Propuesta para una reforma legal que fortalezca la conciliación, como medio alterno de solución de conflictos agrarios*

Jesús Manuel Ramírez Garibay**

Introducción

En la actualidad los medios de comunicación de manera permanente nos dan cuenta de conflictos que tienen su origen en la disputa por la tierra ya sea ejidal o comunal, la preocupación es que pareciera que estos conflictos se están clonando, porque cada día se multiplican. La explicación de esta escalada de conflictos podría ser que estos problemas han subsistido sin resolverse en el tiempo y ahora resurgen quizá por la contaminación e influencia que se esté dan-

* Este trabajo obtuvo el 1er. Lugar del VI Certamen Investigación Agraria 2003.

**Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco. Subdelegado de Conciliación Agraria en la Delegación estatal de la Procuraduría Agraria en Guanajuato.

do de otros conflictos, por citar algunos: San Salvador Atenco, Estado de México; Bernalejo y Santa María de Ocotán y Xoconostle, de los estados de Zacatecas y Durango; Venustiano Carranza y Nicolas Ruiz en Chiapas; Santa María Chimalapa y Colonia Cuauhtémoc en el estado de Oaxaca; Xalatlaco y San Miguel Ajusco, del Estado de México y Distrito Federal, etcétera. Otros se vienen desarrollando motivados por factores sociales, étnicos, culturales, políticos y económicos.

Ante tal escenario, la actuación de la Procuraduría Agraria deberá encaminarse no sólo a la atención de conflictos presentes, sino sobre todo a la de anticiparse al conflicto. La prevención del conflicto debe darse con base en un monitoreo y diagnóstico permanentes en los núcleos agrarios, atendiendo de manera adecuada los conflictos que vayan surgiendo, sin permitir que crezcan y puedan desbordarse. En aquellos asuntos que se tengan identificados por tratarse de problemas añejos, deberán diseñarse estrategias que permitan la solución de conflictos acorde a su complejidad. La institución debe ser capaz de crear cuadros competentes y especializados en manejo, atención y resolución de conflictos, al hacerlo se estará garantizando la paz social en el campo mexicano, mantenerse indiferente sería peligroso.

Nuestra mejor arma institucional en la lucha contra el conflicto la constituye, sin duda, la "conciliación", de hecho la hemos estado probando en los últimos 11 años con resultados aceptables, sin embargo debemos revalorizar la actividad, modernizarla, reorientarla, porque ésta debe constituir, no sólo en el discurso sino en la práctica, la vía preferente para resolver conflictos. La tarea conciliatoria en la Procuraduría Agraria está siendo realizada de forma dispersa, focalizada sólo a las metas, sin poner énfasis en la calidad del procedimiento, con muy poca capacitación y supervisión de la actividad.

Sin pretender quitarle mérito a lo hasta ahora alcanzado, considero necesario evaluar objetivamente el procedimiento conciliatorio como está actualmente

regulado, esto nos llevará sin duda a una reforma legal, que permita mayor certidumbre en la conciliación y significará ponernos a la vanguardia en un movimiento que en el país cada día cobra más fuerza, denominado: "Medios alternos de solución de conflictos" y que en el mundo, sobre todo en los países desarrollados, ha venido evolucionando en los últimos treinta años.

El trabajo que se presenta pretende exponer algunas ideas, conceptos y propuestas que permitan, aunque sea de forma modesta, contribuir en una materia que es trascendental para la construcción de una cultura de la paz en el campo mexicano, me refiero a la conciliación.

La concialiación en materia agraria

Antecedentes de la conciliación

La inquietud me llevó a realizar una revisión aunque somera, sí productiva que permitiera conocer cuáles eran los antecedentes más remotos de la conciliación, entendida como un medio alterno, distinto a la justicia tradicional (la de los jueces), para la solución de conflictos de carácter agrario. La búsqueda inició en algunos de los autores más recocidos en la materia: Lucio Mendieta y Núñez, Martha Chávez Padrón, Antonio de Ibarrola, entre otros; en cuanto a legislación, la revisión se hizo en el texto *Cinco siglos de legislación agraria en México*, del autor Manuel Fabila, y legislaciones posteriores a 1940, hasta ubicarnos en la actual Ley Agraria.

En realidad los antecedentes son más o menos recientes, aunque podemos decir que la Ley Agraria, derivada de la reforma al Artículo 27 constitucional en 1992, constituye la mayor evolución en cuanto a establecer la conciliación como vía para la solución de conflictos en tres formas o momentos: fuera de juicio agrario (la realizada ante la Procuraduría Agraria), iniciado el juicio agrario y hasta antes de dictar sentencia (ante los Tribunales

Unitarios Agrarios) o después de concluido el juicio (ejecución de sentencia). También podríamos definir a la primera como conciliación extrajudicial y a las dos últimas como conciliación en sede judicial; más adelante las referiré con mayor amplitud.

Debo decir que la conciliación de manera embrionaria y sin que se le denomine de esa manera la ubicamos en la Circular número 48 dictada por la Comisión Nacional Agraria de fecha 1º de septiembre de 1921, sobre el régimen interior a que habrá de sujetarse el aprovechamiento de los ejidos, en la regla 17 se estableció:

> La distribución de las parcelas de cultivo, se hará en una asamblea general de todos los jefes o cabezas de familia, que se citará previamente al efecto, del modo que indican las reglas 5ª y 6ª. La distribución de las parcelas se hará en lo posible de acuerdo con las indicaciones, conveniencias y arreglos que los mismos jefes o cabezas de familia manifiesten, procurando, hasta donde sea posible, que todos queden contentos. En caso de que dos o más personas con igual derecho pretendan la misma parcela, la suerte decidirá a quien habrá de dársele.[1]

En la cita anterior encontramos alguna dosis de mediación o conciliación, al establecerse la posibilidad que los jefes de familia por sí mismos, sin necesidad de la decisión de alguna autoridad, de común acuerdo resolvieran la distribución de parcelas de cultivo.

Otro antecedente más inmediato lo encontramos en la Ley Federal de Reforma Agraria, Libro Quinto, Título Séptimo, Capítulo I "De la Conciliación",[2] que establece:

[1] Fabila, Manuel, *Cinco siglos de legislación agraria en México*, SRA-CEHAM, México, 2ª ed., 1990, p. 320.
[2] *Ley Federal de Reforma Agraria*, Secretaría de la Reforma Agraria, México, 1983, p. 434 y 435.

Artículo 434. Los comisariados ejidales conocerán de los conflictos sobre posesión y goce de la unidades de dotación y sobre el disfrute de los bienes de uso común.

Artículo 435. Los quejosos deberán presentarse ante el comisariado y expondrán verbalmente su queja, de la que se levantará una acta. El comisariado ejidal citará al quejoso y a la parte contraria a una junta que se celebrará dentro de los tres días siguientes.

Artículo 436. El día y hora señalado para la junta ante el comisariado, se dará lectura al acta de la queja y se oirá enseguida a ambas partes.

En el mismo acto el comisariado propondrá una solución a las partes, procurando su avenimiento. De esta diligencia se levantará una acta que firmarán los participantes que sepan hacerlo y todos pondrán su huella digital debajo de su nombre.

Artículo 437. Si las partes aceptan la solución propuesta, se hará constar en el acta y se dará por terminado el conflicto.

No se tiene una estadística certera de cómo funcionó esta forma de solucionar conflictos, algunos datos de campo indican que no fue muy recurrida, pero que en ciertos casos fue útil para la solución conflictos.[3]

Recuento de la conciliación como actividad de la Procuraduría Agraria

Para incorporarse a la Procuraduría Agraria, visitadores y abogados agrarios fuimos capacitados a través de cursos propedéuticos; recuerdo bien que una de las actividades a la que más tiempo se le dedicó fue a la conciliación. Se insistió que la conciliación constituía la vía preferente para solucionar conflictos en materia agraria y se dieron los elementos mínimos para hacerle frente. La tarea no era

[3] Información proporcionada por ejidatarios de algunos núcleos agrarios de los estados de Durango, Zacatecas y Guanajuato.

sencilla, en los núcleos agrarios del país existía cierto rechazo y poca credibilidad en las instituciones de gobierno.

