

## LA CONCILIACIÓN Y LOS CONCILIADORES EN LA ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA EN MATERIA AGRARIA

Ma. Carmen MACÍAS VÁZQUEZ

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La conciliación como una forma de solución alternativa de los conflictos agrarios.* III. *Fundamentos jurídicos de la conciliación agraria.* IV. *El conciliador y la tarea conciliatoria.* V. *Reflexiones finales.* VI. *Bibliografía.*

Agradezco profundamente la deferencia que hace a mi persona el Comité Organizador de esta obra, presidido de manera honoraria por el rector José Narro Robles y conformado por los doctores Héctor Fix-Zamudio, Diego Valladolid, Héctor Fix-Fierro y Miguel Carbonell, así como por el licenciado Luis Raúl González Pérez, abogado general de esta universidad, la invitación para colaborar en la obra colectiva en homenaje al doctor Jorge Carpizo, acto que asumo con gran honor, con gratitud y en reconocimiento a la brillante trayectoria de uno de nuestros más distinguidos y queridos maestros que aportaron a la enseñanza del derecho sus saberes con absoluta pasión.

### I. INTRODUCCIÓN

Las siguientes líneas tratan sobre la figura de la conciliación en materia agraria y su trascendencia en la solución pacífica de controversias en esa materia. En ese sentido, nos parece importante el estudio de esta figura por varias razones: la primera refiere propiamente al significado de la figura; esto es, a través de la conciliación se busca que las partes en conflicto lleguen a un acuerdo sobre la diferencia motivo del conflicto; también, porque la conciliación permite resolver el conflicto con prontitud; asimismo, porque con la práctica de la conciliación se evitan conflictos sociales, y además de que se hace imprescindible su estudio y difusión como una vía alternativa para dar solución a los conflictos agrarios. Sin duda, podríamos agregar el hecho de que representa menos costos en la administración de justicia.

Es del conocimiento general que uno de los asuntos de gran sensibilidad en la sociedad mexicana lo constituye el campo, la propiedad agraria. No es exageración cuando decimos que los campesinos y su vínculo sagrado con la tierra han sido parte fundamental en la historia de la mexicanidad. La relación del mexicano con la tierra se remonta hasta nuestros antepasados, y cuyo espíritu se manifiesta con mayor arraigo en nuestras comunidades étnicas agrarias, que como en antaño, su subsistencia está empeñada en el campo mismo.

La reforma constitucional al artículo 27 tiene gran significado dentro del sistema jurídico mexicano, principalmente en lo referente al derecho social, en el que ubicamos al derecho agrario, y en virtud de la cual se crean los tribunales agrarios, a los que se les encarga la tarea de dirimir controversias con plenitud de atribuciones jurisdiccionales. Este acontecimiento permite, a su vez, en el ámbito de la enseñanza del derecho agrario en las universidades, obtener su autonomía jurisdiccional; en ese sentido, se debe tomar en cuenta al 26 de febrero de 1992 como punto de partida en su consolidación.

Así pues, el trabajo tiene como objetivos principales el estudio de la conciliación y a las cualidades de los conciliadores en la tarea importante de procurar y de administrar justicia en materia agraria.

## II. LA CONCILIACIÓN COMO UNA FORMA DE SOLUCIÓN ALTERNATIVA DE LOS CONFLICTOS AGRARIOS

Con la reforma constitucional en materia agraria de 1992, se emprenden las tareas de organizar jurídicamente al campo bajo un nuevo sistema optativo de propiedad que impulsara el desarrollo económico; pero además dentro del campo de dirimir controversias, se modifica la forma en que se venía administrando justicia,<sup>1</sup> creándose los tribunales agrarios y otras figuras jurídicas alternativas para dirimir controversias en materia agraria, como lo son la conciliación y el arbitraje con carácter jurisdiccional; sin embargo, no significan lo mismo.

En el ámbito de la solución de conflictos encontramos tradicionalmente al proceso; es decir, “que la controversia encuentra solución en el proceso pero también existen medios extraprocesales de composición del litigio”.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Recuérdese que la administración de justicia que se venía practicando era bajo el sistema mixto, esto es, de carácter administrativo y jurisdiccional, dado que antes de la reforma de 1992 las autoridades adscritas a la Reforma Agraria eran las encargadas de aplicar las leyes agrarias respecto del otorgamiento y dotación de tierras ejidales y comunales, así como el dirimir cualquier controversia que se suscitara en relación con la propiedad agraria.

<sup>2</sup> García Ramírez, Sergio, *Elementos de derecho procesal agrario*, 3a. ed., México, Porrúa, 2000, pp. 360 y ss.

