

RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS AGRARIOS. REVISIÓN EN LA COYUNTURA ACTUAL

Jesús Manuel RAMÍREZ GARIBAY

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Ideas iniciales*. III. *Antecedentes de resolución de conflictos agrarios a través de la conciliación*. IV. *Regulación actual de los métodos alternativos*. V. *Índices de conflictividad agraria*. VI. *Políticas públicas y atención de conflictos*. VII. *Crítica a las diferentes propuestas legislativas en lo que se refieren a la regulación de medios alternativos de solución de conflictos agrarios*. VIII. *Propuesta para la creación de una ley que regule métodos alternativos de resolución de conflictos en materia agraria*. IX. *A manera de conclusión*. X. *Bibliografía y hemerografía*.

I. INTRODUCCIÓN

Durante algunos años, hemos venido planteando la necesidad de dotar a la materia agraria de métodos alternos de resolución de conflictos, donde los núcleos, sujetos agrarios y campesinos en general, tengan la posibilidad de que ante un conflicto puedan optar, si así lo prefieren, por vías distintas a la jurisdiccional para resolverlo.

No pretendemos desdeñar de ninguna manera el papel que ha desempeñado históricamente el Estado mexicano en su tarea de impartir justicia, como lo estatuye el artículo 17 constitucional; nuestra propuesta propugna, en todo caso, para que el Estado, sin renunciar a esta obligación constitucional, se modernice, reoriente su papel, como se está haciendo en otros países, y genere condiciones jurídicas bajo las cuales puedan coexistir justicia tradicional (la de los jueces) y justicia alternativa (la que se desarrolla con los métodos alternativos). Lo que intentamos, es impulsar un proceso de desjudicialización de la justicia, para que el Estado sólo se

ocupe de los asuntos donde sea evidente el interés público y deje en manos de los ciudadanos aquellos conflictos donde su resolución sólo les ataña a ellos.

Lo que estamos planteando no es de ninguna manera nuevo, ni pretendemos reivindicar paternidad alguna, pues la resolución de conflictos a través de métodos alternos ha estado presente a lo largo de la evolución del hombre en su vida en sociedad, aunque podemos decir que desde el punto de vista institucional nació en la década de los setenta, en los Estados Unidos de Norteamérica, aunque su auge y consolidación en una gran parte de países se dio entre la década de los ochenta y noventa. México comienza a dar pasos significativos hacia finales de esta última década, con las reformas constitucionales y promulgación de la Ley Estatal de Justicia Alternativa en 1997, cuando Quintana Roo se convierte en estado pionero.

Los métodos alternativos de solución de conflictos surgen también como una consecuencia a la serie de cambios que hoy se presentan en el mundo, la evolución del pensamiento del hombre, y como una alternativa democrática para que los contendientes en un conflicto tengan la oportunidad de resolver entre ellos su conflicto, después de todo se ha dicho que: “La mejor justicia es aquella a la que arriban las partes por sí mismas”.

En materia agraria, que es el tema que abordaremos en este trabajo, diremos que contamos con una gran experiencia en la atención de conflictos a través de la conciliación que se lleva ante la Procuraduría Agraria, y hacia fechas más recientes la Secretaría de la Reforma Agraria, pero éstas han sido más de tipo pragmático que a través de procedimientos estructurados, con ausencia de legislación y reglamentación suficiente para hacerle frente a los conflictos, aun así consideramos que el saldo es favorable.

II. IDEAS INICIALES

Para efectos de este trabajo, por resolución de conflictos entenderemos al sistema integrador de metodologías y mecanismos que tienen como propósito diagnosticar el conflicto, tomando en cuenta su objeto, intensidad, dimensión, nivel personal y espacial, así como la gestión y transformación a partir de los propios planteamientos de las partes, ayudándose para ello en distintas ramas de las ciencias sociales y otras disciplinas, y buscar educar para la paz.

Los métodos alternativos de resolución de conflictos, en contraposición a la justicia tradicional, es un movimiento que ha venido cobrando fuerza en los últimos treinta años, con mayor avance en los países desarrollados, como Estados Unidos de Norteamérica, Inglaterra, Francia, Italia, Australia, entre otros. En el continente americano, sus principales exponentes son Argentina, Colombia, Chile, Paraguay, Bolivia, Puerto Rico, Costa Rica, Perú, etcétera; entre los métodos o mecanismos de esta forma diferente de resolver conflictos encontramos la negociación, la mediación y la conciliación, entre otros.

En México, estados como Quintana Roo, Guanajuato, Querétaro, Colima, Chihuahua, entre otros, cuentan ya con leyes de justicia alternativa, donde se regulan figuras como la mediación y la conciliación como medios para resolver conflictos, obteniendo en el periodo de 1997 a 2005 resultados sumamente alentadores.

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.

Los medios alternativos de resolución de conflictos se basan esencialmente en filosofías democráticas y descentralizadas. Como sabemos, el eje central de la mediación es el 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.

III. ANTECEDENTES DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS AGRARIOS A TRAVÉS DE LA CONCILIACIÓN

La inquietud nos llevó a realizar una revisión que permitiera conocer cuáles son los antecedentes más remotos de la conciliación, entendida ésta como un mecanismo alterno, distinto a la justicia tradicional, para la solución de conflictos de carácter agrario.

