

La Procuraduría Agraria como *Ombudsman*:
perspectivas de futuro

La discusión en torno al papel que debiera desempeñar el *Ombudsman* agrario en nuestro país ha generado, en fechas recientes, diversidad de opiniones, en el presente documento se retoman las propuestas que los actores sociales involucrados en la temática agraria han expresado para ampliar o modificar las funciones de la Institución y del Procurador en su papel de defensor de los derechos de los sujetos agrarios, pasando por los temas de la autonomía y la dessectorización.

Las tinieblas terminan en tinieblas que no terminan.
Jorge Guillén

Introducción

Se inicia una nueva administración pública federal y las interrogantes de cada seis años afloran con singular alegría. Vientos de cambio se dejan sentir en las dependencias del gobierno de la federación y, con ellos, también se genera la constante búsqueda de dirección y objetivos para los años por venir. En este contexto, es más que importante empezar a analizar la actuación de las instituciones que conforman el Sector Agrario, para prever los escenarios que pueden darse en los próximos seis años y, obligadamente, la Procuraduría Agraria (PA) es un tema central de esta dinámica.

Para iniciar, debemos recordar que la defensa de los derechos de la población ha sido una constante en las últimas centurias. A partir del siglo XVIII, las luchas por la reivindicación del hombre y sus derechos han promovido un giro evolutivo dramático en la concepción del mundo. En especial, desde la mitad del siglo XX, la extraordinaria avalancha de generaciones y tipos de derechos considerados como fundamentales ha acarreado la modificación de las estructuras estatales para concebir órganos que ofrezcan un contrapeso a las decisiones y actos gubernamentales.

* Subcoordinador de Proyectos Agrarios Especiales en la Subsecretaría de Ordenamiento de la Propiedad Rural, Secretaría de la Reforma Agraria. Actualmente se desempeña como asesor del área de campo de la Fundación Miguel Estrada Iturbide.

En México, esta oleada es mucho más reciente y se remonta a los primeros años de la década de los noventa, cuando los derechos humanos por fin encontraron cabida en una institución específicamente dedicada a ellos (la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, CNDH). Después, la proliferación de comisiones de derechos humanos a nivel local y el crecimiento de organizaciones no gubernamentales que propugnan por la promoción y defensa de este tipo de derechos, han ejercido presión suficiente para modificar las estructuras jurídicas tradicionales.

Ahora bien, desde la aprobación de las reformas al Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1992, esta dinámica no ha pasado desapercibida en el ámbito de competencia del Sector Agrario, puesto que en ese entonces se creó la PA como un órgano de procuración de justicia en la materia que, si bien conlleva una aspiración de defensa de los derechos de los campesinos, no la eleva a la categoría de *Ombudsman* agrario.

A continuación revisaremos someramente la evolución de las figuras más importantes dentro del análisis del tema: el Procurador y el *Ombudsman*.

El Procurador

Aun cuando en la antigua Roma apareció hacia el año 367 a.C. una figura (el pretor) que podría considerarse como embrión de lo que actualmente es el procurador, la acción pública era prácticamente inexistente. De los siglos IX al XII, las controversias de sangre se resolvían a través de duelos y ordalías, principalmente.

Después del siglo XII, el paradigma se modifica con el surgimiento de la figura del procurador, a través del cual el poder político se apodera de los procedimientos judiciales y surge así la infracción.¹ Bajo esta óptica, el procurador nace del apoderamiento del soberano de la facultad de castigar la *Inquisitio* (indagación), por lo que la inter-

¹ Cfr. Foucault, Michel, 1999, *Vigilar y Castigar. Nacimiento de la Prisión*, Siglo XXI, 29ª edición, México, p. 53.

vención del poder político no es un mero arbitraje entre dos rivales: “es incluso más que una acción para hacer respetar los derechos de cada cual; es su réplica directa contra quien le ofendió”.²

En el México prehispánico, el embrión de la procuración de justicia se encuentra en el seno del *calpulli*, en el que existían los *centectlapixque* (guardián que reunía razones), quienes eran una especie de comisarios que “tenían a su cargo cierto número de personas. Eran también nombrados del común del barrio, pero a lo que parece no eran jueces sino meros inspectores que velaban sobre la conducta de las familias que tenían encargadas, y daban cuenta a los magistrados (*teuctli*)³ de todo lo que ocurría”.⁴