La conciliación, en su acepción más general, se refiere al “acuerdo al que llegan las partes en un proceso cuando existe controversia sobre la aplicación o interpretación de sus derechos que permite resulte innecesario dicho proceso”.<sup>3</sup> En esa latitud, igualmente, se puede entender como “el acto por el cual las partes encuentran una solución a sus diferencias y la actividad que sirve para ayudar a los contendientes a encontrar el derecho que deba regular sus relaciones jurídicas”.<sup>4</sup>

La conciliación agraria es entendida como el acuerdo entre las partes de una disputa o conflicto agrario, que se alcanza con la intervención de un tercero designado por el titular de la Procuraduría Agraria, a solicitud de una o ambas partes en un conflicto.<sup>5</sup> La conciliación es, por tanto, la manera en que las partes en conflicto tienen el acercamiento con miras a llegar a un acuerdo y a la solución de su disputa.

La presencia de un tercero imparcial, neutral, no impide que la solución conciliatoria tome la forma de autocomposición, es decir, allanarse a la pretensión del adversario,<sup>6</sup> pues son las partes en conflicto quienes aplican sus argumentos, consideran las posibilidades, razonan sus peticiones o demandas, y, finalmente, son ellas mismas quienes determinan la solución en forma amigable. La participación de un tercero es una ayuda primordial que si bien no determina la solución del conflicto agrario, ayuda a las partes en el planteamiento de sus conjeturas, interpreta sus intenciones, aclara las dudas, ordena las ideas, para finalmente sugerir la solución, que puede ser tomada por las partes o solo por una de ellas, o bien alcanzar otra distinta.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> *Diccionario Jurídico Mexicano, A-CH*, 14a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, p. 568.

<sup>4</sup> *Idem*.

<sup>5</sup> Si bien es cierto que la definición tradicional implica que la solicitud de intervención de un tercero para resolver el conflicto se haga por una de las partes en disputa, o bien de ambas —esto nos lleva al supuesto de que sea solo una de las partes quien lo solicite—, encontramos que puede presentarse el que no sea posible llegar a la solución amistosa, porque el solo hecho de que la parte que no lo solicita se está sometiendo a la voluntad de la otra cuya decisión es que haya conciliación, quizá con miras a ver cómo puede ser el resultado y qué tanto le favorezca y convenga; sin embargo, la esencia de la conciliación es que ambas partes estén de acuerdo en resolver su situación jurídica de manera amistosa, por lo cual la buena fe de ambas, así como la del conciliador, es una cualidad con la que se deben de conducir los sujetos en este tipo de figuras paraprocesales de solución de controversias.

<sup>6</sup> “La autocomposición se obtiene por medio del allanamiento a la pretensión del adversario o al través de la transacción entre los litigantes, cada uno de los cuales hace cierta renuncia a su derecho a efecto de que se consiga, entre ambos una solución convencional”. Alcalá-Zamora, Niceto, *Proceso, autocomposición y autodefensa*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1970, pp. 71 y ss. Cit. por García Ramírez, Sergio, *op. cit.*, p. 360.

<sup>7</sup> Como en el supuesto anterior, la posibilidad de que solo una de las partes esté dispuesta a aceptar la solución nos coloca en una situación de reflexión; esto es, es una condición

El objetivo de la conciliación agraria son las soluciones acordadas o compuestas entre las partes, cuyos intereses encontrados logran un punto intermedio, y cuyo común acuerdo alcanza la fuerza legal y les obliga a lo pactado, de ahí que la naturaleza jurídica de la función conciliatoria es la de *equivalente jurisdiccional*.<sup>8</sup> Una vez que las partes están de acuerdo en una solución de la disputa agraria que presentan, se elaborará un convenio, el cual será llevado ante el Tribunal Agrario con la finalidad de homologarlo; esto es, de que cumpla con todos los requisitos de forma y fondo, así como el inscribirlo en el Registro Agrario Nacional.

Es importante que para llegar a un arreglo amistoso debe comprenderse en sí lo que significa la función conciliatoria, además de crearse el ánimo de composición bajo los principios de justicia, equidad, lealtad y buena fe. Al respecto, Mario C. Conflitti se ha expresado acerca a la conciliación en el sentido de crear la vocación del diálogo;<sup>9</sup> debe haber la consideración de buscar un buen arreglo compensatorio. En ese mismo sentido, se ha señalado que “cualquier método pacífico incluso el jurisdiccional que se utiliza para tratar de resolver una controversia, especialmente la conciliación, deberá apoyarse en el diálogo para construir acuerdos justos y equitativos, entre quienes se encuentren confrontados”.<sup>10</sup> De acuerdo con lo anterior, la finalidad de la conciliación es el buscar acuerdos; por tanto, la conciliación agraria como la laboral no son otra que la justicia social. Sobre el tema de

indispensable que las partes estén de acuerdo en llevar su disputa ante un conciliador; en este sentido, si solo una de las partes está en esa disposición, no habrá tal conciliación, sino que se especulará de la parte que no estaba convencida de la intervención del tercero conciliador. Por ello, no se puede considerar que existe conciliación, dado que la solución debe ser tomada también de común acuerdo, y si no es así, se optará por otras figuras paraprocesales, como la mediación y el arbitraje, o en su caso el llevar el asunto ante las autoridades jurisdiccionales, conocidos como “tribunales agrarios”.