La búsqueda inició en algunos de los autores más reconocidos en la materia: Lucio Mendieta y Núñez, Martha Chávez Padrón, Antonio de Iba-

rrola, Carlos Durand, 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 la Ley Federal de Reforma Agraria, libro quinto, título séptimo, capítulo I, denominado “De la conciliación”,¹ establecía:

Artículo 434. Los comisariados ejidales conocerán de los conflictos sobre posesión y goce de las 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 un 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 un 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.

En realidad, los antecedentes a este respecto son más o menos recientes, aunque podemos decir que la Ley Agraria derivada de la reforma al artículo 27 constitucional de 1992 constituye la mayor evolución en cuanto a establecer la conciliación como vía para la solución de conflictos en tres formas o momentos, a saber: 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 conciliación en sede judicial.

¹ Ley Federal de Reforma Agraria, México, Secretaría de la Reforma Agraria, 1983, pp. 434 y 435.

IV. REGULACIÓN ACTUAL DE LOS MÉTODOS ALTERNATIVOS

1. *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, regulándose el procedimiento respectivo en el título décimo de la Ley Agraria y en la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Otro de los cambios derivados de la reforma de 1992, fue la creación de un órgano de 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 para llevar a cabo la atención de asuntos a través de la conciliación.

Ante esa omisión legislativa, fue el Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria quien se hizo cargo de tal regulación, así actualmente encontramos que en los artículos 42 al 45 se regula la conciliación, y de los artículos 46 al 54 el arbitraje en materia agraria, haciendo la anotación que el arbitraje no tiene sustento en la Ley Agraria, sólo en el Reglamento Interior, siendo su uso muy escaso por parte de los sujetos agrarios. Es importante señalar, que de ambos procedimientos se expidieron el Manual del Procedimiento Conciliatorio y el Manual del Procedimiento Arbitral, que sirven de guía para el conciliador y arbitro, respectivamente.

2. *La conciliación ante los tribunales agrarios*

El legislador, en 1992, estableció también la posibilidad de atención de conflictos de carácter agrario dentro del juicio agrario (conciliación en sede 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 conciliación. 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: 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”.

V. ÍNDICES DE CONFLICTIVIDAD AGRARIA

1. *Asuntos atendidos por la Procuraduría Agraria*

En el periodo 1992 a 2003, las controversias agrarias recibidas por la Procuraduría Agraria alcanzaron la cifra de 631,314 asuntos,² de éstos, 432,785 involucran derechos individuales, siendo las tres más importantes: las que surgieron por la posesión de una parcela con el 33.4%; la sucesión de derechos ejidales y comunales 31.9%, y por la posesión de solares sujetos al régimen ejidal y comunal el 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 refieren a conflictos de límites entre ejidos, y 22.1% por límites con terrenos de pequeños propietarios.

² 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.

A continuación exponemos otros datos:

Rubro	2001	2002	2003	Enero-abril de 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.

Los datos para 2004 y 2005 superan los 30,000 asuntos en promedio para los rubros de representación legal y conciliación.

2. Atención de asuntos por los tribunales agrarios

En 2003 se recibieron 36,190 demandas en los cuarenta y nueve tribunales unitarios agrarios. Considerando los días laborados en 2003, representan cincocincuenta y siete nuevas demandas por día en todo el país. En el periodo 2001-2003 se recibieron un total de 100,174 asuntos, de los cuales se han resuelto, incluyendo aquéllos de los pasados años, un número de 109,831.³

Durante 2004 se recibieron 38,381 demandas en los cuarenta y nueve tribunales unitarios, 8.1% más que las registradas el año anterior.⁴

VI. POLÍTICAS PÚBLICAS Y ATENCIÓN DE CONFLICTOS

En este momento, desde nuestra perspectiva, la actuación institucional del sector agrario, por cuanto hace a la atención de conflictos, se está llevando de diversas formas y en distintos ámbitos; por un lado, se plantea la disminución de conflictos como consecuencia de los avances que presenta el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (Procede),⁵ esto puede tener algo de cierto, porque en el propio programa, dentro del procedimiento, hay una parte que plantea la

³ Informe de los tribunales agrarios, <http://www.tribunalesagrarios.gob.mx/trans/INFORME2003.pdf>, marzo de 2003, p. 8.

⁴ Informe de los tribunales agrarios, www.tribunalesagrarios.gob.mx, 2004, p. 5.

⁵ Al 31 de diciembre de 2005, en veinticuatro estados se había decretado el cierre operativo del Procede, y durante el 2006 están programados los estados de Chiapas, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Oaxaca, Estado de México y San Luis Potosí.

solución a los conflictos que existan durante su aplicación; pero estamos hablando que hay núcleos agrarios en los que se operó el Procede hace más de diez años, en este tiempo es probable que existan nuevos conflictos distintos a los ya resueltos, o es posible también que haya conflictos que nunca fueron resueltos.