No obstante las condiciones adversas, los visitadores agrarios formados con una filosofía institucional interesante, nos dispusimos a conquistar los ejidos y comunidades existentes en el país. El Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE) se constituyó como el programa prioritario de la Procuraduría Agraria, el cual empezó a operar con buen éxito en los núcleos agrarios, gracias a una extraordinaria herramienta de trabajo con que contábamos: "La conciliación". Sin la conciliación el PROCEDE no tendría los avances que ahora presenta.

De abril de 1992 a enero de 1994, se atendieron por la vía conciliatoria 28,461 asuntos,[4] de los cuales 4,235 se refieren a controversias que involucran derechos de los núcleos agrarios y 24,226 a controversias que involucran derechos individuales de sujetos agrarios. Concluyéndose en este mismo periodo 20,539 asuntos del total señalado.

Otros datos indican que de abril de 1992 a diciembre de 1996, se recibieron 111,083 asuntos para ser atendidos a través de la conciliación, concluyéndose un total de 105,576 asuntos y en trámite 5,507 casos.[5]

En el periodo comprendido de abril de 1998 a marzo de 1999, se recibieron 28,632 asuntos para ser atendidos por la vía conciliatoria. Concluyéndose 24,627 asuntos; de éstos, en un total de 17,480 casos se suscribió el convenio conciliatorio correspondiente.[6]

El cuadro siguiente arroja datos de atención de conflictos a través de la conciliación y el arbitraje de 1995 al 2000,[7] en los siguientes términos:

[4] *Segundo Informe de Labores de la Procuraduría Agraria*, México, abril de 1994 (anexos).

[5] *La transformación Agraria. Origen, evolución, retos*, vol. II, Sector Agrario, México, 1997, p. 174.

[6] *Informe Anual de Actividades de la Procuraduría Agraria*, abril de 1998 a marzo de 1999, p. 19.

[7] *Programa Sectorial Agrario 2001-2006*, Secretaría de la Reforma Agraria, México, diciembre de 2001, p. 20.

Indicador	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Conciliación y arbitraje[8]	32,264	22,684	26,077	26,484	25,877	30,653

En el periodo del 1º de septiembre de 2001 al 31 de agosto de 2002, se concluyeron 28,982[9] asuntos de conciliación, arbitraje y servicios periciales. Vale decir que aunque los datos señalados se refieren no sólo a la conciliación, sino al arbitraje y servicios periciales, dada la poca actividad que presentan estos últimos, la mayor parte son de conciliación.

Los datos estadísticos señalados hablan por sí solos de la importancia de la conciliación como medio para resolver conflictos de naturaleza agraria. También son indicativos de una constante en el comportamiento de la conflictividad agraria en los años revisados, con muy pocas variables, más tendiendo a subir, lo que nos lleva a concluir que aún hay mucho que hacer en materia de conciliación.

La conciliación en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, el Programa Sectorial Agrario 2001-2006 y el Acuerdo Nacional para el Campo

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 en el apartado "Área de Desarrollo Social y Humano", punto 5.3.6. "Respuesta gubernamental y confianza en las instituciones", señala: "en las zonas rurales los rezagos en el ordenamiento, la regularización y la falta de una procuración de justicia agraria expedita impiden crear un clima de certidumbre, esencial para el desarrollo social y el crecimiento económico en el campo".[10] En las estrategias se establece, en el inciso g, "Disminuir la incertidumbre y fomentar la convivencia armónica de quienes habitan en el campo mexicano, para lo cual se procurará justicia agraria rápida y expe-

[8] La atención de asuntos a través del arbitraje es marginal, la mayor parte son de conciliación.

[9] *Segundo Informe de Labores de la Secretaría de la Reforma Agraria*, periodo del 1º de septiembre de 2001 al 31 de agosto de 2002, p. 29.

[10] *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, Presidencia de la República, México, junio de 2001, p. 94.

dita, privilegiándose la conciliación de intereses en la solución de conflictos".[11] Más adelante se señala:

> Fortalecer la procuración de justicia, apoyando y asesorando a los agentes y sujetos del sector rural para que ejerzan los derechos que la legislación les concede, además de lograr que la conciliación sea el principal instrumento utilizado para resolución de conflictos relacionados con la tenencia de la tierra.[12]

Dentro del contenido del Programa Sectorial Agrario 1995-2000, en el rubro denominado "Análisis del Sector", en el punto relativo a "Procuración de Justicia Agraria", se plantea "privilegiar la conciliación como vía de solución de las controversias agrarias".[13] En el apartado "Objetivos, estrategias y líneas de acción", en el punto de "Procuración de justicia agraria", se establece lo mismo literalmente que en el inciso g de estrategias del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2005.[14]

En la línea de acción 11.a.4,[15] se señala que la Procuraduría Agraria participará en la solución de controversias agrarias mediante la conciliación y el arbitraje, proporcionando, cuando así se le solicite, los servicios periciales que sirvan de apoyo para la solución de las mismas. Para ello, se encargará de promover las acciones de conciliación de intereses entre los sujetos agrarios, como vía preferente en los casos que se relacione con la normatividad agraria; de desahogar el procedimiento arbitral cuando las partes no lleguen a un advenimiento y designen como árbitro a la institución, y de prestar los servicios periciales llevando a

[11] *Op. cit.*, p. 95.
[12] *Idem*, p. 95.
[13] Programa Sectorial Agrario, *op. cit.*, p. 20.
[14] *Idem*, p. 32.
[15] *Idem*, p. 45.

cabo trabajos técnicos y estudios para formular opiniones o dictámenes que le sean requeridos.

Esta misma línea de acción dice que se pretende que al terminar el sexenio, se concluyan aproximadamente 130,000 asuntos de conciliación, arbitraje y servicios periciales.

En el punto 262 del Acuerdo Nacional para el Campo,[16] se establece:

> El Ejecutivo Federal, atenderá prioritariamente los conflictos agrarios derivados de la problemática de la tenencia de la tierra, privilegiando la vía de la conciliación en las disputas de naturaleza jurídica, administrativa y social; para tal efecto se proveerá en la esfera de su competencia los recursos públicos que se autoricen en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Las organizaciones agrarias y de productores presentarán al Ejecutivo Federal la agenda de los asuntos que estén debidamente identificados y documentados anteriores al primero de diciembre de 2000.

De la revisión se desprende que en los tres documentos se ubica a la conciliación como una tarea prioritaria encaminada a la solución de conflictos agrarios, con un propósito central: que a través de ella se logre una convivencia armónica de quienes habitan el campo mexicano. Asimismo se advierte que ahora son los tiempos de la conciliación, lo que permite decir que contamos con inmejorables condiciones para fortalecer la conciliación y, al hacerlo, por añadidura estaremos fortaleciendo la Procuraduría Agraria, pues la conciliación debe constituir su esencia, la tarea más importante y el Estado, en congruencia, deberá proporcionarle los medios —sobre todo económicos— que permitan a la institución ofertar a los campesinos mexicanos mejores procedimientos de conciliación y mediación.

[16] Acuerdo Nacional para el Campo suscrito el día 28 de abril de 2003. Residencia Oficial de los Pinos, México, D.F.

Estos instrumentos de políticas públicas también señalan el compromiso tan importante que tenemos como institución: la de ser garantes de una mejor convivencia y paz social en el campo, utilizando para ello la conciliación como medio para conseguirlo.

