciudadano mexicano, en pleno ejercicio de sus derechos; acreditar, con documento idóneo, que está capacitado en técnicas de mediación, y aprobar el examen teórico-práctico relativo al proceso de mediación (art. 23).

- Los convenios celebrados ante un mediador privado, cuando no se haya iniciado juicio, serán ratificados ante cualquier mediador del Centro Estatal de Mediación, notario público o autoridad judicial, quienes en su caso lo sancionarán y aprobarán (art. 36).
- Los convenios celebrados ante un mediador oficial se ratificarán ante este o ante notario público cuando no exista juicio. El acuerdo obtenido a través del procedimiento de mediación, cuando exista proceso judicial, deberá incorporarse a este y se ratificará ante el tribunal o notarialmente (art. 36).
- Los convenios obtenidos en la mediación tendrán los efectos de una transacción y serán sancionados y aprobados, en los términos de la Ley de la materia (art. 36).
- Cuando alguna de las partes en conflicto se encuentre en alguno de los supuestos a que se refiere el artículo 13 del Código Civil, necesariamente deberá someterse el convenio a la sanción y aprobación de la autoridad judicial (art. 36).

Otros estados

Querétaro es otro de los estados que cuenta con una Ley de Justicia Alternativa y con un Centro Estatal que brinda servicios gratuitos de mediación y conciliación. Otros estados como Aguascalientes, Baja California Sur, Oaxaca, Estado de México, Distrito Federal, entre otros, sin tener en este momento una legislación especial de Métodos Alternativos, aunque algunos de ellos ya están legislando, cuentan con centros de mediación y conciliación que prestan servicios en diferentes materias, como a continuación se indica, incluso algunos de carácter privado:

Estado de la República	Órgano de justicia alternativa	Servicios que presta	Dependiente de:	Funciona a partir de:
Baja California Sur	Centro de Mediación	Mediación civil, familiar, penal y comunitaria	Tribunal Superior de Justicia de Baja California Sur	19/01/2001
Sonora (Hermosillo)	Unidad de Mediación Familiar	Mediación familiar y comunitaria	Universidad Autónoma de Sonora	16/03/2000
Michoacán	Centro de Mediación	Fundamentalmente mediación en materia mercantil	Tribunal Superior del Estado de Michoacán	1997
Monterrey	Centro de Mediación	Mediación y conciliación en materia familiar y comunitaria, civil y mercantil	Municipios de San Pedro de la Garza, García y Guadalupe	
Querétaro	Centro de Mediación	Mediación en materia civil, penal Y familiar	Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro	Sep/1999
Quintana Roo	Centros de Asistencia Jurídica, zona norte, zona sur	Amigable composición, mediación, conciliación	Poder Judicial del Estado de Quintana Roo	1997

Los métodos alternativos en materia agraria, retos y perspectivas

Regulación de los métodos alternativos

La conciliación y el arbitraje ante la Procuraduría Agraria

Con la reforma al Artículo 27 constitucional de 1992 y la promulgación de la Ley Agraria publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de febrero de 1992, se incorporaron cambios trascendentales en la materia, uno de ellos es el relativo a la justicia agraria, que hasta esa fecha había sido de carácter administrativa, para volverse jurisdiccional, creándose los tribunales agrarios y regulándose el procedimiento respectivo en el Título décimo de la ley.

Otro de los cambios derivados de la reforma de 1992, fue la creación de un órgano para la procuración de justicia agraria, que en la Ley Reglamentaria tomaría el nombre de Procuraduría Agraria, a la cual el legislador permanente le estableció, en el artículo

136 fracción III, la siguiente atribución: **“promover y procurar la conciliación de intereses entre los sujetos agrarios, en sus controversias relacionadas con la normatividad agraria”**. Sin que se regulara en la propia ley el procedimiento conciliatorio, ante esa omisión legislativa, fue el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria quien hizo tal regulación, así actualmente encontramos que en los artículos 42 al 45 se regula la conciliación y el arbitraje de los artículos 46 al 54, haciendo la anotación que el arbitraje no tiene sustento en la Ley Agraria, sólo en el Reglamento Interior.