A continuación exponemos algunos datos que son ilustrativos, en cuanto a ubicar los índices de atención de conflictos a través de la conciliación en los núcleos agrarios, antes y después del Procede, que reflejan una tendencia inclusive a la alza en los conflictos, aunque consideramos que faltarían mayores elementos a efecto de establecer en qué tipos de asuntos han disminuido la conflictivita, en cuáles va en aumento y en qué porcentaje se mantiene igual.

Rubro	Asuntos concluidos	Antes de Procede	Después de Procede	Sin Procede
Conflictos atendidos a través de la conciliación por la Procuraduría Agraria	345,056	137,151	138,693	69,206

Fuente: Sistema Único de Información. Corte 1992-septiembre de 2005. Estadísticas agrarias, 2005, edición en CD, Procuraduría Agraria.

Podemos decir, que por lo menos numéricamente no hay la disminución que se creía, sin quitarle mérito al Procede podemos decir que éste ha sido útil en la solución de muchos conflictos de tipo colectivo, como son los de linderos, entre otros; en el ámbito de los conflictos individuales también se atendieron y resolvieron muchos de ellos. Sin que perdamos la perspectiva, debemos reconocer que los conflictos son dinámicos, el Procede ha contribuido a su solución pero no a su extinción, porque un extremo de esta postura podría ser: si ya no hay conflictos entonces habría que reducir ostensiblemente el número de tribunales agrarios y parte del personal de la Procuraduría Agraria que atienden conflictos.

La realidad nos dice otra cosa, los que de manera cotidiana estamos de una manera u otra inmersos en la atención de conflictos por diferentes vías, observamos y constatamos que cada día los tribunales agrarios tienen más carga de trabajo por la atención de juicios agrarios, esto es, de conflictos que se ventilan por la vía jurisdiccional; asimismo, de la estadística de la Procuraduría Agraria se desprende que la atención de asuntos a través de la conciliación sigue siendo una tarea bastante demandada por los sujetos agrarios.

Por otro lado, el Plan Sectorial Agrario (2001-2006) plantea como meta la atención de 130,000⁶ asuntos de conciliación, arbitraje y servicios periciales, que equivalen a la atención de 21,660 asuntos por año, aproximadamente; podemos señalar que en el periodo 2000-2005 el promedio de atención de asuntos a través de la conciliación es de 30,000, sin considerar los atendidos a través de la representación legal, que de acuerdo con las estadísticas de los tribunales agrarios anda en promedio de 36,000 asuntos.

Otra forma es la atención de cierto tipo de conflictos a través del Programa de Atención de Conflictos en el Medio Rural “Focos rojos”,⁷ “Focos amarillos” y los derivados de los numerales 32 y 262 del Acuerdo Nacional para el Campo, suscrito por el gobierno federal y organizaciones campesinas en la residencia oficial de los Pinos el 28 de abril de 2003.

Si bien en cierto que esta administración federal a destinado cuantiosos recursos a la atención de conflictos, resolviéndose a la fecha once⁸ de los catorce focos rojos, considerándose la solución de los tres faltantes antes de 2006. Asimismo, se tiene programado atender, antes de que concluya el sexenio, un total de 241 focos amarillos, de los cuales se han resuelto 102,⁹ y un número bastante amplio de asuntos derivados de los numerales 32 y 262 del Acuerdo Nacional para el Campo; también, es cierto que no todos los conflictos están incluidos en estas vías de atención, ya que éstas se refieren en todos los casos a conflictos de orden colectivo, quedando fuera los conflictos interpersonales o individuales, que representan la mayor parte, aunque quizá no los de mayor riesgo.

⁶ Programa Sectorial Agrario 2001-2006, Secretaría de la Reforma Agraria, México, diciembre de 2001, pp. 19 y 20.

⁷ Son catorce asuntos y la suma de la tierra en conflicto asciende a 2.7 millones de hectáreas, con un promedio de cuarenta años de antigüedad cada conflicto y antecedentes de 518 muertos y 208 heridos; fuente: Secretaría de la Reforma Agraria.

⁸ El monto ejercido para el pago de los diez focos rojos es de \$578,487,117 involucrando una superficie de 66,281 hectáreas; fuente: Subsecretaría de Política Sectorial de la Secretaría de la Reforma Agraria, enero de 2005. Recientemente se resolvió el conflicto entre Santo Domingo Teojomulco y San Lorenzo Texmelucan, Oaxaca, invirtiéndose un monto de 230 millones de pesos, para una superficie de 6,000 hectáreas. Con saldo durante 70 años del conflicto, de diecinueve enfrentamientos que dejaron 249 muertos. Comunicado de prensa SRA/006, 2 de febrero de 2006.

⁹ En estos asuntos se ha pagado un monto de \$389,872,000, con una superficie de 71,036 hectáreas; fuente: Subsecretaría de Política Sectorial de la Secretaría de la Reforma Agraria, enero de 2005.