Índices históricos de conflictividad agraria de 1992 a 2002

En la información contenida en el Programa Sectorial Agrario 2001-2006, se establece el índice de conflictividad registrado de 1992 al 2002, con un total de 343,021asuntos,[17] a continuación se desglosa por tipo de conflictos:

a) Conflictos individuales. Total de conflictos: 247,327

Tipo de conflicto	Porcentaje
Posesión de una parcela	36
Sucesión de derechos ejidales y comunales	27
Posesión de solares	14
Otros	23
Total	100

b) Derechos de los núcleos de población. Total de conflictos: 36,470

Tipo de conflicto	Porcentaje
Límites entre ejidos	38
Límites con terrenos de propietarios privados	23
Límites con terrenos de comunidad	9
Restitución de tierras, bosques y aguas	8
Otros	22
Total	100

[17] *Plan Sectorial Agrario*, p. 69.

c) Sujetos agrarios y órganos del núcleo agrario. Total de conflictos: 39,387

Tipo de conflicto	Porcentaje
No aceptación como ejidatario o comunero	39
Uso, aprovechamiento y conservación de tierras de uso común	14
No reconocimiento como posesionario	13
Separación de un ejidatario o comunero	10
Otros	24
Total	100

Como puede observarse, el índice de conflictividad alcanza en promedio 39,000 asuntos por año, en contraposición, el Plan Sectorial Agrario 2001-2006 se plantea como meta la atención de 130,000 asuntos de conciliación, arbitraje y servicios periciales que equivale a 21,660 asuntos atendidos por año, aproximadamente. Si comparamos los datos de manera absoluta, diríamos que en el Plan Sectorial Agrario se apuesta a la disminución del conflicto, resulta algo congruente, pero entonces lo que debemos hacer es enfocar las baterías hacia la prevención del conflicto y no a la solución del conflicto como se está haciendo hasta ahora.

Los retos de la conciliación

Se creía que la conflictividad agraria se reduciría a medida que avanzara el PROCEDE, sin embargo la estadística de atención de asuntos a través de la conciliación y de representación legal dice que esto no está sucediendo. Estoy seguro que con el PROCEDE sí se resolvieron infinidad de conflictos, pero están surgiendo otros o algunos de ellos nunca han sido resueltos.

La regularización de la tenencia de la tierra ejidal y comunal a través del PROCEDE ha generado certidumbre y certeza jurídica a ejidatarios, posesionarios y avecindados que han obtenidos los documentos con los que acrediten la

titularidad sobre algún bien ejidal o comunal, lo que equivale a decir que ante un conflicto debe prevalecer el derecho que esté documentado, esto no creo que tuviera ninguna discusión en los primeros años posteriores a la certificación del núcleo a través del PROCEDE, sin embargo a medida que pasan los años, se vuelven a presentar conflictos individuales,[18] algunos con mayor incidencia en zonas donde la tierra ejidal es objeto de especulación comercial. Otros se presentan por sucesión de derechos ejidales; por límites interparcelarios; por posesión o fracción de una parcela; por enajenación de derechos parcelarios; primera enajenación de parcelas sobre las que se ha adoptado el dominio pleno; por tratos agrarios realizados sin sujeción a la Ley Agraria, entre otros.

Los núcleos agrarios que faltan por certificar (20%),[19] presentan una problemática compleja susceptible de ser atendida a través de la conciliación, entre la más recurrente encontramos la de controversia de linderos. Aquí para el éxito de la conciliación se requerirá apoyo de trabajos topográficos a los que eventualmente puedan sujetarse las partes, con arreglo a los convenios conciliatorios.

La jurisprudencia relativa la indivisibilidad de la parcela ejidal,[20] también está generando conflictos, ya que con base en ella algunos Tribunales Unitarios Agrarios y Tribunales Colegiados, al resolver amparos directos, están sentenciando la no procedencia de prescripciones sobre parcelas ejidales, amparadas con certificados parcelarios, en algunos casos derivados de tratos agrarios irregulares.

La ejecución de sentencias de dotación o ampliación de ejidos por parte de los tribunales agrarios en algunos casos generan conflictos, consistentes en que

[18] Es muy posible que en muchos núcleos agrarios se esté perdiendo la seguridad jurídica alcanzada con el PROCEDE.

[19] Este dato es variable dependiendo del estado, hay algunos que presentan menor avance y viceversa.

[20] Parcela ejidal, es indivisible bajo el régimen agrario en vigor. Contradicción de tesis 57/2001-SS. Entre las sustentadas por el Primer y Segundo Tribunales Colegiados en Materia Administrativa y del Trabajo del Séptimo Circuito. 5 de octubre de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José Luis Rafael Cano Martínez. Tesis de jurisprudencia 46/2001. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del cinco de octubre de 2001.

se entrega la tierra a personas distintas de los beneficiados en las sentencias y ocasionan problemas entre estos.

El crecimiento desordenado de las ciudades genera también conflictos agrarios, consistentes en el fraccionamiento y venta irregular de parcelas ejidales. Por lo que se refiere a conflictos en núcleos sin certificar es aplicable todos los señalados en el catálogo de asuntos del Sistema Único de Información (SUI).

Al punto que quiero llegar es que los conflictos subsisten, no se acaban y seguramente surgirán otros y esto nos lleva a la siguiente pregunta: ¿Está el personal de la Procuraduría Agraria realmente preparado para hacerle frente a los conflictos actuales?, una respuesta podría ser: si en estos once años hemos sido capaces para resolver por la vía conciliatoria todos los conflictos que están en la estadística, no debería existir ningún problema. Entonces surgiría otra pregunta: Los conflictos que ahora existen y los que surgirán en el futuro, ¿serán más complejos que los ya resueltos?, no lo sabemos, tampoco podemos arriesgarnos o esperar a que se presenten para hacer la valoración. Los conflictos que hoy se encuentran en la escena nacional deben alertarnos en que seguramente surgirán otros con la misma complejidad; la espiral de conflicto tiende a crecer.

Lo que debemos hacer es tomar el reto ahora y prepararnos de dos formas, la primera es que la institución se decida a formar conciliadores especializados que se adscriban no sólo en Oficinas centrales sino en delegaciones y residencias. No proponemos que se contrate más personal, sólo que se identifique y seleccione el personal que reúna el perfil más adecuado, para después de un programa de capacitación amplio y continuo, se les incorpore como mediadores conciliadores de tiempo completo. De hecho, una parte de la batalla es con nosotros mismos, debemos romper algunos paradigmas. La segunda consiste en modificar el marco legal que regula el procedimiento conciliatorio, a través de la creación de un Título en la Ley Agraria que se refiera a la conciliación y la me-

diación como medios alternos para la solución de conflictos en materia agraria, como se expondrá en el punto respectivo.

San Salvador Atenco, un parteaguas en el comportamiento de la conflictividad agraria en el país

No hay duda que el caso del conflicto agrario en San Salvador Atenco, Estado de México, que surgió a raíz de los decretos emitidos por el Gobierno Federal, que expropiaron tierras de origen ejidal a varios núcleos agrarios para la construcción del nuevo Aeropuerto de la Cd. de México, incluido el de San Salvador Atenco, ha marcado un parteaguas en el comportamiento de muchos conflictos agrarios que actualmente se suscitan en el país.

Dicho de otro modo, el fenómeno de la resistencia civil mostrada por los ejidatarios de Atenco, a través de los machetes, está siendo copiada en otros conflictos de varias partes del país, teniendo como repercusión inmediata la radicalización de posturas mostradas y haciendo que los conflictos estén siendo más complejos en cuanto a su manejo y posibilidades de solución.