Es importante decir que de ambos procedimientos se expidió un Manual que sirve de guía para el conciliador y árbitro. Para los efectos de este trabajo sólo nos limitaremos a tratar la conciliación y dejaremos pendiente lo que concierne al arbitraje.

La conciliación ante los Tribunales Agrarios

El legislador estableció la posibilidad de atención de un conflicto de carácter agrario en la vía extrajudicial, es decir, sin la necesidad de un juicio agrario, que es el que ya explicamos, el que lleva a cabo la Procuraduría Agraria.

Si no que también lo contempló como una posibilidad dentro del juicio agrario (conciliación judicial), al señalar en el artículo 185 fracción VI de la Ley Agraria:

En cualquier estado de la audiencia y en todo caso antes de pronunciar el fallo, el tribunal exhortará a las partes a una composición amigable. Si se lograra la aveniencia, se dará por terminado el juicio y se suscribirá el convenio respectivo, el que una vez calificado y, en su caso, aprobado por el tribunal, tendrá el carácter de sentencia.

Cabe señalar, que existe jurisprudencia por contradicción de tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde se obliga a los tribunales a que agoten la instancia de la conci-

liación. Tenemos conocimiento que se ha otorgado amparos a quejosos, para el efecto de que se repusiera el procedimiento, por no haber constado en autos, que el Tribunal Agrario exhortara a las partes a una composición amigable.

De igual manera, encontramos la conciliación en la ejecución de sentencias, al establecer el artículo 191 de la Ley Agraria, en su parte conducente, lo siguiente: (fracción I) “Si al pronunciarse la sentencia estuvieren presentes ambas partes, el tribunal las interrogará acerca de la forma que cada una proponga para la ejecución y procurará que lleguen a un acuerdo a ese respecto.”

Situación actual de los métodos alternativos

Una vez que hemos revisado de manera rápida los métodos alternativos en materia agraria y que a manera de recapitulación diremos que estos son la conciliación y el arbitraje. La conciliación, como ya se estableció, en dos perspectivas o formas: extrajudicial (ante la Procuraduría Agraria) y judicial (ante los Tribunales Agrarios); respecto a la primera, en estos 12 años podemos decir que ha sido exitosa sin nos atenemos sólo a las estadísticas. La segunda ha sido poco efectiva,²² sin que exista una estadística certera por parte de los tribunales, que nos pudiera indicar con precisión cómo ha sido el comportamiento de lo que hemos denominado como conciliación en sede judicial (sería interesante que los tribunales generaran una estadística a este respecto).

Podríamos estar conformes si decimos que en el periodo de 1992 a 2002²³ se atendieron y resolvieron por la vía conciliatoria ante la Procuraduría Agraria un total de 343,021, pero pudiéramos no estarlo totalmente, si señalamos que en este mismo periodo la conciliación en sus dos vertientes continúa sin ningún cambio, es como si se compara una fotografía de 1992 con una del 2004, nos daría-

²² Dato obtenido a manera de muestra con algunos abogados agrarios adscritos a varias delegaciones de la Procuraduría Agraria.

²³ Plan Sectorial Agrario 2001-2006. Secretaría de la Reforma Agraria. México, diciembre de 2001. p.69.

mos cuenta que la conciliación se encuentra regulada de la misma manera, sin evolución legislativa, que no hemos sido capaces de modernizarla, reorientarla, apropiarnos de ella, utilizarla como el mejor instrumento que tenemos para lograr una mejor convivencia en nuestro campo, como un instrumento de paz, de concordia, de estrechamiento de lazos y reconciliación entre hermanos.