No obstante que los avances pueden ser tangibles, pudiera cuestionarse, en muchos casos, la falta de metodología y ausencia de formación en resolución de conflictos de los agentes institucionales,¹⁰ lo que puede ocasionar no sólo la no solución del conflicto, sino el escalamiento del mismo, ya que en muchos de estos conflictos están involucrados pueblos indígenas y sus tierras, por lo que en la atención a la conflictiva deberán observarse tradiciones, usos, costumbres, idiosincrasia, cosmovisión, entre otros elementos identitarios, que de no ser considerados lo único que se puede provocar es hacer más complejo el conflicto y sus posibilidades de solución.

Existe, sin embargo, desde nuestro punto de vista, una falta de congruencia en las políticas públicas ¿Por qué si se está dando una atención preponderante en este momento para la atención de conflictos de alto impacto, como podríamos llamarles a los focos rojos, focos amarillos y los derivados del numeral 262 del Acuerdo Nacional para el Campo, por qué entonces no impulsar una política que dé atención integral a todos los conflictos? Lo que proponemos es un cambio en la visión para que ésta sea más a largo plazo, que incluya, entre otras cosas, cambios legislativos que permitan regular adecuadamente procedimientos de mediación y conciliación, donde se asegure una formación profesional de los mediadores y conciliadores, porque en estas cosas no podemos improvisar.

Otra vertiente en la resolución de conflictos, tiene que ver con las diversas propuestas que han sido objeto de análisis por parte de la Comisión de Reforma Agraria de la Cámara de Diputados, y que durante el mes de diciembre se aprobó en lo general una nueva ley, denominada “Ley Federal Agraria”; en ella existe un título relativo a “Métodos alternativos de solución de conflictos agrarios”, donde se regulan la conciliación y el arbitraje, sin que el primero haya tenido demasiada fortuna, ya que un solo artículo ha bastado para regularla.

¹⁰ Porque algunos son de los que Johan Galtung, en su iceberg del conflicto, llama como conflictos intratables, donde están en juego elementos identitarios, emocionales, espirituales, ideológicos, etcétera; donde lo que está en juego no son intereses sino necesidades y aquí el dinero no servirá de nada. Por eso es necesaria la formación profesional en resolución de conflictos.

VII. CRÍTICA A LAS DIFERENTES PROPUESTAS LEGISLATIVAS
EN LO QUE SE REFIEREN A LA REGULACIÓN DE MEDIOS
ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS AGRARIOS

1. *Propuesta del Consejo Nacional Consultivo del Sector Agrario
(Conacosa)*

El 12 de abril de 2005, la diputada priísta Hilaria Domínguez Arvizu,¹¹ con el respaldo de un grupo numeroso de diputados, presentó propuesta que resultó del trabajo del Conacosa, que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Agraria, que fuera turnada a las Comisiones Unidas de Reforma Agraria y de Agricultura y Ganadería; con opinión de la Comisión Especial para el Campo se plantea la creación del libro segundo en la Ley Agraria, denominada “De la justicia agraria”, de los artículos 175 a 388, y dentro de este libro el título tercero se titula “De los medios alternativos de solución de conflictos”, señalándose en la exposición de motivos que este título consagra las reglas a las que ha de sujetarse la conciliación y el arbitraje, partiendo del hecho indubitable de que éstos constituyen verdaderos mecanismos alternos para resolver problemas en el medio rural.

El título se compone de dos capítulos: “De la conciliación” y “Del arbitraje” —para objeto del presente trabajo sólo nos referiremos al primero—, se integra de sólo cinco artículos; esta propuesta de reforma en los términos planteados sigue privilegiando la vía jurisdiccional¹² como medio para resolver conflictos, ya que se le dedica alrededor de 200¹³ artículos y se le da una importancia marginal a otras formas de resolver conflictos, como la conciliación, cuando la tendencia mundial es al contrario, es decir, a desjudicializar cada vez más la solución de conflictos. Una muestra de ello es que actualmente son varios estados los que cuentan con leyes de justicia alternativa y de mediación, donde se regulan, de mejor manera, tanto la mediación como la conciliación, como vías diferentes a la jurisdicción en la solución de conflictos.

¹¹ *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1730-II, martes 12 de abril de 2005 (1488).

¹² Nos referimos con mayor amplitud al respecto en el trabajo titulado “Apuntes para la construcción de una ley que regule los métodos alternativos de solución de conflictos agrarios. Un estudio de derecho comparado”, Ramírez Garibay, Jesús Manuel, *Revista de Estudios Agrarios*, núm. 28, enero-abril de 2005, pp. 49-92.

¹³ Me parece una sobre regulación del juicio agrario y una minimización de los otros métodos de resolución de conflictos, como la mediación y la conciliación.

Volviendo al análisis de la iniciativa, para mayor ilustración haremos los comentarios a cada artículo:

Artículo 389. En los juicios agrarios el magistrado promoverá la conciliación entre las partes en cualquier etapa del proceso. En todo caso, antes de pronunciar el fallo, el tribunal exhortará a las partes a una composición amigable.

Los tribunales igualmente conocerán de las controversias resueltas mediante convenio que pacten los interesados fuera de juicio.