<sup>8</sup> Kurczyn Villalobos, Patricia *et. al.*, *La justicia laboral: administración e impartición*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 102 y ss.

<sup>9</sup> Conflitti, Mario A., *Conciliación obligatoria y autocomposición laboral*, Ley núm. 24.635, Buenos Aires, 1997, p. 125. Cit. por Kurczyn Villalobos, Patricia, *op. cit.* La vocación del diálogo referida tiene estrecha relación con la conciliación; de hecho, es a través de la comunicación como se logra un diálogo entre las partes, y ha sido la práctica de la conciliación como se han resuelto conflictos agrarios muy añejos y de repercusiones sociales muy importantes a lo largo y ancho de la República mexicana. En la conciliación, la participación de los gobiernos tanto federales, estatales y municipales han garantizado, a través de fórmulas diversas, resolver en forma compensatoria problemas de la tierra, cuyo costo de pérdidas humanas han sido muy grandes, resquebrajando y lesionando la convivencia de pueblos y comunidades en los que se han visto enfrentados.

<sup>10</sup> Razo Islas, María de la Luz, “Conciliación: su práctica”, *Revista de los Tribunales Agrarios*, México, segunda época, año III, núm. 39, mayo-agosto de 2006, p. 39.

la justicia social, el doctor Jorge Carpizo, en uno de sus escritos, expresa lo siguiente:

A casi un siglo de distancia de la promulgación de la Constitución mexicana de 1917 las ideas han evolucionado y se han precisado tanto en el ámbito nacional como internacional. Sin embargo, la noción de justicia social sigue vigente, con un contenido fuerte que no se presta a interpretaciones sino que exige su realización, aunque en México ésta continúa siendo, en buena parte, un ideal, una *lege ferenda*.<sup>11</sup>

Los beneficios que se desprenden de la conciliación son múltiples y en planos diversos: 1) a los sujetos agrarios les representa un ahorro en el pago de abogados, peritos; rapidez en la presentación de pruebas; una economía de tiempos para la solución del conflicto agrario, etcétera; 2) evita la saturación de asuntos ante las autoridades jurisdiccionales agrarias; 3) las partes gozan de libertad y autonomía para solicitar la intervención de un conciliador, así como de comprometerse a cumplir con lo pactado con la otra parte; 4) se crea un ambiente de confianza para cada una de las partes, lo que les permite llegar a un arreglo amistoso, y 5) se flexibilizan las formalidades en las reuniones, para que se dé el acercamiento de las partes.<sup>12</sup>

### III. FUNDAMENTOS JURÍDICOS DE LA CONCILIACIÓN AGRARIA

De acuerdo con la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución,<sup>13</sup> el Estado establecerá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria, con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad, y apoyará, asimismo, la asesoría legal de los campesinos. El mismo artículo expone que para llevar a cabo la administración de justicia agraria se crearán tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción.

Por lo que hace a la Ley Agraria,<sup>14</sup> reglamentaria del artículo 27 constitucional, señala en su título séptimo “De la Procuraduría Agraria”, artículo 136, fracción III, que es una atribución del procurador agrario el promover y procurar la conciliación de intereses entre las personas (artículo 135, ejidata-

<sup>11</sup> Carpizo, Jorge, “El estado de los derechos de la justicia social”, *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, México, núm. 14, enero-junio de 2012, p. 5.

<sup>12</sup> Kurczyn Villalobos, Patricia, *op. cit.*, pp. 104 y ss.

<sup>13</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en <http://info4.juridicas.unam.mx/injure/jed/9/>, consultado el 2 de septiembre de 2013.

<sup>14</sup> Ley Agraria, en <http://info4.juridicas.unam.mx/injure/tfed/12.htm?s=>, consultado el 2 de septiembre de 2013.

rios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocindados y jornaleros agrícolas) en los casos de controversia y que se relacionen con la normativa agraria.