Sin embargo cabe destacar que en la presente administración, como en ninguna otra, se han destinado recursos económicos para la atención y solución de conflictos agrarios, resolviéndose ocho de los catorce focos rojos, considerándose para su atención tres para el 2004, uno para el 2005 y dos para el 2006.²⁴ Asimismo, se tiene programado atender en los años que faltan a este sexenio, un total de 167 focos amarillos.²⁵ Existen también 193 de conflictos con dictamen positivo del Comité de Elegibilidad para ser atendidos en términos de los numerales 32 y 262 del Acuerdo Nacional para el Campo.²⁶

No creemos que sea la mejor solución que, ante un conflicto, el Gobierno tenga que sacar la chequera y comprar la tierra a quien sea dueño, para regularizarla a quien este en posesión, porque generaría un círculo vicioso de nunca acabar, significaría abrir la caja de pandora. Considero que se debe ser más selectivo con algunos asuntos, porque pudiéramos estar siendo rehenes de algunas organizaciones campesinas o falsos líderes que están lucrando con el conflicto o creando conflictos para obligar al Estado a que los atienda. Nos referimos sobre todo a los asuntos planteados en términos del numeral 262 del Acuerdo Nacional para el Campo.

²⁴ La suma de la tierra en conflicto de estos 14 asuntos asciende a 2.7 millones de hectáreas, con un promedio de 40 años de antigüedad cada conflicto y antecedentes de 518 muertos y 208 heridos. Fuente: Secretaría de la Reforma Agraria.

²⁵ Con un promedio de antigüedad del conflicto de 20 años y con un costo en pesos aproximado de \$1,518,654,490.00. Fuente: Secretaría de la Reforma Agraria.

²⁶ Para la atención de estos asuntos se dispone de un presupuesto de 300 millones de pesos. Fuente: Secretaría de la Reforma Agraria.

Algunas estadísticas de conflictos en materia agraria

Asuntos atendidos por la Procuraduría Agraria

Durante el periodo 1992 a 2003, las controversias agrarias recibidas por la Procuraduría Agraria alcanzaron la cifra de 631,314 asuntos,²⁷ de estos, 432,785 involucran derechos individuales, siendo las tres más importantes: las que surgieron por la posesión de una parcela con 33.4%; la sucesión de derechos ejidales y comunales 31.9%, y por la posesión de solares sujetos al régimen ejidal y comunal 11.71%. En 105,744 asuntos, se refiere a controversias entre sujetos y órganos de los núcleos agrarios y 55,789 asuntos de controversias que involucran derechos colectivos, de éstas, 32% se refiere a conflictos de límites entre ejidos y 22.1% por límites con terrenos de pequeños propietarios.

A continuación exponemos otros datos:

Rubro	2001	2002	2003	Enero-abril 2004
Representación legal*	37,682	38,248	36,600	13,677
Conciliación*	28,158	30,574	31,565	9,969
Total:	65,840	68,822	68,165	23,646

*Asuntos atendidos por la Procuraduría Agraria, ya concluidos. Fuente: Coordinación General de Delegaciones de la Procuraduría Agraria, avances del POA 2001-abril de 2004.

Asuntos atendidos por los Tribunales Agrarios

En el 2003 se recibieron 36,190 demandas en los 49 Tribunales Unitarios Agrarios. En igual lapso se resolvieron 34,147 asuntos, dentro de los que están incluidos expedientes de años anteriores. Asimismo, en el periodo 2001-2003 se recibió un total de 100,174 asuntos, de los cuales se han resuelto, incluyendo aquellos de los pasados años, 109,831.²⁸

²⁷ Dato al 21 de mayo de 2003. "Tendencias del Campo Mexicano". *Estadísticas Agrarias 2003*. Procuraduría Agraria, versión en CD. Se refieren tanto a asuntos atendidos por la vía conciliatoria como de representación legal.