Comentarios: Respecto a la primera parte el artículo 185, fracción VI de la Ley Agraria, señala: 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, es decir, esta situación actualmente está prevista, pero el problema no es ése, sino si esto ha funcionado ya que los tribunales no cuentan con una estadística certera al respecto; un estudio de campo con varios abogados agrarios de la Procuraduría Agraria de distintos estados nos reveló que es muy bajo el porcentaje de los juicios agrarios que concluyen con convenio elevado a sentencia.

En relación al segundo párrafo, ya la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios prevé competencia en este sentido, aunque no de manera enunciativa, sí de manera general.

“*Artículo 390.* Las partes podrán conciliar sus intereses antes y durante la tramitación del juicio agrario, en la substanciación del recurso de revisión o en la ejecución de la sentencia”.

Comentarios: Lo que dispone este artículo está también previsto en los artículos 136, fracción III (conciliación fuera de juicio); 185, fracción VI (que comentamos anteriormente), y 191, fracción I, incorporándose sólo como novedad la conciliación en la substanciación del recurso de revisión, sin que se precise de qué manera.

Artículo 391. En el caso de que las partes concilien sus intereses dentro del proceso agrario mediante convenio, éste será elevado a la categoría de cosa juzgada, previa calificación del magistrado. La transacción que pacten las partes se circunscribirá a los puntos fijados en la *litis*.

Para el caso de que las partes concilien sus intereses antes de la audiencia de ley, procurarán comparecer a ésta con el convenio correspondiente.

Los convenios que resuelvan controversias agrarias y que sean sancionados por los tribunales agrarios se inscribirán en el Registro Agrario Nacional.

Comentarios: En cuanto al primer párrafo, eso lo prevé el artículo 185, fracción VI; todo convenio elevado a sentencia adquiere por sí solo el carácter de cosa juzgada por ministerio de ley, pues ya no puede ser recurrida en ninguna instancia, pero estamos de acuerdo en que se haya precisado.

En el segundo párrafo, debió de señalarse que las partes acudirán ante la Procuraduría Agraria, para que si en ellas existe el ánimo de llegar a algún acuerdo se obtuviera el convenio conciliatorio que diera por concluido el juicio, señalando la obligación al conciliador de la Procuraduría de notificar al tribunal del acuerdo alcanzado, para que éste, previa ratificación del mismo, lo eleve a carácter de sentencia.

“*Artículo 392.* En el auto de admisión de la demanda y en el emplazamiento, el magistrado exhortará a las partes para que celebren pláticas tendientes a resolver la controversia planteada mediante una composición amigable”.

Comentarios: Esta situación está prevista en el artículo 185, fracción VI; lo único que hace este artículo es precisar los momentos procesales donde el magistrado exhorte a las partes para que celebren pláticas tendientes a resolver su controversia mediante una composición amigable. Incluso, la Segunda Sala de la Corte, al resolver contradicción de criterios de distintos tribunales colegiados, ha señalado que si no consta en autos que el tribunal exhortó a las partes para lograr una composición amigable de su controversia, se deberá otorgar el amparo para reposición del procedimiento.

Lo importante aquí, es haber planteado que las partes contarán con el apoyo de mediadores y conciliadores especializados que facilitarán el diálogo y entendimiento entre las partes para que puedan llegar a una solución en amigable composición, las partes por sí mismas y mucho menos con la asesoría de sus abogados llegarán a un acuerdo.

Artículo 393. Los convenios conciliatorios que se suscriban fuera de juicio por los interesados o con la intervención de la Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria, los gobiernos de los estados o de otras instancias gubernamentales, mediante los cuales se logre la solución de conflictos agrarios, podrán ser sometidos a la sanción de los tribunales agrarios y ser elevados a la categoría de sentencia ejecutoriada.

Comentarios: Me parece interesante pero incompleto lo que propone este artículo, estoy de acuerdo en que los convenios que se deriven de procedimientos conciliatorios en los cuales no haya juicio agrario instaurado puedan obtener la categoría de sentencia ejecutoriada, donde quizá es necesario revisar que se les da atribuciones para que participen tanto la Secretaría de la Reforma Agraria, los gobiernos de los estados y otras instancias, como si el manejo y solución de conflictos fuera algo donde cualquier persona pudiera intervenir; no, el mediador o conciliador deben estar formados, capacitados, no podemos improvisar; además, la atribución la sigue conservando la Procuraduría Agraria, no se está planteando ninguna modificación a la fracción III del artículo 136 de la Ley Agraria, tampoco estoy en favor de que se monopolice la actuación de la Procuraduría Agraria en esta cuestión, sino que se regulen los requisitos que deben tener los mediadores y conciliadores, incluso regular la figura del mediador-conciliador privado a través de una certificación, como se hace en otras materias.

En suma, lo que se plantea no está muy por debajo de nuestras expectativas, sino que en algunas cosas creo que se retrocede, porque en ninguna parte se recoge toda la experiencia institucional de los visitantes agrarios en más de trece años de actividades de conciliación, y no se toma en cuenta la experiencia del derecho comparado en México y otras partes del mundo.