Posteriormente, en la época Colonial se creó la figura del protector fiscal, quien “era responsable de pedir la nulidad de las composiciones de tierras que los españoles hubieren adquirido de indios, en contra de las cédulas reales y ordenanzas o con algún otro título vicioso”.⁵

En el plano agrario, el 17 de abril de 1922, “se constituyó una Procuraduría de Pueblos, dependiente de la Comisión Nacional Agraria para patrocinar a los pueblos que lo desearan, gratuitamente, en sus gestiones de dotación o restitución de ejidos”.⁶

En el año de 1953 se creó la Procuraduría de Asuntos Agrarios, la cual estaba encargada de brindar asesoría gratuita a los campesinos en los problemas jurídicos o administrativos que enfrentaran. Después, se creó la Dirección General de Inspección, Procuración y Quejas y con posterioridad (1989), la Dirección General de Procuración Social Agraria.⁷

Así las cosas, partiendo de un origen común (el procurador de finales del siglo XII), la evolución de las instituciones de defensa

² *Ídem.*

³ Lo contenido en el paréntesis es una adición mía. El *Teuctli* era un lugarteniente del tribunal del *Tlaxatecatl*.

⁴ Benítez Treviño, Humberto, 1994, *Filosofía y Praxis de la Procuración de Justicia*, Porrúa, México, p. 17.

⁵ Página electrónica de la PA, apartado de antecedentes, 7 de agosto de 2004.

⁶ *Ídem.*

⁷ *Ídem.*

de los sujetos más desvalidos de la sociedad partió en dos el modelo típico: por un lado la procuración de justicia penal —concentrada en los actos de sangre y en los que ponen en peligro al cuerpo social— y por otro la procuración de justicia enfocada a lo social, es decir, a la creación de condiciones de equidad entre los miembros de la sociedad. Esta última vertiente propició la creación de diversos organismos que, desde el poder político, promueven la protección y defensa de las partes marginales de la población.

No obstante, estas instituciones siguen girando en torno al núcleo de poder político de una sociedad; se instauran desde el poder para servir a objetivos del propio poder. En ese contexto, era necesaria la aparición de un nuevo tipo de organismo que gozara de independencia frente al poder político: el *Ombudsman*.

El *Ombudsman*

El término *Ombudsman* proviene del sueco y significa “agente o representante”. Sobre esta figura ha habido muchas interpretaciones y adecuaciones, sin embargo, la definición que mejor describe a un *Ombudsman* es *public official appointed to deal with individual complaints against government acts*.⁸

Los antecedentes del *Ombusman* se remontan al 6 de junio de 1809, cuando la Legislatura Sueca creó un *riksdagens justitieombudsman*,⁹ que era “un funcionario designado por el parlamento con el objeto de vigilar primeramente la actividad de los tribunales, pero con posterioridad, a las autoridades administrativas”.¹⁰

Esta figura está indisolublemente ligada a los derechos humanos y su protección jurídica e institucional. Desde la Francia de Rousseau, la concepción de que “el hombre nace libre, pero en to-

⁸ Oficial público dedicado a transigir las quejas de individuos en contra de actos gubernamentales. *Columbia University Press Encyclopedia* localizable en <http://education.yahoo.com/reference/encyclopedia/>

⁹ Agente parlamentario de justicia.

¹⁰ Morales Rizzi, Carlos Alberto, 2003, *La Procuraduría Agraria en su papel de Ombudsman agrario*, en “Estudios Agrarios, Revista de la Procuraduría Agraria”, núm. 24, México, p. 25.

das partes se encuentra encadenado”¹¹ originó una frenética búsqueda por la emancipación. La Revolución Francesa es un claro producto de esta lucha al tenor de *Liberté, Egalité e Fraternité*.