²⁸ Informe de los Tribunales Agrarios, marzo de 2003, p. 8.
<http://www.tribunalesagrarios.gob.mx/trans/INFORME2003.pdf>

Qué nos hace falta en materia agraria para fortalecer y evolucionar los métodos alternativos

La revisión que hicimos en los apartados II y III de este trabajo, no tiene otro propósito que el de allegarnos de elementos que nos sean útiles y que contribuyan a realizar un planteamiento viable en materia agraria, que se transforme en una propuesta legislativa que establezca métodos alternativos en materia agraria, que sean de avanzada y estén a la altura de las legislaciones más evolucionadas no sólo de América Latina, sino del mundo; creo que los campesinos se lo merecen.

Debemos transitar de la regulación de tres fracciones, en tres artículos en la Ley Agraria, a la creación de una **Ley que regule los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos Agrarios**. Con la elaboración del Código Procesal Agrario, que se trabaja con la mayor dedicación en distintos espacios y con diferentes propuestas,²⁹ estaremos privilegiando la solución de conflictos por la vía jurisdiccional, incluso no significaría otra cosa que la de nivelarnos —ponernos al corriente— con otras materias (penal, civil, mercantil, etcétera) donde habíamos estado rezagados, por la razón que un solo cuerpo normativo (Ley Agraria) regulaba la parte sustantiva y adjetiva, lo que provocaba que reiteradamente se tuviera que recurrir a la supletoriedad y con ello se atentaba con la autonomía del Derecho Agrario que, dicho sea de paso, es el único Derecho que es nuestro³⁰ (de México), las demás ramas del derecho nacieron en otras latitudes. El Código de Procedimientos Agrarios deberíamos de tenerlo desde 1992.

Estamos hablando que con la confección de este Código,³¹ alcanzaremos la normalidad respecto a otras materias, lo que nosotros

²⁹ Comisiones de Reforma Agraria de las Cámaras de Diputados y Senadores, CONACOSA y Comité Jurídico del Sector Agrario, Tribunales Agrarios y los Foros de Consulta de que se han realizado.

³⁰ Lo que conocemos como Derecho Agrario en México no existe en ningún otro país.

³¹ No estamos en contra de la creación del Código Procesal Agrario. La regulación de los Métodos Alternativos sobre todo los que lleva a cabo la Procuraduría Agraria, o el órgano que se establezca y el que llevarán a cabo mediadores-conciliadores privados, deben estar en otro cuerpo normativo, porque estos procedimientos no son parte del Derecho Procesal, estamos hablando de la conciliación extrajudicial. En el Código Procesal Agrario se puede regular la conciliación ante los tribunales agrarios, es decir, a lo que actualmente se refieren los artículos 185 fracción VI y 191 fracción I, ambos de la Ley Agraria.

proponemos es darle la posibilidad a todo sujeto agrario, que ante un conflicto pueda optar: por la justicia tradicional (la de los tribunales agrarios), o la justicia alternativa (la que se desarrolla con los métodos alternativos, conciliación y mediación). Allí es donde hace 30 años, en otras partes del mundo, se inició el debate y que ha hecho posible una basta producción legislativa en un sinnúmero de países que regulan a través de leyes especiales la mediación, la conciliación, el arbitraje, entre otros, como Métodos Alternativos de Solución de Conflictos. Lo que estamos planteando es insertar la materia agraria en estas grandes ligas.

Existe una propuesta en el trabajo que resultó ganador en el Certamen Investigación Agraria 2003,³² creo que es un planteamiento que debe tomarse en cuenta, no conozco otro que en forma similar —con el desarrollo de artículos— se haya planteado en nuestra materia, incluso tengo la sospecha, ojalá me equivoque, que esta temática fue poco abordada en los Foros de Consulta para Reformar el Marco Jurídico Secundario en Materia Agraria; en el que participamos en Guadalajara, sólo se presentó una ponencia al respecto.³³

Propuesta para crear una ley que regule los métodos alternativos de solución de conflictos agrarios

Quisiera compartir con ustedes algunos planteamientos generales, sin el desarrollo de articulado de la propuesta de Ley:

- a) La ley planteará la promoción de la paz en el campo, privilegiando el diálogo y la utilización de métodos alternativos como vías para la solución de conflictos agrarios.
- b) La ley establecerá la mediación y la conciliación obligatoria de conflictos, previo a la instauración del juicio agrario, en asuntos que la misma ley señale.³⁴

³² Ramírez Garibay, Jesús Manuel. "Propuesta para una reforma legal que fortalezca la conciliación, como medio alternativo de solución de conflictos agrarios". Revista *Estudios Agrarios*, núm. 24, pp. 61-66.