2. Propuesta del diputado Manuel García Corpus

A finales de abril de 2005, el diputado priísta y también presidente de la Comisión de Reforma Agraria de la Cámara de Diputados, ingeniero Manuel García Corpus, sometió al Honorable Congreso de la Unión decreto de reforma, y adiciona diversas disposiciones de la Ley Agraria;¹⁴ esta propuesta plantea la sustitución del título décimo de la ley por un libro segundo denominado “De la justicia agraria”, de los artículos 163 a 296, dentro del cual el título quinto establece “De los medios alternativos de solución de conflicto fuera de sede del tribunal”, dividido en tres capítulos: “De la conciliación”, “De la mediación” y “Del arbitraje”, de los cuales sólo nos referiremos a los dos primeros, en los cuales haremos los comentarios pertinentes de cada artículo.

¹⁴ *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1737-II, jueves 21 de abril de 2005 (1621).

En la exposición de motivos de la iniciativa se señala: en el título quinto, que aborda los medios alternativos de solución a la conciliación agraria, se agrega el de la mediación y el arbitraje, con el propósito de aumentar el número de asuntos en que puedan evitarse los juicios agrarios.

Si la anterior propuesta a la conciliación sólo considera cinco artículos, ésta sólo plantea dos artículos, uno para la conciliación y uno más para la mediación, entonces vale la misma crítica que a la iniciativa anterior, porque al juicio agrario se le dedican más de cien artículos, y a la conciliación y la mediación apenas se les mencionan.

La exposición de motivos no es congruente con estos artículos, se dice que el propósito de estos mecanismos es aumentar el número de asuntos en que puedan evitarse los juicios agrarios; si se quisiera evitar eso, entonces debería proponerse la conciliación obligatoria de cierto tipo de asuntos, previo a la instauración de cualquier juicio agrario, como lo estamos planteando nosotros, entre otras cosas.

TÍTULO QUINTO

De los medios alternativos de solución de conflicto fuera de sede del tribunal

Capítulo I

De la conciliación

Artículo 290. Los tribunales unitarios agrarios y el Tribunal Superior Agrario conocerán de los convenios que pacten los interesados para la solución de los conflictos, los que una vez ratificados ante el órgano jurisdiccional agrario correspondiente serán elevados a categoría de sentencia, previa calificación, ordenando su inscripción en el Registro Agrario Nacional, según el caso.

Comentarios: Es una buena propuesta pero falta complementarse, porque hasta ahora muchos tribunales unitarios agrarios se niegan a ratificar convenios para elevarlos a categoría de sentencia, cuando no hay juicio agrario instaurado y esto daría esa posibilidad; sin embargo, no se regula el procedimiento, ni se establece las competencias de los tribunales unitarios ni del Superior, que en todo caso también ameritaría la modificación correspondiente de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Respecto a que estos deben ser inscritos en el Registro Agrario Nacional, la actual

Ley Agraria señala que todo acto jurídico que cree, modifique, o extinga derechos y obligaciones debe ser inscrito ante el Registro Agrario Nacional, como es el caso de los convenios.

Capítulo II

De la mediación

Artículo 291. En los juicios agrarios sin suspensión del procedimiento, las partes podrán aceptar que un tercero participe como intermediario, a fin de alcanzar un acuerdo que resuelva la controversia.

El mediador debe aceptar y protestar su encargo ante el tribunal que conozca del asunto, obligándose a observar confidencialidad, flexibilidad, neutralidad, imparcialidad, equidad, legalidad y honestidad.

Podrán fungir como mediadores el comisariado ejidal, el consejo de vigilancia, las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas, en el caso de comunidades agrarias, jueces municipales y la Procuraduría Agraria.

Iniciada la mediación, si el asunto se pone en estado de resolución, no podrá dictarse la sentencia, salvo renuncia al procedimiento de mediación.

Elaborado el convenio se seguirá el procedimiento establecido por el artículo 290.

Comentarios: No se tiene clara la distinción conceptual entre mediación y conciliación, tampoco se regula el procedimiento de cómo el mediador participará en el procedimiento.

Se plantea que podrán fungir como mediadores “el comisariado ejidal, el consejo de vigilancia, las autoridades tradicionales de los pueblos indígenas, en el caso de comunidades agrarias, jueces municipales y la Procuraduría Agraria”, como si el ser mediador fuera cualquier cosa; no, el mediador, para que lo sea, debe formarse en resolución de conflictos; ésta se ha convertido ya en un área del conocimiento, actualmente hay universidades en el mundo que ofrecen diplomados, licenciaturas, maestrías y doctorados a este respecto, de manera que no hay lugar a la improvisación, en todo caso debe plantearse la capacitación teórica y práctica de los agentes que se proponen como mediadores y conciliadores.

3. *Ley Federal Agraria, aprobada en lo general por la Cámara de Diputados*¹⁵

TÍTULO QUINTO

De los medios alternativos de solución de conflictos fuera de sede del tribunal

Capítulo I

De la conciliación

Artículo 320. Los convenios conciliatorios que se suscriban fuera de juicio por los interesados o con la intervención de la Secretaría de la Reforma Agraria, la Procuraduría Agraria, los gobiernos de los estados o de otras instancias gubernamentales, mediante los cuales se logre la solución de conflictos agrarios, serán sometidos al tribunal agrario competente, para que, previa calificación, sean homologados, elevados a la categoría de sentencia y se provea su ejecución, ordenándose, en su caso, su inscripción en el Registro Agrario Nacional, una vez que causen ejecutoria.