Nora Femenia señala que la existencia del conflicto está aceptada como una parte inevitable del funcionamiento social. Aparece a nivel individual con el nacimiento, donde debemos aprender a vivir haciendo uso de varias estrategias de sobrevivencia. La vida familiar enseña luego a las criaturas cómo negociar con las demandas contradictorias u opuestas presentadas simultáneamente por la pareja de padres, o por un padre y el medio ambiente. El proceso de crecer, desarrollarse y diferenciarse de los demás, cumpliendo metas propias, siempre estará enmarcado por las limitaciones de un universo con recursos limitados y demandas crecientes. La vida sin conflictos es un 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. El desarrollo humano en sociedad procede por etapas que son usual-

mente situaciones de cambio, movilizadas por el conflicto generado por la etapa anterior.[21]

La experiencia que nos deja el caso de Atenco es que institucionalmente estaremos siendo probados en la atención de conflictos cada vez más complejos. La Procuraduría Agraria debe formar conflictólogos[22] que sean capaces de manejar y solucionar conflictos con ese grado de complejidad. Varias universidades de países como Estados Unidos, Francia, Inglaterra, España, Argentina, Colombia, entre otros, ofrecen programas de maestrías y doctorados en resolución alterna de conflictos; no sería mala inversión seleccionar personal con el perfil más adecuado para incorporarlos a estas opciones académicas. En el país sólo contamos con programas de diplomados sobre solución de conflictos a través de medios alternos, que se ofrecen por la Universidad de Sonora, la Universidad de Estudios de Posgrado en Derecho, el Instituto Autónomo de México, por citar algunas.

A lo que debemos aspirar es a la construcción en el campo de una cultura de la paz, que tenga como cimientos la armonía, el diálogo, la comunicación, el entendimiento, la legalidad, la democracia y sobre todo el amor; mientras eso sucede, debemos tomar como alternativa la mediación y la conciliación.

El derecho y la conciliación como medios para resolver conflictos

El derecho como medio de solución de conflictos

El derecho es definido por Hans Kelsen como el orden coactivo de la conducta humana.[23] Uno de los soportes fundamentales del Derecho como medio para la

[21] Dra. Nora Femenia, Inter-mediación, Inc. Florida, USA. www.inter-mediacion.com

[22] Conflictología. Ciencia que estudia la resolución y transformación de conflictos como sistemas integrales e integradores de conocimientos, técnicas y habilidades orientadas al conocimiento de los conflictos, sus posibles causas y maneras de facilitar su solución pacífica y no violenta.

[23] Kelsen, Hans, *Teoría general del Derecho y del Estado*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988, p. 3.

solución de conflictos es la jurisdicción, los romanos fueron los primeros en referirse a este concepto,[24] en su derecho existían funcionarios encargados de la organización judicial a los que se les denominaba genéricamente "magistrados", los cuales estaban investidos de "potestas" o "imperium", tal potestad o imperio, se dividía a su vez en varias atribuciones:

- El *imperium merum* consistía en la potestad del magistrado para administrar y desempeñar funciones de policía; tenía la facultad de imponer castigos corporales.
- La *jurisdictio* era la facultad del magistrado para decir el derecho. *Jus* y *dicere* del latín que significa "decir el derecho".

Desde el Derecho romano la *jurisdictio* podía encomendarse al *arbiter* o a varios árbitros, que eran particulares designados para cada asunto y cuya misión termina en cuanto han dictado sentencia.

La jurisdicción para Giuseppe Giovenda es la función del Estado que tiene por fin la actuación de la voluntad concreta de la ley mediante la sustitución por la actividad de los órganos públicos, sea al afirmar la existencia de la voluntad de la ley, sea al hacerla prácticamente efectiva.

El italiano Ugo Rocco al referirse a la jurisdicción establece:

> Es la actividad con que el Estado, a través de los órganos jurisdiccionales, interviniendo a petición de los particulares, sujetos a los intereses jurídicamente protegidos, sustituye a los mismos en la actuación de la norma jurídica que tales intereses ampara, declarando, en vez que de dichos sujetos, que concede la norma a un interés determinado, imponiendo al obligado, en lu-

[24] Arellano García, Carlos, *Teoría general del Proceso*, Porrúa, México 1984, pp. 341 y 342.

gar del titular del derecho, la observancia de la norma y realizando, mediante el uso de la fuerza coactiva, en vez del titular del derecho, directamente aquellos intereses cuya protección está legalmente declarada.

El procesalista mexicano Cipriano Gómez Lara establece que la jurisdicción es una función soberana del Estado, realizada a través de una serie de actos que están proyectados o encaminados a la solución de un litigio o controversia, mediante la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo.

La jurisdicción y la conciliación son medios de solución de conflictos; la primera se refiere a la forma tradicional, la más evolucionada que haya descubierto el hombre, y la podemos ubicar en lo que conocemos como medios de heterocomposición del conflicto y del cual el Estado, como ente público soberano, lo ejerce de manera exclusiva a través de los jueces, magistrados y ministros.

La conciliación y la mediación, por su parte, las ubicamos en los medios de autocomposición del conflicto, es decir, las partes en un conflicto sin la necesidad del Estado en ejercicio de la jurisdicción, resuelven por sí mismos un conflicto que les es común, con la sola intervención de un tercero que actúa como mediador o conciliador, pero que no decide, sólo acerca a las partes, facilita el diálogo y la comunicación, pero son ellos quienes deciden concluir el conflicto.

Crítica de Wittgenstein al derecho como medio de solución de conflictos

Señala Luis Miguel Díaz, en la revisión que hace del filósofo Wittgenstein que los actuales sistemas de derecho de los países mantienen el dogma de que para resolver disputas legales entre las partes involucradas, otros humanos imparciales facultados por la ley (entidades políticas, autoridades administrativas, jueces, árbitros, etc.) deben solucionar la disputa. Sin embargo este enfoque de resolución de conflictos presupone dos premisas epistemológicas falsas: a) Que existe

un universo objetivo, el cual puede ser conocido por quienes deciden, y b) Quienes deciden son imparciales (humanos sin padres, sin país, sin amigos, sin emociones, sin pensamientos, sin deseos, sin anhelos, etc.). Si no hay humanos imparciales ¿qué se puede hacer para diseñar un sistema adecuado para la solución de conflictos legales sin tener preferencias personales?[25]

Wittgenstein dice que para entender problemas legales, debemos ser aptos de encontrarnos a nosotros mismos más allá de los límites del derecho. Se requiere tomar una perspectiva de los problemas legales fuera del derecho y de su lógica. Los problemas legales consisten de interpretaciones conflictivas de las reglas. Ellas no son empíricas. El derecho como la filosofía no cambia el mundo, dejan "al mundo tal como es". Las disputas legales requieren no de una doctrina sino de una actividad para esclarecer las proposiciones legales.

La actividad de solución legal del conflicto toma lugar en una vía similar al enfoque de problemas filosóficos de Wittgenstein, no con nuevos hechos "sino que se resuelven mediante una cala en el funcionamiento de nuestro lenguaje, y justamente de manera que éste se reconozca: a pesar de una inclinación a malentenderlo. Los problemas se resuelven no aduciendo nueva experiencia, sino compilando lo ya conocido".

En el mundo legal el papel del mediador en relación con las partes en conflicto, sería equivalente al objetivo de Wittgenstein en la filosofía: "Mostrarle a la mosca la salida de la botella cazamoscas". El mediador debe auxiliar a las partes en la clarificación del malentendido legal para llegar a una solución.

Opinión personal en torno al derecho como medio para solucionar conflictos

El esquema tradicional del derecho como medio para la solución de conflictos, ha permanecido estático por lo menos en los últimos 200 años. Con el nacimien-

[25] Díaz, Luis Miguel, *Revista de la Barra Mexicana*, Colegio de Abogados, A. C., núm. 26, junio de 2002.

to de los estados modernos, muchos de ellos afiliados a la tesis de división de poderes creada por Montesquieu que ha permeado en casi todos los sistemas políticos de los países democráticos, se deposita en el poder judicial la tarea de resolución de conflictos que, como ya dijimos, es ejercida a través de la jurisdicción. Los criterios de escrito derecho, como se dan en procesos civiles y otros, dejan muy escasos márgenes para que las partes, en una contienda judicial, puedan por sí mismas coadyuvar en la solución de un problema que, antes que ataña al Estado como representante de la sociedad, le es propio.