³³ No se ha generado una estadística al respecto, al menos no que se encuentre abierta para su consulta al público.

³⁴ Cabe señalar que en Argentina encontramos dos leyes (24635 y 24573) que establecen la mediación y conciliación obligatoria en materia laboral, civil, mercantil y familiar. En Colombia, la Ley 23 de 1991 establece la conciliación obligatoria en materia laboral y de familia.

- c) La ley definirá claramente cuáles asuntos serán sujetos a los procedimientos de mediación y conciliación y en cuáles de ellos será obligatorio agotar estos procedimientos, previo al inicio de juicios agrarios.
- d) La ley regulará la mediación y conciliación como Métodos Alternativos de Solución de Conflictos Agrarios.³⁵
- e) Se propone la creación de un órgano especializado dependiente de la Procuraduría Agraria u otra institución nueva, que lleve a cabo los procedimientos de mediación y conciliación en la vía extrajudicial oficial.
- f) El órgano especializado que creará la ley contará con mediadores —conciliadores— que proporcionarán servicios de mediación y conciliación de manera gratuita.
- g) La ley establecerá qué instituciones privadas constituidas conforme a derecho, así como mediadores-conciliadores privados, ofrezcan los servicios de mediación y conciliación, a través del otorgamiento de la autorización para funcionar y la certificación que en lo individual se haga de los prestadores del servicio. Tanto la autorización como la certificación la otorgará el órgano especializado.
- h) La ley establecerá los requisitos que deberán reunir los mediadores-conciliadores, oficiales y privados.
- i) Se creará un registro de instituciones autorizadas para prestar los servicios de mediación y conciliación, así como uno especial de mediadores-conciliadores certificados. Esto lo llevará el órgano especializado.
- j) El acuerdo que se alcance por las partes en los procedimientos de mediación y conciliación, ante los mediadores-conciliadores adscritos al órgano especializado, será equiparable a cosa juzgada³⁶ y en caso de incumplimiento de alguna de las

³⁵ Puede incluirse también el arbitraje. No somos muy partidarios de esta figura, por lo menos no en materia agraria, porque nos lleva a los mismos resultados que una sentencia de un tribunal.

³⁶ Es muy posible que esto ocasione un serio debate entre algunos doctrinarios del Derecho, que afirman que la cosa juzgada sólo puede derivarse de un proceso jurisdiccional. En Colombia, el artículo 66 de la

partes, se tramitará su ejecución ante el tribunal agrario competente, en los términos que lo disponga el Código Procesal Agrario.

- k) Para que el acuerdo que se alcance en los procedimientos de mediación y conciliación ante mediadores-conciliadores privados adquiera el carácter de cosa juzgada, será necesario que los convenios se aprueben por el órgano especializado, en los términos que establezca la ley.
- l) La ley establecerá un marco tarifario para los mediadores-conciliadores privados.
- m) La conciliación ante los Tribunales Agrarios estará regulada en el Código Procesal Agrario, para lo cual se adscribirá a cada Tribunal un mediador-conciliador del órgano especializado.³⁷

Conclusiones

En estos momentos el centro del debate en materia agraria es la urgencia que se tiene para contar, cuanto antes, con un Código Federal de Procedimientos Agrarios, hacia allá se están concentrando los esfuerzos del Sector Agrario y CONACOSA. Las comisiones de Reforma Agraria de la Cámara de Diputados y Senadores también hacen sus propias propuestas, sin dejar de advertir que también se trabaja sobre propuestas para reformar la Ley Agraria y otros ordenamientos jurídicos de la materia, sin tocar las disposiciones constitucionales. Lo que está muy poco abordado o incluso fuera del

Ley 446 de 1998, a la letra señala: “**Efectos. El acuerdo conciliatorio hace tránsito a cosa juzgada y el acta de conciliación presta mérito ejecutivo**”. En México el artículo 14 de la ley Estatal de Justicia Alternativa del Estado de Quintana Roo también lo prevé. De la misma manera lo hace el artículo 26 de la Ley Estatal de Justicia Alternativa del Estado de Guanajuato.