TÍTULO SEGUNDO

Del juicio agrario

Capítulo IV

De la audiencia

Sección segunda

Del desarrollo de la audiencia

Artículo 275. El magistrado abrirá la audiencia y en ella se observarán las reglas siguientes:

III. El magistrado exhortará a las partes a conciliar sus pretensiones dejando constancia de ello en el acta, sin perjuicio de hacerlo nuevamente durante el procedimiento. Si se lograra la avenencia, se dará por terminado el juicio y se suscribirá el convenio respectivo, el que una vez calificado y en su caso aprobado por el magistrado, se elevará a categoría de sentencia.

El convenio celebrado en los términos anteriores deberá resolver el fondo de la litis planteada.

¹⁵ *Gaceta Parlamentaria*, núm. 1903-III, martes 13 de diciembre de 2005, <http://gaceta.diputados.gob.mx>.

El magistrado verificará que las partes que suscriban el convenio tengan la capacidad de disponer del derecho en litigio.

En caso de que se encuentren involucrados los intereses colectivos de un núcleo agrario, se requerirá, previa a la calificación, la aprobación de la asamblea general correspondiente.

IX. Desahogadas las pruebas, el magistrado exhortará a las partes de nueva cuenta a conciliar sus pretensiones para resolver el fondo de la litis planteada; de no lograr avenencia, exhortará a las partes para que, en su caso, presenten sus alegatos y, una vez oídos, podrá dictar sentencia.

VIII. PROPUESTA PARA LA CREACIÓN DE UNA LEY QUE REGULE MÉTODOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS EN MATERIA AGRARIA

1. *Una primera aproximación*

Pugnamos por la construcción de una justicia alternativa, por una justicia diferente, luchamos por que se le dé la posibilidad a nuestros campesinos de evitar el juicio agrario, si así lo quieren, a cambio de brindarles la opción de procedimientos de conciliación y mediación accesibles, transparentes, confiables, profesionales, que los puedan llevar a solucionar sus conflictos, en un esquema donde sólo haya ganadores.

Debemos transitar de la regulación de tres fracciones, en tres artículos en la Ley Agraria, a la creación de una *ley que regule medios alternativos de resolución de conflictos agrarios*. Con la aprobación en lo general de la Ley Federal Agraria, que revisamos líneas atrás, que plantea la división de ésta en dos libros, refiriéndose el segundo de ellos, “De la justicia agraria”, no hace otra cosa que privilegiar la solución de conflictos por la vía jurisdiccional, lo que nos llevará irremediablemente a obtener ganadores y perdedores. Los que medianamente conocemos la materia agraria, estaremos de acuerdo en que un gran número de conflictos que actualmente se ventilan ante los tribunales agrarios se originan en disputas por derechos sucesorios o por posesión de parcelas, donde los lazos de parentesco están siempre presentes y el resultado de un juicio, cualquiera que éste sea, enfrentará y distanciará más a la familia, por eso se hace imprescindible privilegiar la mediación y la conciliación para evitar estos resultados.

Estamos hablando de que con esta nueva ley alcanzaremos la normalidad respecto a otras materias, porque contaremos con una parte adjetiva propia, sin tener que recurrir a la supletoriedad, lo que me parece acertado; pero además de eso, lo que nosotros 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 medios alternativos, conciliación y mediación). Allí es donde, hace treinta años, en otras partes del mundo, se inició el debate y que ha hecho posible una basta producción legislativa en un sin número de países, que regulan a través de leyes especiales la mediación, la conciliación, el arbitraje, entre otros, como medios alternativos de solución de conflictos.

2. Contenido general de la propuesta

Quizá se pregunte por qué el planteamiento de una ley: porque ésta tendrá sus propios procedimientos, características, instituciones, y el insertarla en un cuerpo normativo existente no haría más que perderla en el cúmulo de artículos de la parte sustantiva y adjetiva, pero no nos cerramos a que pudiera ubicarse en otro lado; en todo caso, por lo que propugnamos es que se haga un esfuerzo legislativo mayor, porque regular esto en un solo artículo nos parece insuficiente; espero que alguna de estas ideas pueda ser útil.

Algunos planteamientos generales de la propuesta de ley:¹⁶

- a) Establecer la mediación y la conciliación obligatoria de conflictos, previo a la instauración del juicio agrario, en asuntos que la misma ley señale.¹⁷
- b) 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.

¹⁶ En breve contaremos con una propuesta con articulado de lo que estamos planteando, que pondremos desde luego a su disposición.

¹⁷ Cabe señalar que en Argentina encontramos dos leyes, la 24635 y la 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 regulará la mediación y conciliación como métodos alternativos de solución de conflictos agrarios.¹⁸
- d) 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.
- e) El órgano especializado que creará la ley contará con mediadores-conciliadores, que proporcionarán servicios de mediación y conciliación de manera gratuita.
- f) 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.
- g) La ley establecerá los requisitos que deberán reunir los mediadores-conciliadores, oficiales y privados.
- h) 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.
- i) 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 juzgada,¹⁹ y en caso de incumplimiento de alguna de las partes se tramitará su ejecución ante el tribunal agrario competente, en los términos que lo disponga el Código Procesal Agrario (libro segundo).
- j) 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

¹⁸ Puede incluirse también el arbitraje.