Cuando citábamos a diferentes tratadistas en lo relativo a la jurisdicción, Ugo Roco señalaba que el Estado sustituye al titular del derecho, haciendo respetar lo que concede la norma, aunque para ello haga uso de la fuerza coactiva. Lo que equivale a decir que en realidad el Estado tiene prestada la jurisdicción para que cuando el particular decida no accionar, para hacer respetar el derecho que le asiste *motu proprio*, sea el Estado quien de manera sustitutiva lo haga por él. Sin embargo, lo cierto es que el Estado ha monopolizado el ejercicio de la jurisdicción como método para resolver conflictos, es cierto también, que lo que distingue a la jurisdicción es el imperio, es decir el Estado, tiene la potestad de hacer cumplir sus decisiones de manera coactiva y el particular no podría hacerlo. Por eso se suscribió el Contrato social a que se refiere Rousseau, en el estado natural se amenazaba la supervivencia del hombre, al imponerse la ley del más fuerte y los hombres se vieron en la necesidad de renunciar a ciertos derechos en favor del Estado, pero sólo algunos derechos, hay estados que han pretendido suprimirlos, se les olvida que es el ciudadano quien crea al Estado y no a la inversa.

El caso de México no es la excepción, el Artículo 17 de la Constitución es categórico al establecer que:

> Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

> Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.
>
> Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

El Estado mexicano constitucionalmente asume de una manera exclusiva, diría casi monopólica la impartición de justicia, entendida ésta como una forma de solución de conflictos, dejando sólo por exclusión y no reguladas constitucionalmente, otras formas de solución de conflictos. Es cierto que no todos los conflictos pueden ser resueltos a través de medios alternos, pero en aquellos donde se refiera a lo que los romanos llamaron *Jus disponendi*, es decir los derechos de libre disposición, deberían ser los particulares o súbditos quienes decidan la opción: "justicia tradicional" o "justicia alternativa" (conciliación y mediación), debiendo hacerse la reforma constitucional correspondiente para elevar a igual rango ambas formas de solución de conflictos.

Conciliación y mediación como medios alternos de solución de conflictos

La conciliación podemos definirla como un proceso de negociación facilitada o asistida, mediante el cual las partes involucradas en un conflicto intentan resolverlo por sí mismas, con la intervención de un tercero imparcial (el conciliador), que actúa como conductor de la sesión, ayudando en la elaboración de propuestas que permitan una solución satisfactoria para ambas partes.

En la mediación, la decisión a la que lleguen las partes será elaborada por ellas mismas y no por el mediador. Se reafirma así la capacidad de la mediación

de devolverle el poder a las partes para que sean ellas mismas las protagonistas de la decisión, y no el mediador.

Lo que diferencia a la mediación de la conciliación es que en la primera las partes llegan por sí mismas a la construcción del acuerdo con el que se soluciona el conflicto. En la conciliación, el conciliador ayuda en la solución al conflicto, realizando propuestas satisfactorias para ambas partes.

Ventajas de la mediación y la conciliación en contraposición al derecho

- Preserva las relaciones entre las personas involucradas en la disputa.
- Es una técnica no adversarial. Aquí lo que predomina es la cooperación, tanto entre partes como del mediador hacia las partes. No se trata de que las partes se lleguen a enfrentar tratando de imponer cada una su posición sobre la del adversario, sino que a través del diálogo y la facilitación de la comunicación que pueda brindar el mediador se llegue finalmente al acuerdo.
- Es voluntaria. Llegar al proceso de mediación y conciliación depende únicamente de la voluntad de las partes. El avance que se tenga dentro del proceso también depende de la buena disposición que ellas presenten ante el mismo, así como también depende de su voluntad el retirarse del proceso antes de haber alcanzado un acuerdo.
- Es confidencial. La información revelada por las partes al mediador-conciliador en alguna sesión de carácter privado, o dentro del proceso mismo, que se haya dado bajo el carácter de "confidencial", no podrá ser revelada de ninguna manera si la parte no ha autorizado al mediador a hacerlo.
- Es flexible. Es aplicable a una gama muy amplia de conflictos, entre individuos de muy diversa naturaleza. El acuerdo logrado es resultado de la satisfacción de las necesidades de las partes, pensando en ellas como beneficiarias del proceso, no en que se llegue a obtener un ganador y un perdedor.

- Es creativa y cooperativa. Pues se ve a las partes como los arquitectos de sus propias soluciones, en donde son ellos quienes mediante el diálogo, supervisado por el mediador, propondrán soluciones y acuerdos que serán tomados mediante el consenso y que darán a todos un sentimiento de satisfacción y justicia.
- Ayuda a la gente a resolver disputas en forma rápida y económica, en comparación a los procesos judiciales en cuestiones de negocios, entre vecinos, entre familiares, dentro de una comunidad o en disputas en el interior de organizaciones. Ayuda a las partes a preservar su capacidad de autodeterminación, al invitarlas a generar soluciones con las cuales puedan en el futuro manejarse mejor en sus relaciones interpersonales.
- Es dinámica. Las partes tienen un papel activo dentro del proceso. No son simples observadores pasivos que entregan el poder de decidir sobre el conflicto que los hace enfrentarse a un tercero, sino que son participantes activos que tienen el dominio de llegar a un buen entendimiento, construido mediante un proceso sano de comunicación que los llevará finalmente al acuerdo esperado.
- Se basa en el principio *ganar/ganar* (no tiende a la competencia).

Propuesta para crear un título en la Ley Agraria relativo a la mediación y la conciliación como medios alternos para la solución de conflictos agrarios

Antecedentes y filosofía de los medios alternos de solución de conflictos

La solución de conflictos a través de medios alternos, en contraposición a la justicia tradicional (la de los jueces), es un movimiento que ha venido cobrando fuerza en los últimos veinticinco años, con mayor avance en países desarrollados como Estados Unidos, Inglaterra, Francia, Italia, Australia, entre otros. En el

continente americano sus principales exponentes son Argentina, Chile, Paraguay, Bolivia, Puerto Rico, Costa Rica, Perú y México, entre los medios alternos encontramos la mediación, la conciliación y el arbitraje.

Dependiendo del país se le denomina de diversas formas: Medios Alternos para la Solución de Conflictos, también llamado MASC; Resolución Alterna de Conflictos o RAC; Justicia Alternativa; Justicia Participativa; Manejo de Conflictos; Regulación de Conflictos; Resolución Alternativa de Disputas; Resolución Extrajudicial de Disputas; Resolución Creativa de Conflictos, Medios de Autocomposición de Conflictos y Resolución Adecuada de Conflictos. Con estos se recoge la experiencia en medios no violentos de resolución de conflictos y la replantea agregando nuevos conocimientos para lograr un mejor resultado. La resolución alternativa de conflictos engloba una serie de mecanismos no judiciales, pacíficos y participativos para solucionar conflictos.

Los medios alternos de solución de conflictos se basan esencialmente en filosofías democráticas y descentralizadas. Como sabemos, el eje central de la mediación es otorgar un espacio donde sean las mismas partes quienes discutan los temas que les atañen y quienes decidan qué solución darles. Sin que exista alguna entidad pública que lo limite.

Si bien la no-violencia, en cuanto a su discurso y práctica, tiene antecedentes en otros siglos, el siglo XX ha tenido magníficos exponentes (Martin Luther King y Mahatma Gandhi). Los medios alternos de solución de conflictos propone, en contraste con los sistemas convencionales, el uso de enfoques no adversariales y no-violentos. Los mismos buscan encontrar soluciones donde no haya ni ganadores, ni perdedores y modos de entender el conflicto tomando en cuenta las necesidades de ambas partes de manera holística. Este enfoque se basa en un entendimiento integral de las raíces de los conflictos, incluyendo la violencia misma.