En este contexto, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 es un pilar fundamental en esta lucha por la libertad y derechos para todos los seres humanos. Su artículo primero señala que *les hommes naissent et demeurent libres et égaux en droits*,¹² lo que indica el peso específico que la Declaración deposita en la libertad y la igualdad. En palabras de Fioravanti: “las libertades, y no el poder público de coacción, son lo primero, el valor primariamente constitutivo”.¹³

Del otro lado del Atlántico, el pueblo de los Estados Unidos de América también se preocupó por asegurar la libertad y los derechos de los ciudadanos, consignéndose claramente en el Acta de Independencia del 4 de julio de 1776 que: *We hold these Truths to be self-evident, that all Men are created equal, that they are endowed by their Creator with certain unalienable Rights, that among these are Life, Liberty and the Pursuit of Happiness*.¹⁴

Con estos documentos se delinearon las primeras líneas de lo que hoy se conoce como derechos humanos, sin embargo, todavía quedaba un gran pendiente por desarrollar: los mecanismos para su protección. Es en esta arista donde el *Ombudsman* se popularizó rápidamente y como ejemplo paradigmático podemos citar el caso del Reino Unido de la Gran Bretaña, el cual cuenta con múltiples defensores que utilizan este esquema, tales como The Parliamentary and Health Service Ombudsman, The Northern Ireland Ombudsman, The Scottish Public Services Ombudsman, The Welsh Administration

¹¹ Rousseau, Juan Jacobo, 1962, *El Contrato Social*, UNAM, México.

¹² Los hombres nacen y permaneces libres e iguales en derechos.

¹³ Fioravanti, Mauricio, 2003, *Los Derechos Fundamentales. Apuntes de Historia de las Constituciones*, Ed. Trota, Tr. Manuel Martínez Neira, 4ª edición, Madrid, p. 40.

¹⁴ Sostenemos como evidentes estas verdades: que todos los hombres son creados iguales; que son dotados por su Creador de ciertos derechos inalienables; que entre estos están la vida, la libertad y la búsqueda de la felicidad.

Ombudsman, The Local Government Ombudsman for England y The Local Government Ombudsman for Wales.

La Procuraduría Agraria

El 6 de enero de 1992 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* la reforma al Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. De los cambios aprobados por el Constituyente Permanente destaca la creación de un órgano de procuración de justicia en materia agraria en el tercer párrafo de la fracción XIX.

Las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Reforma Agraria llevaron a cabo el examen de la iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo el 7 de noviembre de 1991 y propusieron, el día 2 de diciembre de ese año, un proyecto de Decreto de Reformas que no contemplaba la creación de un órgano de procuración de justicia agraria.¹⁵ Este dictamen fue aprobado en lo general por 387 votos a favor, 50 en contra y 2 abstenciones.

Durante el debate legislativo sobre la fracción VII, el diputado José de Jesús Berrospe Díaz, del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional, señaló que los campesinos no estaban “en condiciones de consultar ni de pagar servicios profesionales, para la defensa jurídica de sus derechos, mucho menos como contestatarios para exigir el cumplimiento de las múltiples obligaciones que se ha impuesto el propio Ejecutivo a favor de estos sujetos”,¹⁶ por lo que expresó la necesidad de “un órgano descentralizado del Ejecutivo Federal, con rango constitucional, con facultades de convocatoria o excitativa de conciliación entre partes, de gestión, de defensoría y de procuración”¹⁷ y propuso “la creación de la Procuraduría Federal Agraria, como instrumento permanente, autónomo, con funciones de

¹⁵ La iniciativa enviada por el Ejecutivo Federal tampoco contenía la creación de un órgano de procuración de justicia en materia agraria.

¹⁶ Discusiones en lo particular del proyecto de Decreto de Reformas al Artículo 27 Constitucional, *Diario de los Debates*, Cámara de Diputados, diciembre 6 de 1991, p. 1,641.

¹⁷ *Ídem*.

gestión, asesoría, defensa gratuita y obligatoria para los ejidatarios y comuneros en ejercicio de sus derechos agrarios y en la exigencia del cumplimiento de las obligaciones a cargo de las autoridades agrarias".¹⁸

Siguiendo esa idea, los diputados Juan de Dios Castro Lozano, del Partido Acción Nacional; Amador Rodríguez Lozano, del Partido Revolucionario Institucional, y Juan Hernández Mercado, del Partido de la Revolución Democrática, secundaron la idea, empero, fue hasta la intervención del diputado Efraín Zúñiga Galeana, del Partido Revolucionario Institucional, que esta nueva institución empezó a tomar la forma que actualmente posee.