El artículo 144, fracción V, de la Ley Agraria señala expresamente la facultad que tiene el procurador para expedir los manuales de organización y procedimientos, entre los que se encuentran los de conciliación y los de arbitraje, considerados como las formas idóneas para resolver conflictos agrarios y de los que la conciliación tiene un lugar preferente.

Por lo que hace al Reglamento Interior<sup>15</sup> de la Procuraduría Agraria, se establece en diversos artículos (del 41 a 45) referencia acerca de la conciliación.

El artículo 41 del Reglamento Interior mencionado señala las funciones que le corresponden a la Procuraduría en cuanto a la representación de los sujetos agrarios ante los órganos jurisdiccionales, cuando así le sea solicitado. En la tarea de representación, la Procuraduría debe observar ciertas situaciones:

- Cuando ambas partes soliciten ser representados por la Procuraduría, la institución promoverá que el conflicto agrario se resuelva por la vía de la conciliación o el arbitraje.
- Se establece que, en la representación de los sujetos agrarios, la Procuraduría no podrá patrocinar simultáneamente a las partes en conflicto, salvo lo previsto por la ley.
- En las funciones de representación, la Procuraduría celebrará convenios de colaboración con los gobiernos de las entidades federativas, con la finalidad de que los sujetos agrarios cuenten con la asistencia jurídica por parte del gobierno del Estado en que se encuentren o del que se trate.

El artículo 42 expone acerca de la conciliación como la vía preferente para resolver los conflictos sobre derechos agrarios que le presenten a la Procuraduría y que, desde luego, no sean de aquellos que por su naturaleza deban ser resueltos por la Asamblea de los núcleos de población agrarios.

En cuanto al artículo 43, se señala que la Procuraduría exhortará a las partes sobre la conveniencia de optar por llevar a cabo el procedimiento conciliatorio para solucionar el conflicto agrario antes de exponerlo ante los tribunales agrarios.

<sup>15</sup> Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de diciembre de 1996, en <http://www.pa.gob.mx/publica/pa07bj.htm>, consultado 5 de septiembre de 2013.

Por su parte, en el artículo 44 se describe en qué consiste propiamente el procedimiento conciliatorio. En este sentido, se indica lo siguiente:

- Si de acuerdo con el análisis del supuesto conflicto es materia de conciliación, se les exhortará a las partes para resolver la controversia, y en ese supuesto se celebre un convenio.
- El servidor público (conciliador)<sup>16</sup> encargado del asunto deberá allegarse de toda la información necesaria para elaborar un juicio previo de la controversia y sus posibles soluciones.
- El servidor público que al efecto se designe deberá analizar la legalidad de las propuestas de conciliación. En esa perspectiva, cualquier acuerdo de convenio deberá apegarse a lo dispuesto por la ley.
- El convenio que se celebre deberá ser firmado por las partes y dos testigos, de no poder hacerlo se estampará su huella digital. También este convenio deberá ser firmado por el conciliador, con lo cual dará por terminado el conflicto.
- Celebrado el convenio conciliatorio, la Procuraduría promoverá su ratificación ante el Tribunal Unitario Agrario de la jurisdicción de que se trate, así como la solicitud de inscripción a que dé lugar, de acuerdo con la ley y los reglamentos aplicables, ante el Registro Agrario Nacional.

Existe el supuesto, de acuerdo con el artículo 45, de que las partes no logren conciliarse, para ello la misma Procuraduría las exhortará para que, de común acuerdo, la designen como árbitro.

También se establece que no lográndose la conciliación entre las partes, los derechos de las partes en conflicto quedarán a salvo para hacerlos valer en las vías procedentes.

El artículo 21 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, fracciones I-IX, es el que le da vida jurídica a la Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales, encargada de llevar a cabo las funciones conciliatorias a las que ya se ha hecho mención.

El manual para el procedimiento conciliatorio es una guía con que cuentan los conciliadores (servidores públicos adscritos a la Procuraduría Agraria) para realizar las funciones de acercamiento y avenencia entre las partes en

<sup>16</sup> “Es la persona encargada de avenir a las partes en un conflicto, con la finalidad de resolverlo y evitar el inicio de una controversia de carácter judicial. Asimismo es un tercero imparcial que actúa de buena fe y coadyuva en la solución de un conflicto [a] través del procedimiento conciliatorio”. Procuraduría Agraria, *Manual para el procedimiento conciliatorio*, Subprocuraduría General, Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales, 30 de junio de 2008.

un conflicto agrario, el cual ha sido elaborado para realizar las funciones que establece el artículo 136, fracción III, de la Ley Agraria, de acuerdo con las atribuciones que se le confiere por la ley mencionada a la Procuraduría Agraria.