Los medios alternos para la solución de conflictos traen consigo un contenido moral de muy similar forma y tono. Por ello, se dice que las intervenciones

del mediador-conciliador permiten equilibrar el poder entre las partes para así dialogar de igual a igual o de la manera más igualitaria posible. Este concepto esencial de los medios alternos es particularmente activo y opuesto a sistemas de poder donde permea la violencia institucionalizada.

Justificación de la propuesta

Si proponemos cambiar el procedimiento conciliatorio y en sí la conceptualización que actualmente se tiene de la conciliación, se deben esgrimir los argumentos que soporten la propuesta.

Antes que nada, quiero señalar que no todo está mal en la conciliación y el procedimiento conciliatorio que se sigue ante la Procuraduría Agraria, lo que se pretende es su evolución y modernización. Once años de actividad conciliatoria no se pueden tirar por la borda, de ninguna manera, este tiempo nos ha dado cierta experiencia en el tratamiento y solución de conflictos, los resultados están a la vista.

Debemos decir que de 1992 a 1998, la conciliación estuvo ligada de manera indisoluble al PROCEDE, programa que hizo que hacia allá se enfocara la mayor parte de los recursos financieros, materiales y humanos. Como todos los programas tienen cierta normatividad que los regula, el PROCEDE no fue la excepción, se dijo que para que un núcleo agrario se incorporará era necesario que no tuviera conflictos en cuanto a sus linderos con otros núcleos agrarios o pequeños propietarios. Aquí la conciliación jugó y ha jugado un papel preponderante, porque en muchos casos para hacer viable a un núcleo, hubo necesidad de resolver sus conflictos de límites a través de la conciliación. Lo mismo sucedió con los conflictos internos de los núcleos agrarios, que también han ido resolviéndose a través de la conciliación.

La estructura operativa de la Procuraduría Agraria, en su creación, estuvo condicionada al PROCEDE, es decir, el parámetro de distribución de servidores públicos se dio en función del número de núcleos agrarios, sin realizar pondera-

ción de lejanía, tamaño, complejidad, etcétera. El Visitador Agrario se constituyó en la figura de atención integral de los servicios de la Procuraduría Agraria hacia los núcleos y sujetos agrarios, sin querer lo hicimos todólogo. En los primeros años del quehacer institucional, dijimos que la actividad prioritaria era el PROCEDE, entonces las demás actividades se hacían en torno de él y otras estaban sujetas a que los núcleos fueran certificados por el Programa; no había entonces la saturación de actividades como pasa actualmente. Ahora todo es urgente y prioritario.

Muchos de los conflictos individuales resueltos a través de la conciliación, simultáneamente con el PROCEDE, no tuvieron la dificultad que algunos casos han presentado, la ratificación o inscripción de los convenios ante los Tribunales Agrarios y el Registro Agrario Nacional, en estos casos se contaba con la instancia de la asamblea, en dos momentos: en la de informe de la Comisión Auxiliar o en la Delimitación, Destino y Asignación de Tierras (ADDAT), en éstas, sobre todo en la ADDAT, se ratificaban los acuerdos, al asignar parcelas, reconocer derechos y aprobar los planos internos intrínsecamente había un respaldo a los convenios conciliatorios. Es decir, en estos casos no se requería ni de la ratificación de convenios ante los Tribunales Agrarios, mucho menos la inscripción de los mismos ante el Registro Agrario Nacional.

Los avances de más de 80% en cuanto a núcleos agrarios certificados por el PROCEDE, deben darnos la pauta para reorientar algunas actividades que requieren cierta especialización para encomendarlas a los servidores públicos con el perfil y preparación necesaria que puedan hacerles frente. La conciliación por ejemplo: es momento de especializar servidores públicos que de manera eficiente la lleven a cabo. La problemática de los ejidos por certificar en el PROCEDE está siendo más compleja, están surgiendo conflictos nuevos, otros se han ido añejando, es tiempo de tomar otra perspectiva; la atención de conflictos en masa con más de 1,000 visitadores agrarios tuvo su tiempo de gloria, ahora debe quedar atrás.

Actualmente los visitadores agrarios, a diferencia de antes, el tiempo que dedican al PROCEDE es marginal, incluso hay visitadores que en sus zonas de trabajo cuentan con 100% de núcleos certificados, en cambio cuentan por lo menos con quince actividades,[26] en las cuales tienen metas anuales a cumplir, a saber:

- Piso
- Reglamento Interno
- Registro de sucesores
- Actualización de órganos
- Libro de registro
- Libro de contabilidad
- Constitución de parcelas con destino específico
- Constitución de figuras asociativas
- Conciliación
- Capacitación a sujetos agrarios
- Capacitación a órganos de representación
- Asambleas de certeza jurídica
- Integración de expedientes individuales
- Denuncias

Debido a la saturación de actividades que tienen los visitadores, el tiempo que le dedican a la conciliación es mínimo y es entendible pues tienen otras actividades de igual importancia. La conciliación como medio para solución de conflictos requiere tiempo y paciencia para que tenga éxito y no se lo estamos dando. Muchos

[26] Cada Área Normativa de Oficinas Centrales insiste de manera reiterada durante el año, que la actividad a su cargo es prioritaria y que debe cumplirse la meta. Así se provoca que al haber mucha actividades importantes con las que hay que cumplir, algunas no se les dedique el tiempo que requieren, como la conciliación, por citar alguna.

de los conflictos que actualmente se ventilan ante los Tribunales Agrarios, en los cuales participan abogados agrarios de la Institución, han llegado a ellos sin haberse hecho un intento a través de la conciliación. La diferencia del PROCEDE y la conciliación es que mientras que el primero está concluyendo, los conflictos no han disminuido. Allí está la estadística de asuntos atendidos por esta vía y la meta planteada por el Plan Sectorial Agrario 2001-2006 con 130,000 asuntos.

Aspectos que considera la propuesta

Se propone una reforma legal que permita regular el procedimiento conciliatorio en la Ley Agraria y en el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, como se viene haciendo desde 1992. Es cierto que al promulgarse la Ley Agraria, se estableció como una atribución de la Procuraduría Agraria y era natural que si la Ley no se refería a un determinado procedimiento, fuera en el Reglamento interior el que lo regulara. Sin embargo, se debe transitar hacia su inclusión en la Ley Agraria, para hacerlo más eficiente y que responda al tiempo actual de la conflictividad agraria del campo mexicano.

En la propuesta se considera:

- Regular lo relativo a la ratificación de convenios ante los Tribunales Agrarios, ya que actualmente, debido a los distintos criterios, estamos teniendo serios problemas en cuanto a la ejecución de convenios cuando estos son incumplidos.
- Se ratifica a la Procuraduría Agraria como institución encargada de llevar a cabo los procedimientos de conciliación y mediación.
- Se considera la obligatoriedad al Registro Agrario Nacional de la inscripción de los convenios conciliatorios cuando creen, modifiquen y extingan derechos y obligaciones. El criterio de algunas delegaciones ha retrasado e imposibilitado la inscripción de los citados convenios.

- En lo relativo al procedimiento se eliminan los tiempos de citación a las partes y se fortalece la voluntariedad de las partes en el procedimiento.
- Se incorporan aspectos como el de confidencialidad, se protege con secreto profesional lo aportado por las partes al mediador y conciliador y se protege a éstos para que no sean llamados como testigos en algún procedimiento judicial, que tenga que ver con la información obtenida en la mediación o conciliación.
- Se regula la mediación como medio para solución de conflictos, que aunque se lleva a cabo no estaba contemplado en la Ley Agraria ni en el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.
- Se incorpora al procedimiento que, antes de la audiencia conciliatoria, el mediador-conciliador invite a la contraparte del promovente, esto permitirá conocer, al igual que tuvo oportunidad el promovente, de saber la postura de su contraparte, lo que dará equidad al procedimiento.
- Se elimina del procedimiento lo relativo al ofrecimiento de pruebas, como lo contempla actualmente el *Manual del Procedimiento Conciliatorio*. La mediación y la conciliación no son procedimientos sujetos a prueba, se privilegia el aspecto consensual.
- Se establece la posibilidad para que dependiendo del asunto, participen dos o más mediadores-conciliadores.
- Se obliga a los mediadores-conciliadores a una actualización y capacitación permanente en disciplinas que tengan relación con la mediación y conciliación.