³⁷ Esta regulación debe hacerse en el Código Procesal Agrario, es decir, hay que mudar la fracción VI del artículo 185 al citado Código Procesal. Planteamos dos propuestas: una que se adscriba un mediador-conciliador ante cada Tribunal, para en el mismo órgano Jurisdiccional se agote el procedimiento. La segunda, es que el Código Procesal disponga que cuando exista juicio instaurado y en las partes haya el ánimo de la conciliación, se suspenderá el proceso y se remitirá a los contendientes al órgano especializado para que se agote el procedimiento de mediación y conciliación. De alcanzarse el acuerdo se le notificará al Tribunal para el archivo del expediente, de no darse, se regresará a éste para la continuación del juicio agrario.

debate, al menos esa es nuestra percepción, es la inclusión de métodos alternativos para la atención y solución de conflictos agrarios dentro de los cuerpos normativos sometidos a revisión.

Así como es urgente que contemos con un Código Procesal Agrario, también es necesario que cuanto antes iniciemos el debate, para que lo más pronto posible le demos a la materia agraria una **ley que establezca y regule Métodos Alternativos de Solución de Conflictos**, porque no podemos apostarle a que con el PROCEDE se acaben los conflictos, allí esta la estadística: los conflictos son cíclicos. Como dice la Dra. Nora Femenia, de la Universidad Internacional de Florida:

la existencia del conflicto está aceptada como una parte inevitable del funcionamiento social. La vida sin conflictos es una ilusión de corta duración, si existiera esta vida sin conflictos, estaríamos privados de las imprescindibles oportunidades para desarrollar nuestras habilidades. Se aprende a través y gracias al conflicto.”

Quisiera revisar con ustedes algunos datos, que considero se deben tomar en cuenta al tomar la decisión de legislar en la materia que estamos tratando:

En México en 1900, 90% de la población vivía en el campo, actualmente sólo 25% de la población reside en el campo. Según datos del Consejo Nacional de Población, los flujos migratorios de municipios rurales hacia los urbanos en el periodo 1995-2000, se estimaban en 407 mil personas por año. La migración neta hacia Estados Unidos de Norteamérica representa un movimiento anual aproximado de 300 mil personas, de las cuales 42.6% es de origen rural. En el campo se presentan los índices más altos de analfabetismo y los menores niveles educativos de sus habitantes. De los 3.5 millones de

titulares de la tierra, más de la mitad tiene una edad superior a los 50 años y, la quinta parte de ésta, supera los 65. Las dificultades económicas del campo se observan en el deterioro de los niveles de empleo e ingreso de la población rural. De las personas ocupadas en las actividades agrícolas, ganaderas, silvícolas y pesqueras, 30% no recibe ingresos y 39% se ubica en el grupo con ingreso de hasta un salario mínimo. Sólo 5.2% obtiene ingresos superiores a los cinco salarios mínimos”.

El 60% de la propiedad social tiene, en promedio, menos de cinco hectáreas por persona. El producto generado del trabajo de esa superficie, no permite atender suficientemente las necesidades primarias de sus titulares y la de sus familias. En México, la mitad de quienes trabajan en el campo obtiene la mayor parte de sus ingresos por actividades realizadas fuera de sus parcelas. En promedio, en cada ejido viven 289 sujetos que no tienen acceso a la tierra.