### 1. *Desarrollo del procedimiento conciliatorio*

En el manual se establece que el procedimiento conciliatorio es de conformidad con su propia naturaleza, y de acuerdo con la ley, la vía preferente para resolver cualquier controversia que surja en relación con derechos agrarios, individuales o colectivos, de los campesinos, siempre que no se trate de asuntos que por mandato legal deban conocerse y resolverse ante la Asamblea.

El procedimiento conciliatorio da inicio cuando alguna de las partes en un conflicto agrario solicita, ya sea por escrito, o bien mediante comparecencia, la intervención de la Procuraduría en la solución de la controversia en forma de amigable composición. En respuesta a la solicitud, el conciliador llenará el formato denominado FUT 01 y procederá a:

- Requerir a las partes para que acrediten su personalidad e interés jurídico, así como la expresión de sus razones y fundamentos de su reclamo. Cuando se trate de ejidos o comunidades, se recabará del RAN (Registro Agrario Nacional), en caso de ser necesario, la información que proceda.
- Un vez que es admitida la solicitud, se clasifica de acuerdo al Catálogo del SUI, y se dicta además el acuerdo de erradicación.

### 2. *Acuerdo de radicación*

Tomando en cuenta lo expresado en el manual referido, se establece el acuerdo de erradicación, el cual se compone de una serie de actos de carácter público por parte del conciliador, que consisten en:

- El primer acto se refiere al hecho de que se tendrá por recibida formalmente la petición de la parte interesada, recabándose nombre y datos de identificación.
- Se establece que se señalará de forma clara y precisa el asunto motivo de la controversia.
- Para el caso de la notificación de la contraparte, se tomará nota del nombre, domicilio y demás datos que permitan identificar a la contraparte para su debida notificación.



- También se asentará fecha, hora y lugar en la que se celebrará la audiencia conciliatoria, la cual deberá llevarse a cabo dentro de los diez días naturales siguientes al acuerdo correspondiente.

### 3. *Elaboración de cédula de notificación*

Al momento de llevarse a cabo el acuerdo de radicación, el conciliador procederá a elaborar las cédulas de identificación para las partes. En el caso del promovente, se le entregará en el momento mismo de su comparecencia, y a la contraparte, de manera personal, dentro de los cinco días siguientes al acuerdo de radicación, en cuyo documento se conminará a las partes para que asistan a la audiencia a exponer lo que a su derecho convenga, y ofrecer las pruebas que estimen convenientes.

### 4. *Audiencia conciliatoria*

Llegado el día señalado para la audiencia, si hubieren asistido las partes, el conciliador:

- Las exhortará a celebrar pláticas de conformidad con sus manifestaciones y planteamientos, y a ofrecer las pruebas que consideren convenientes a sus intereses, presentándose al final alternativas de solución a su conflicto.
- Levantará el acta correspondiente a la audiencia asentando el lugar, el día y la hora de su celebración, así como los nombres y demás generales de los comparecientes, relacionando los documentos con que acreditan su personalidad, identidad e interés jurídico sobre el punto controvertido, y las pruebas que se hubieren ofrecido y presentado al respecto.

Se establece la posibilidad de suspender la audiencia a solicitud de las partes al conciliador, con objeto de consultar a terceras personas, recabar documentos de archivos y oficinas públicas, o bien para evaluar detenidamente las alternativas de solución propuesta. En este sentido, en el manual se establece que se suspenderá la audiencia fijándose una fecha, con precisión de hora y lugar, dentro de los cinco días siguientes para su continuación, quedando legalmente emplazados los asistentes a comparecer a esta.

### 5. *Convenio conciliatorio*

Si las partes llegaran a un acuerdo, firmarán el convenio respectivo; pero el conciliador deberá analizar previamente la legalidad de las propuestas de conciliación y, desde luego, la que se hubiere aceptado por las partes, cuidando que los términos del convenio se ajusten a las disposiciones normativas que rijan el acto de que se trate. Con ello se pretende evitar la simulación de actos; esto es, que a través de convenios se alcancen resultados que, en última instancia, sean contrarios a las normas aplicables.

Una vez suscrito el convenio conciliatorio, se promoverá su ratificación ante el TUA que corresponda y su inscripción en el RAN, si esto último fuera procedente. Debe recordarse que solo se inscribirán en esta dependencia los convenios cuyo contenido sea susceptible de inscripción.

En razón de lo anterior, el conciliador deberá:

- a) Cuidar que el convenio cumpla con los requisitos de fondo y forma, en los términos de los formatos que al efecto se han elaborado.
- b) Asentar la manifestación de las partes, en el sentido de que en la suscripción del convenio no hubo error, dolo o mala fe, y que, por tanto, habrán de cumplirlo en todos sus términos.
- c) En caso de afectarse derechos colectivos, si de los antecedentes del caso se estimara que fuera necesario, deberá asentarse en el convenio su necesaria ratificación por la Asamblea del núcleo correspondiente, para que produzca todos sus efectos.