Contenido de la propuesta

TÍTULO UNDÉCIMO[27]

De los medios alternos de solución de conflictos agrarios[28]

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

Artículo 201. El presente título tiene por objeto regular la mediación y la conciliación como medios alternos para la solución de conflictos agrarios.

Artículo 202. Los procedimientos de mediación y conciliación estarán a cargo de la Procuraduría Agraria, a través de mediadores y conciliadores que sean distribuidos en las oficinas de la institución, dependiendo de la conflictividad agraria de cada región.

Los Tribunales Agrarios, en términos de lo dispuesto por el artículo 185 fracción VI de esta Ley, intervendrán exhortando a las partes para que concluyan el juicio agrario, en composición amigable. En caso de existir voluntad de las partes para solucionar el conflicto por esta vía, el Magistrado podrá solicitar la intervención de un mediador-conciliador de la Procuraduría Agraria, para que apoye a las partes en la elaboración del convenio respectivo.

Artículo 203. Los convenios que se alcancen en los procedimientos de mediación y conciliación, con la intervención de la Procuraduría Agraria, serán remitidos por ésta al Tribunal Unitario Agrario competente, para que una vez que sea calificada su legalidad, se eleven a la categoría de sentencia ejecutoriada.

Los convenios que sean elevados a la categoría de sentencia ejecutoriada y reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos ejidales o comunales, serán

[27] Se propone adicionar un Título en la Ley Agraria que regule lo relativo a la solución de conflictos a través de medios alternos.

[28] El arbitraje también constituye un medio alterno de solución de conflictos. Sería factible la inclusión del procedimiento en este Título, por ahora no nos ocuparemos de él.

remitidos por el Tribunal Agrario al Registro Agrario Nacional, para que proceda sin demora a su inscripción.

Artículo 204. Los convenios que hayan sido elevados a la categoría de sentencia ejecutoriada y sean incumplidos por alguna de las partes, se promoverá su ejecución ante el Tribunal Agrario que corresponda, cuando las obligaciones pactadas en ellos permitan su ejecución.

Cuando los convenios que se alcancen en los procedimientos de mediación y conciliación, no se haya promovido ante el Tribunal Agrario para que alcancen la categoría de sentencia ejecutorida, sean incumplidos, la parte afectada podrá promover la ejecución en términos del párrafo anterior, la cual se llevará a cabo por el Tribunal Agrario que corresponda, una vez que se haya calificado la legalidad del convenio.

Artículo 205. La mediación consiste en el trámite iniciado a petición de uno de los promoventes y aceptado voluntariamente por el otro, a través del cual uno o más mediadores intervienen para facilitar la comunicación directa, respetuosa y confidencial entre las partes en conflicto, con el propósito de que éstas lleguen por sí mismas a un acuerdo voluntario que ponga fin a la controversia. El mediador o mediadores asistirán a las partes en la elaboración del convenio, que en su caso pudiera alcanzarse.

En caso de que las partes no pudieran llegar por sí mismas a un acuerdo que resuelva el conflicto, se iniciará el procedimiento conciliatorio, en éste el conciliador o conciliadores, según sea el caso, presentará a las partes alternativas de solución viables que armonicen sus intereses, explorando posibilidades de arreglo y asistiéndoles para elaborar el convenio respectivo.

La mediación y la conciliación son procedimientos que se pueden realizar simultáneamente cuando el asunto lo demande.

CAPÍTULO II

Del procedimiento de mediación y conciliación

Artículo 206. La mediación y la conciliación son procedimientos que se llevarán ante la Procuraduría Agraria, salvo en los casos a que se refiere el último párrafo del artículo 202 de esta Ley, iniciará a petición de parte interesada con capacidad para obligarse, mediante solicitud verbal o escrita en la que precisará el conflicto que pretenda resolver, el nombre y domicilio de la persona con la que presente la controversia, a fin de que ésta sea invitada a asistir a una audiencia inicial en la que se le hará saber en qué consisten los procedimientos de mediación y conciliación.

Si la petición se presentó verbalmente se levantará el acta en que conste el conflicto que se pretenda resolver, así como el nombre y domicilio de quien hizo la solicitud y de la persona con la que tenga la controversia.

Artículo 207. Recibida la solicitud verbal o escrita en la Procuraduría Agraria, ésta se registrará en el libro de gobierno respectivo y será asignada para su atención por el Delegado estatal, a cada mediador-conciliador de acuerdo con las cargas de trabajo y tomando en cuenta la ubicación del núcleo agrario donde se presente el conflicto.

Las solicitudes que sean presentadas o recibidas en Oficinas Centrales de la Procuraduría Agraria, serán turnadas a la oficina que corresponda de acuerdo con lo dispuesto en el párrafo anterior.

Artículo 208. El Procurador Agrario o quien él determine podrá realizar el nombramiento del mediador-conciliador, cuando la complejidad del asunto requiera de una atención especial.

Artículo 209. El mediador-conciliador examinará la controversia y determinará si la naturaleza del asunto permite ser resuelta a través de estos medios alternos; en su caso, se extenderá una constancia donde se acepte intervenir y se invitará

a los demás interesados a la audiencia inicial a que se refiere el artículo 206 de esta ley.

Artículo 210. La audiencia inicial se llevará a cabo con la sola presencia de la contraparte del promovente, quien podrá asistir acompañado de su asesor jurídico o persona de su confianza.

Artículo 211. Cuando la contraparte del promovente acepte participar en los procedimientos de mediación y conciliación, firmará el formato respectivo o estampará su huella digital, firmando otra persona a su ruego. Hecho lo cual se señalará lugar, fecha y hora para la audiencia de mediación y conciliación que se desarrollará en una o varias sesiones, a las que podrán acudir los interesados acompañados de su asesor jurídico o persona de su confianza, si así lo desean.

Artículo 212. Al inicio de la audiencia el mediador-conciliador deberá presentarse y hacer una breve descripción de los procedimientos de mediación y conciliación, enfatizando en su voluntariedad la confidencialidad y su naturaleza consensual. Luego procederá a identificar las partes y sus abogados, usando los nombres completos de cada persona. Agregará la descripción de su propio rol, subrayando el de ser el facilitador de la comunicación entre partes.

Artículo 213. El mediador-conciliador después de explicar suficientemente a los interesados el propósito de la audiencia de mediación y conciliación, pedirá a éstos que expresen sus puntos de vista respecto al origen del conflicto y las razones por las cuales éste no ha sido solucionado hasta el momento; primero intervendrá el promovente y después su contraparte. El mediador buscará la forma de evitar toda muestra de agresividad o animadversión entre las partes y propiciará un ambiente de cordialidad y respeto mutuos, procurando que lleguen por sí mismos a un acuerdo.

Artículo 214. 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 conciliador de la Procuraduría Agraria propondrá alternativas de solución que

armonicen sus intereses con la mayor equidad posible, poniendo énfasis en las ventajas de una solución consensuada y los riesgos o desventajas que se corren con la persistencia del conflicto.

Artículo 215. Cuando una sesión no baste para obtener un acuerdo entre las partes en los procedimientos de mediación y conciliación, se procurará conservar el ánimo de transigir y se citará a los interesados a otra u otras sesiones, en el plazo más corto posible.