Por último, comparto con ustedes este párrafo que me parece hermoso y que se refiere a la justicia, a esa justicia diferente que buscamos los que de un modo u otro participamos cotidianamente en las tareas de mediación y conciliación, no sólo en materia agraria sino en todos los conflictos relativos a nuestra naturaleza: La humana.

Dios siempre sale muy de mañana para buscarnos. Se levanta antes que nosotros y siempre nos está esperando con una nueva oportunidad, nos ofrece la vida y la justicia, el trabajo y la dignidad. Mientras el sistema rechaza a los trabajadores, Jesús los busca hasta encontrarlos. Y no lo hace para explotarlos, sino para hacerles justicia. La justicia de Dios es diferente. Muchas veces los pobres pelean contra los pobres. Es parte de su opresión. No saben construir puentes de amistad. Entre los pobres crece la hierba de la desilusión y la deslealtad. Se traicionan entre ellos. No son solidarios. Se fragmentan fácil-

mente. Y asumen los hábitos discriminatorios de los poderosos. Es por eso que los que tienen un empleo rechazan a los desempleados, los desempleados rechazan a los excluidos, y así se fabrican lazos de resentimiento y desconfianza. Dios rechaza estas actitudes y proclama el arreglo de lo que sea justo.³⁸

Bibliografía y hemerografía

Rousseau, Jean Jaques. *El Contrato Social*. Sarpe, Madrid, España, 1985.

Stella Álvarez, Gladys. *Resolución Alternativa de Conflictos. Estado actual en el panorama latinoamericano*. Fundación Libra. Buenos Aires, Argentina 1999.

Los Métodos Alternativos de Solución de Conflictos en los procesos judiciales, experiencias argentinas. Página Web de la Organización de Estados Americanos.

Herrera Mercado, Hernando. "Estado de los métodos alternativos de solución de conflictos en Colombia". *Revista Jurídica Virtual*, núm. 1-año 1, 1 de mayo de 2003.

Ministerio de Justicia y del Derecho de Colombia. *Justicia para la Gente*. Colombia, junio de 1995.

Procuraduría Agraria. "Tendencias del Campo Mexicano". *Estadísticas Agrarias 2003*.

Versión en CD-ROM.

Manual del Procedimiento Conciliatorio. Procuraduría Agraria. México, 1997.

Manual del Procedimiento Arbitral. Procuraduría Agraria. México, 1997.

Ramírez Garibay, Jesús Manuel. "Propuesta para una reforma legal que fortalezca la conciliación, como medio alterno de solución de conflictos agrarios". *Revista Estudios Agrarios*, núm. 24, Procuraduría Agraria, México.

Tribunales Agrarios. *Informe de labores 2003*. México, marzo de 2003.

Secretaría de la Reforma Agraria. *Plan Sectorial Agrario 2001-2006*. México, diciembre de 2001.

³⁸ Reverendo Roberto Pineda. Pastor luterano en San Salvador, El Salvador.

LEGISLACIÓN INTERNACIONAL:

- Constituciones Políticas de Colombia, República Oriental del Uruguay y Ecuador.
- Leyes 24417, 24573 y 24635 de Argentina.
- Ley 23 de 1990; Ley 270 de 1996; Ley 446 de 1998; Ley 640 de 2001, todas de Colombia.
- Ley 7727 de Costa Rica.
- Ley de Arbitraje y Conciliación No 1770 de Bolivia.
- Ley de Arbitraje y Mediación No. 000.RO/145 del Ecuador.
- Ley No. 278 de Nicaragua.
- Ley No. 26.876 de Perú.

MÉXICO:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Constituciones Políticas de los Estados de Guanajuato, Colima, Quintana Roo y Querétaro.
- Códigos de Procedimientos Civiles de los Estados y del Distrito Federal.
- Códigos de Procedimientos Penales de los Estados y del Distrito Federal.
- Leyes de Justicia Alternativa de Quintana Roo, Guanajuato, Colima, Querétaro.
- Ley de Mediación del Estado de Chihuahua.
- Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal.
- Ley Agraria.
- Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.
- Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.