### 6. *Promoción ante el TUA para la ratificación del convenio*

Una vez cubiertos los requisitos anteriores, el conciliador turnará el expediente al área jurídica correspondiente —según sea el caso—, para que en un término de cinco días se promueva ante el TUA la ratificación del convenio y se tome la determinación, además, de su envío al RAN, conforme al siguiente punto.

### 7. *Remisión del convenio al RAN para su inscripción*

Si los acuerdos adoptados en el convenio conciliatorio, por su naturaleza, son susceptibles de inscripción en el RAN, conforme a la normatividad aplicable (Ley Agraria y Reglamento Interior del RAN), se promoverá lo conducente.

### 8. *Incumplimiento total o parcial del convenio conciliatorio*

Una vez suscrito el convenio, se promoverá ante el TUA su ratificación y, en caso de incumplimiento, su ejecución.

### 9. *Inasistencia de las partes a la audiencia de conciliación*

Si una o las dos partes no concurrieren a la audiencia, se levantará acta circunstanciada para hacer constar este hecho. Cuando el promovente no asistiera a esta audiencia, se dará por concluida la conciliación, y solo cuando la contraparte fuera la no compareciente, se fijará de nueva cuenta fecha, hora y lugar para su celebración, notificándose el acuerdo respectivo a las partes, en los términos del numeral 3 del apartado VI.

### 10. *Desarrollo de la audiencia de conciliación fijada por segunda ocasión*

- a) Si asistieren las partes, se observará lo dispuesto en el punto 4 del apartado VI.
- b) Si cualquiera de las partes no asiste a esta nueva audiencia, se levantará el acta correspondiente. Acto continuo, se dictará acuerdo dándose por concluido el asunto, dejándose a salvo los derechos de los interesados para hacerlos valer por la vía que juzguen conveniente. Se les informará, además, que la Procuraduría presta servicios gratuitos de asesoría y representación jurídicas en materia de juicios agrarios.

### 11. *La no conciliación de las partes*

Llegado a su fin el procedimiento conciliatorio sin haberse logrado un avenimiento entre las partes, el conciliador, con fundamento en el artículo 45, las exhortará a dirimir su controversia vía el arbitraje de la Procuraduría. En este supuesto, el conciliador procederá en los términos siguientes:

- a) Cuando las partes acepten el arbitraje, se estará a lo dispuesto en el Manual para el Procedimiento Arbitral.
- b) Si las partes lo rechazaran, se dará por agotado el procedimiento conciliatorio, dejándose a salvo sus derechos para ejercerlos en la vía y forma que consideren convenientes —la conciliación de nueva cuenta, inclusive—. En el mismo acto se les orientará sobre la alter-

nativa de la vía contenciosa para resolver su controversia y la posibilidad de que ellas, ante el TUA, obtengan el servicio de representación jurídica de alguna institución diversa.

#### IV. EL CONCILIADOR Y LA TAREA CONCILIATORIA

Para que la conciliación pueda resultar exitosa, es importante que también se trate sobre los conciliadores; esto es, los terceros que fungen como conciliadores deben ser personas que reúnen una serie de cualidades tanto personales como profesionales. Acerca de este punto, la Organización Internacional del Trabajo ha formulado una serie de características que deben tener y desarrollar quienes se dediquen a las labores de la conciliación en materia laboral; desde luego, dada la naturaleza de las materias que se tratan en el derecho social, resultan de gran importancia esas calificaciones, ya que la impartición de justicia que se pretende en esta área del derecho es una justicia social y perfectamente pueden ser válidos los criterios adoptados por esa institución internacional, que nosotros recogemos para la materia agraria.

##### 1. *Especialización del conciliador*

Lograr una conciliación depende, desde luego, de las partes, pero también es importante señalar que esa función requiere de personas especializadas en las tareas correspondientes, a quienes les favorece tanto conocer la legislación sustantiva como la aplicación de ciertas condiciones psicológicas que permitan infundir confianza en las partes.

La calificación del conciliador, de acuerdo con la OIT, se refiere:

##### 1. Cualidades personales.

- a) La capacidad de relacionarse bien con todos, la sinceridad, la aptitud de análisis, serenidad de carácter, agilidad mental, la perseverancia y la paciencia.
- b) El impacto del conciliador en las partes del conflicto debe ser positivo, para ello se requiere experiencia, responsabilidad, criterio y sentido práctico.
- c) Sin duda, el factor psicológico juega un papel muy importante en las relaciones de avenencia, dándole a cada uno su lugar y confianza.
- d) Como toda profesión, la credibilidad del conciliador en sus funciones y el reconocimiento de sus ventajas permitirán su ejercicio con ética y éxito. A estas virtudes se le agrega la honorabilidad y el prestigio.