Artículo 216. En caso de que alguna sesión concluya con un acuerdo de las partes, se redactará el convenio respectivo, el cual será firmado por las partes y el mediador-conciliador y será remitido al Tribunal Agrario para los efectos del artículo 203 de esta Ley.

Artículo 217. Los procedimientos de mediación y conciliación concluirán:

I. Por convenio en donde se resuelva total o parcialmente el conflicto;
II. Por decisión de una de las partes;
III. Por inasistencia injustificada de ambas partes a alguna sesión, o por dos inasistencias injustificadas de alguna de las partes;
IV. Por negativa de las partes para la suscripción del convenio en los términos de la presente ley, y
V. Porque se haya dictado sentencia ejecutoriada en el conflicto respectivo.

CAPÍTULO III

De los mediadores y conciliadores

Artículo 218. Los mediadores y conciliadores se sujetarán a lo siguiente:

I. Realizarán su función en forma rápida, profesional, neutral, imparcial, confidencial, equitativa y gratuita;
II. Estarán obligados a actualizarse permanentemente en la teoría y en las técnicas de mediación y conciliación;

III. Se cerciorarán que los interesados comprendan las propuestas de solución, precisándoles los derechos y obligaciones que de ellas se deriven;
IV. Conservarán la confidencialidad de los datos, informes, comentarios, acuerdos o posturas de las partes a los cuales tenga acceso con motivo de su función. Por consecuencia estarán obligados a conservar en concepto de secreto profesional, todo aquello que hayan conocido al intervenir en los procedimientos de mediación y conciliación;
V. No podrán fungir como testigos en los asuntos que hayan participado como mediadores o conciliadores. Tampoco podrán ser patrocinadores o abogados en esos asuntos;
VI. Propiciarán soluciones que armonicen los intereses en conflicto, buscando en todo caso la equidad entre los interesados, y
VII. Deberán excusarse de participar como mediadores o conciliadores en aquellos casos en los que participen personas que tengan parentezco hasta el cuarto grado.

Artículo 219. Los mediadores-conciliadores de la Procuraduría Agraria serán seleccionados a partir de un perfil diseñado para el puesto, serán capacitados y evaluados antes de su incorporación a la actividad. Una vez incorporados como mediadores-conciliadores recibirán capacitación permanente en la teoría y en las técnicas de mediación y conciliación.

Conclusiones

PRIMERA

"No siempre una sentencia resuelve un conflicto". En una materia tan sensible como es la agraria, donde en la mayoría de los juicios son contendientes, padres contra hijos; hermanos contra hermanos; vecinos contra vecinos, etcétera, se hace necesario privilegiar la vía conciliatoria para la solución de conflictos, por

lo que debemos obligarnos en lo sucesivo a que conste documentalmente el que se haya intentado la conciliación, en los asuntos contenciosos en los cuales participen abogados agrarios de la institución como asesores de alguna de las partes y que se ventilen ante los Tribunales Agrarios. Es decir, deberá acreditarse invariablemente el fracaso de la conciliación como mecanismo para la solución de la controversia en el caso concreto.

La Procuraduría Agraria y su personal deberá esforzarse mucho más para incidir sobremanera en la mediación y la conciliación, no sólo como medios para solucionar conflictos sino coadyuvar al establecimiento de una cultura de solución de conflictos a través del diálogo y del entendimiento por encima de la confrontación. Debemos ser garantes de la convivencia y paz social en el campo mexicano, tarea no fácil en un mundo cada vez más globalizado. Considero que el camino para lograrlo es con la concreción de la reforma legal en los términos planteados, aunque debemos advertir que esto es sólo el inicio.

Segunda

Algunos datos indican que en Estados Unidos, Canadá y algunos países europeos, 60% de los conflictos son resueltos a través de mecanismos alternos como la mediación, la conciliación y el arbitraje, sin necesidad de recurrir a la sentencia de un juez.

En México la solución de conflictos a través de medios alternos es un movimiento que cada día cobra más fuerza, actualmente se han expedido leyes de justicia alternativa y acuerdos de pleno de los Tribunales Superiores de Justicia sobre esta materia en Quintana Roo, Oaxaca, Colima, Jalisco, Guanajuato, Baja California Sur, Colima, Aguascalientes, Puebla, Tabasco y Querétaro, donde además ya se cuenta con centros de mediación judicial autónomos.

En el Encuentro Nacional de Conciliadores organizado por el Centro de Mediación Notarial, la Universidad de Estudios de Posgrado en Derecho y la

ONG "Vivir en Paz", realizado el 14 de julio de 2003 en la Cd. de México, se hizo la revisión de que actualmente en el país existen más de 60 ordenamientos jurídicos que regulan la conciliación como medio para resolver conflictos humanos. Como podrán ver no estamos solos en esta quijotesca lucha, la materia agraria no puede quedar rezagada, hemos sido pioneros en la conciliación con resultados en verdad sobresalientes. Debemos encabezar este tipo de foros y ser modelo a seguir de otras instituciones.

Sólo a través de los medios alternos podremos construir una cultura de la paz, democrática y duradera, que nos dé la certeza de una mejor convivencia en el campo mexicano.

Bibliografía y hemerografía

Arellano García, Carlos, *Teoría General del Proceso,* Porrúa, México, 1984.
Chávez Padrón, Martha, *Derecho Agrario en México,* Porrúa, México, 1983.
De Ibarrola, Antonio, *Derecho Agrario,* Porrúa, México, 1983.
Fabila, Manuel, *Cinco Siglos de Legislación Agraria 1493*–1940, CEHAM, México, 1982.
Mendieta y Núñez, Lucio, *Introducción al Estudio del Derecho Agrario*, Porrúa, México, 1975.
———, *El Problema Agrario en México*, Porrúa, México, 1975.
Kelsen, Hans, *Teoría General del Derecho y del Estado*, UNAM, México, 1983.
Godoy, Emma, *Mahatma Gandhi: La victoria de la no violencia*, Duaba, México, 1985.
King, Martin Luther, Jr., *Fuerza de Amar*, Argos Vergara, España, 1978.
Rousseau, Jean Jaques, *El Contrato Social,* Sarpe, Madrid, España, 1985.
Díaz, Luis Miguel, *Moralejas para Mediar y Negociar*, Themis, México, 1999.
———, *Revista de la Barra Mexicana*, Colegio de Abogados, A.C., núm. 26, junio de 2002.
Hessen, J., *Teoría del Conocimiento*, Época, México, 2002.
La transformación agraria. Origen, evolución y retos, vol. II, Sector Agrario, México, 1997.
Manual del Procedimiento Conciliatorio, Procuraduría Agraria, México, 1997.
Segundo Informe de Labores de la Procuraduría Agraria, México, abril de 1994.
Informe Anual de Actividades de la Procuraduría Agraria, abril de 1998 a marzo de 1999.
Segundo Informe de labores de la Secretaría de la Reforma Agraria, periodo del 1º de septiembre de 2001 al 31 de agosto de 2002.

Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, Presidencia de la República, México, junio de 2001.
Plan Sectorial Agrario 2001-2006, Secretaría de la Reforma Agraria, México, diciembre de 2001.

Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Artículo 27 constitucional), Porrúa, 1997.
Legislación Agraria, Procuraduría Agraria, México, 1995.
Ley Agraria, Procuraduría Agraria, México, 1995.
Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, Porrúa, México, 1997.
Ley de Justicia Alternativa del Estado de Quintana Roo, Periódico Oficial del estado de fecha 14 de agosto de 1997 y *Reforma* del 15 de febrero de 1999.
Ley de Justicia Alternativa del Estado de Guanajuato, Congreso del Estado, Quincuagésima Octava Legislatura, Decreto Número 193, 15 de mayo de 2003.
Código Agrario de los Estados Unidos Mexicanos (1942), Divulgación, México, 1943.
Ley Federal de Reforma Agraria, Secretaría de la Reforma Agraria, México, 1983.