¹⁹ 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 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.

- aprueben por el órgano especializado, en los términos que establezca la ley.
- k) La ley establecerá un marco tarifario para los mediadores-conciliadores privados.
 - l) La conciliación ante los tribunales agrarios estará regulada, para lo cual se adscribirá a cada tribunal un mediador-conciliador del órgano especializado.

IX. A MANERA DE CONCLUSIÓN

Si una de las partes centrales de la nueva Ley Federal Agraria es la creación del libro segundo, denominado “De la justicia agraria”, es porque se quiere perfeccionar los procedimientos que se siguen ante los tribunales; es decir, de manera intrínseca se está aceptando que existen conflictos, que los tribunales están siendo inundados de asuntos, que tienen que hacer más ágiles los procesos, que la justicia debe ser pronta y expedita. Todo esto me parece atinado, pero como hemos establecido en otras partes de este trabajo, es importante que tengamos una parte adjetiva bien regulada, todas las materias lo tienen, pero también debemos ser sensibles a que los conflictos no necesariamente tienen que ser resueltos por la vía jurisdiccional, existen otras vías (la mediación y la conciliación) que tienen muchísimas ventajas, además probadas, que debemos tener en cuenta.

Así como es urgente que contemos con una parte procesal bien regulada, 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 medios alternativos de solución de conflictos*, porque no podemos apostarle a la extinción del conflicto. Como dice la doctora 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.

Debemos, no sólo en materia agraria, abonar en la construcción de una cultura de la paz; se debe educar para la paz en todos los ámbitos de la vida, en la escuela, en el trabajo, en nuestra vida diaria. Los métodos alter-

nativos tienen como esencia esta filosofía: evitar la confrontación, ayudan a resolver conflictos a través del diálogo, de la comunicación entre las partes; tienden puentes de amistad, construyen soluciones duraderas.

X. BIBLIOGRAFÍA Y HEMEROGRAFÍA

- FARRÉ SALVA, Sergi, *Gestión de conflictos: taller de mediación, un enfoque socioafectivo*, Barcelona, Ariel, 2004.
- HERRERA MERCADO, Hernando, “Estado de los métodos alternativos de solución de conflictos en Colombia”, *Revista Jurídica Virtual*, año 1, núm. 1, 1o. de mayo de 2003.
- “Los métodos alternativos de solución de conflictos en los procesos judiciales. Experiencias argentinas”, página Web de la Organización de Estados Americanos.
- Manual del Procedimiento Conciliatorio*, México, Procuraduría Agraria, 1997.
- MINISTERIO DE JUSTICIA Y DEL DERECHO DE COLOMBIA, *Justicia para la gente*, junio de 1995.
- PROCURADURÍA AGRARIA, “Tendencias del campo mexicano”, Estadísticas agrarias 2004 y 2005, versión en CD.
- , “Apuntes para la construcción de una ley que regule los métodos alternativos de solución de conflictos agrarios. Un estudio de derecho comparado”, *Revista de Estudios Agrarios*, núm. 28, enero-abril de 2005.
- RAMÍREZ GARIBAY, Jesús Manuel, “Propuesta para una reforma legal que fortalezca la conciliación como medio alterno de solución de conflictos agrarios”, *Revista de Estudios Agrarios*, núm. 24.
- ROUSSEAU, Jean Jaques, *El contrato social*, Madrid, Sarpe, 1985.
- SECRETARÍA DE LA REFORMA AGRARIA, Plan Sectorial Agrario 2001-2006, México, diciembre de 2001.
- STELLA ÁLVAREZ, Gladys, *Resolución alternativa de conflictos. Estado actual en el panorama latinoamericano*, Buenos Aires, Fundación Libbra, 1999.
- TRIBUNALES AGRARIOS, Informe de labores 2003 y 2004, México, marzo de 2003 y 2004.
- VINYAMATA, Eduard, *Manual de prevención y resolución de conflictos*, Barcelona, Ariel, 2002.

Legislación internacional

Constituciones Políticas de Colombia, República Oriental del Uruguay y del Ecuador.

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 núm. 1770 de Bolivia.

Ley de Arbitraje y Mediación núm. 000.RO/145 de Ecuador.

Ley núm. 278 de Nicaragua.

Ley núm. 26.876 de Perú.

Leyes 24417, 24573 y 24635 de Argentina.

Legislación nacional

Códigos de Procedimientos Civiles de los Estados y del Distrito Federal.

Códigos de Procedimientos Penales de los Estados y del Distrito Federal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constituciones Políticas de los estados de Guanajuato, Colima, Quintana Roo y Querétaro.

Ley Agraria.

Ley de Mediación del Estado de Chihuahua.

Ley de la Procuraduría Social del Distrito Federal.

Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Leyes de Justicia Alternativa de Quintana Roo, Guanajuato, Colima y Querétaro.

Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.