2. Calificación técnica y profesional. Con ello se quiere explicar la competencia profesional, e implica la exigencia de un grado de estudios, conocimiento de la legislación vigente, la información actualizada, la coordinación de actividades con otras autoridades, entre otras.<sup>17</sup>

El conciliador, a su vez,

debe ser capaz de presentar razones que orienten y guíen a las partes sobre la conveniencia de buscar una solución y tratar verdaderamente de llegar a un acuerdo. Así, en razón de la naturaleza de su labor, el conciliador debe saber manejar las relaciones humanas. Para obtener resultados debe mostrarse recto, cortés, discreto, seguro de sí mismo, tranquilo y paciente. Asimismo, debe saber escuchar lo que las partes digan y quieran... no sólo debe mostrar tacto y dote de dirección en las discusiones, sino también debe poner de manifiesto su experiencia, sentido de responsabilidad, claridad y madurez de discernimiento.<sup>18</sup>

En su momento, por ejemplo, el mayor número de conciliadores estuvieron concentrados en el programa Procede<sup>19</sup> (Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos), que fue el encargado de la regularización y de la certificación de la propiedad agraria. El Procede fue un programa de carácter gratuito y voluntario, donde participaron fundamentalmente tres instituciones: la Procuraduría Agraria, encargada de proporcionar información y asesoría a los ejidatarios; el Registro Agrario Nacional, cuya participación se centró en la delimitación, registro y emisión de certificados y títulos, y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, encargado del apoyo técnico-operativo.

<sup>17</sup> Morales Saldaña, Hugo Ítalo, "Técnicas de conciliación laboral", *Responsa*, México, año 2, núm. 10, mayo de 1997, pp. 11 y ss.

<sup>18</sup> Razo Islas, María de la Luz, *op. cit.*, pp. 5 y ss.

<sup>19</sup> "...uno de los seis programas institucionales contemplados en el Programa Sectorial Agrario 1995-2000, lo constituyó el Programa de Ordenamiento y Regularización de la Propiedad Rural, que busca dar seguridad jurídica y prevenir controversias sobre posesión y delimitación de predios rurales en todas las modalidades de tenencia de la tierra. Pretende ordenar y regularizar las extensiones de los núcleos de población (sean comunidades o ejidos), colonias, propiedad privada, terrenos baldíos y nacionales, asentamientos humanos y reservas territoriales así como detectar excedentes a los límites de la propiedad rural". Zepeda, Guillermo, *Transformación agraria. Los derechos de propiedad en el campo mexicano bajo el nuevo marco institucional*, México, CIDAC-Miguel Ángel Porrúa, 2000, p. 127.

## 2. *La tarea conciliatoria*

Las tareas de los conciliadores se concentran en el Manual de Procedimientos para Conciliación,<sup>20</sup> creado por la misma Procuraduría Agraria, las cuales consisten principalmente, de acuerdo con la parte III de ese Manual, en:

1.- Promover y procurar que se resuelva por medio de la conciliación, como vía preferente, los conflictos sobre derechos agrarios, que se susciten entre los sujetos agrarios, conforme a lo establecido por el artículo 42.

2.- Intervenir sólo cuando se trate de controversias entre sujetos agrarios, sobre derechos u obligaciones de ese carácter.

3.- Exhortar a las partes a dirimir su controversia mediante el procedimiento conciliatorio y a no interrumpirlo con acciones de otra naturaleza y, llegado el caso, a someterla al arbitraje de la Procuraduría cuando no se hubiere logrado la conciliación, explicándose las ventajas que representa este mecanismo respecto del juicio agrario, en razón del ahorro del tiempo fundamentalmente.

4.- Llevar a adelante la conciliación valiéndose de su conocimiento de la normatividad agraria, por lo que resulta de vital importancia su constante capacitación.

5.- Utilizar los formatos diseñados para las diversas acciones conciliatorias, adaptándolas a las necesidades de cada asunto.

## 3. *Importancia de la conciliación-diálogo en el derecho social*

Si tomamos como base que el derecho social tiene como objetivo el tutelar y proteger a determinados grupos sociales considerados como vulnerables, en este caso a los ejidatarios, con la finalidad de mantener la paz y la armonía social, es por tanto importante privilegiar y fomentar que las partes que se vean involucradas en un conflicto, o simplemente para prevenirlo, lleven a cabo un diálogo y negociación para resolver sus diferencias.

También es relevante el mencionar que la materia agraria dentro del derecho social guarda una singular importancia y, por ello mismo, requiere de una singular atención, nos referimos a que en los conflictos o disputas agrarias se deben de buscar las fórmulas de acercamiento entre las partes y solucionar sus diferencias a través del convencimiento de que podrán negociar al respecto, a manera de que las partes queden satisfechas de que optaron por la mejor forma de solución, ya que de lo contrario, su situación jurídica

<sup>20</sup> Documento obtenido a través de la página de <http://www.pa.gob.mx/publica/pa07ka.htm>, consultado el 25 de julio de 2013.

deberá ser resuelta por los tribunales sin oportunidad de convenir en ningún término, y como en todo Estado de derecho, deberá acatarse la resolución, y bajo estos parámetros se da fin a una controversia jurídica, pero socialmente pueden estar subsistiendo desacuerdos, que pueden llevarlos a confrontaciones peligrosas que afecten la convivencia y la paz social.

## V. REFLEXIONES FINALES

La conciliación como forma amigable de solución a los conflictos agrarios representa día a día la mejor opción en esta materia.

La conciliación en materia agraria es de suma importancia, en razón de que permite a las partes en conflicto buscar la mejor manera de resolver la problemática y con ello equilibrar la situación; en ese sentido, es de gran relevancia en la procuración e impartición de la justicia social.

La conciliación agraria y los convenios que de esta se derivan ayudan a evitar descontento y a mantener la paz social.

Los conciliadores deben ser personas con preparación jurídica en el ámbito agrario (en este caso), con la finalidad de que puedan brindar los conocimientos necesarios en la solución de las controversias.

En relación con el Manual para el Procedimiento Conciliatorio, sería de suma importancia que la experiencia de los conciliadores fuera aprovechada, con objeto de enriquecer al documento para mejorar el funcionamiento y la aplicación de la conciliación.

Otra cuestión importante es que este Manual es un documento dirigido a la función operativa de los conciliadores, y si bien ahí se establecen las obligaciones, no sucede así con las responsabilidades.

Asimismo, es imprescindible ahondar en el estudio de la figura de la conciliación agraria, así como difundirla, con objeto de que pueda ser recurrida para solucionar los problemas de la propiedad social.

Del análisis de la conciliación agraria nos percatamos de la necesidad de que el tema se enseñe en las universidades, ya que solamente existen cursos y diplomados al respecto; la finalidad de esta cuestión es formar profesionalmente a los conciliadores, así como a los árbitros y a los mediadores.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

ALCALÁ-ZAMORA, Niceto, *Proceso, autocomposición y autodefensa*, 2a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1970.

CARPISO, Jorge, "El estado de los derechos de la justicia social", *Revista Latinoamericana de Derecho Social*, México, núm. 14, enero-junio de 2012.

- CONFLITTI, Mario A., *Conciliación obligatoria y autocomposición laboral*, Ley núm. 24.635, Buenos Aires, 1997.
- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Elementos de derecho procesal agrario*, 3a. ed., México, Porrúa, 2000.
- KURCZYN VILLALOBOS, Patricia *et al.*, *La justicia laboral: administración e impartición*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005.
- RAZO ISLAS, María de la Luz, “Conciliación: su práctica”, *Revista de los Tribunales Agrarios*, México, segunda época, año III, núm. 39, mayo-agosto de 2006.
- PROCURADURÍA AGRARIA, *Manual para el procedimiento conciliatorio*, Subprocuraduría General, Dirección General de Conciliación, Arbitraje y Servicios Periciales, 30 de junio de 2008.
- MORALES SALDAÑA, Hugo Ítalo, “Técnicas de conciliación laboral”, *Respuesta*, México, año 2, núm. 10, mayo de 1997.
- ZEPEDA, Guillermo, *Transformación agraria. Los derechos de propiedad en el campo mexicano bajo el nuevo marco institucional*, México, CIDAC-Miguel Ángel Porrúa, 2000.

#### Otros documentos

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en <http://info4.juridicas.unam.mx/injure/fed/9/>, consultado el 2 de septiembre de 2013.
- *Diccionario Jurídico Mexicano, A-CH*, 14a. ed., México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.
- *Diario Oficial de la Federación* del 28 de diciembre de 1996, en <http://www.pa.gob.mx/publica/pa07bj.htm>, consultado el 5 de septiembre de 2013.
- Ley Agraria, en <http://info4.juridicas.unam.mx/injure/tcfed/12.htm?s=>, consultado el 2 de septiembre de 2013.
- <http://www.pa.gob.mx/publica/pa07ka.htm>, consultado el 25 de julio de 2013.