El citado legislador expresó lo siguiente:

Me manifiesto a favor de la proposición del Partido del Frente Cardenista que ha venido aquí también a aportar la idea de que se constituya un órgano para procurar la justicia a los campesinos. Hemos ordenado el marco jurídico, pero en el futuro tenemos que luchar porque esta reforma constitucional sea vigente, que no sea letra muerta en la Constitución y que en verdad transforme las realidades del campo en México. Por eso, un grupo de diputados de la Confederación Nacional Campesina, del Partido Revolucionario Institucional, deja aquí una proposición, para que se adicione a esta iniciativa, no en esta fracción VII, sino que se traslade a la fracción XIX, donde se habla de la justicia agraria y se incorpore con una redacción que diga literalmente: La ley establecerá un órgano para la procuración de la justicia agraria.¹⁹

El 23 de febrero de 1992, el H. Congreso de la Unión aprobó el Decreto que expidió la Ley Agraria (LA), que contempló a la PA como un "organismo descentralizado de la Administración Pública Federal,

¹⁸ *Ibidem*, p. 1,642.

¹⁹ *Ibidem*, p. 1,688.

con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA)",²⁰ a pesar de que el diputado Juan Hernández Mercado, del Partido de la Revolución Democrática, expresó el desacuerdo de su fracción parlamentaria porque la Procuraduría debería ser un órgano con autonomía orgánica y con poder propio de decisión.²¹

Claroscuros

De acuerdo con el artículo 135 de la ley reglamentaria del Artículo 27 constitucional, la PA tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avocindados y jornaleros agrícolas, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere dicha ley y su reglamento correspondiente, cuando así lo soliciten, o de oficio en los términos de la propia ley.

Con estas facultades la Procuraduría se erigió, de la noche a la mañana, en el organismo público que, bajo la forma organizativa descentralizada, cumpliría con las obligaciones que el propio Estado se adscribía para construir condiciones más justas y equitativas en el campo.

Para lograr lo anterior, la LA le otorgó, en su artículo 136, facultades de coadyuvancia, asesoría, conciliación de intereses y, en su caso, representación de los sujetos agrarios, en asuntos y ante autoridades agrarias; de igual forma se le facultó para prevenir y denunciar ante las autoridades competentes las posibles violaciones a las leyes agrarias o la comisión de hechos que pudiesen ser constitutivos de delito o faltas administrativas; funciones que, en el fondo, corresponden a las de un *Ombudsman*, pero que, al estar inscritas

²⁰ Iniciativa de ley de fecha 7 de febrero de 1992, *cfr.* Sesión de la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión de fecha 10 de febrero de 1992, *Diario de los Debates*, p. 246.

²¹ *Cfr.* Discusión en lo particular de la Iniciativa del proyecto de Decreto presentado por las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de la Reforma Agraria de la Cámara de Diputados, Comisión Permanente, *Diario de los Debates*, febrero 22 de 1992, p. 587.

en una Procuraduría dependiente del Poder Ejecutivo, generan una antinomia difícil de resolver.

En ese sentido, es importante recordar que en las discusiones del Poder Legislativo no se habló de la creación de un *Ombudsman* agrario, que por su sola definición presupone la independencia del poder gubernamental, sino de una procuraduría que, encarnada dentro de la estructura de la administración pública federal y sectorizada a la SRA, cumpliría con la obligación estadual de brindar igualdad a los desiguales.

Muchas han sido las voces que han puesto en evidencia esta problemática y, de la misma forma, diversas han sido las propuestas para su solución. Al respecto, es de destacarse que con la firma del Acuerdo Nacional para el Campo, el 28 de abril de 2003, el Ejecutivo Federal se comprometió, en el numeral 254, a fortalecer a la PA como *Ombudsman* agrario, ajustando sus funciones a las asignadas en la fracción XIX del Artículo 27 constitucional y la LA, mediante su reingeniería organizacional, la cual deberá contemplar la creación de un Consejo de Evaluación y Seguimiento y la reasignación de funciones dentro del Sector Agrario.

Perspectivas

Todo parece indicar que, en el futuro, la PA tendrá que sufrir modificaciones importantes para adecuarse a las necesidades que el campo evidencia. Sin duda alguna, ella no cubre los extremos requeridos para considerarla como un *Ombudsman* agrario, a menos que dicha denominación solamente incluya la defensa de los derechos de un sector poblacional determinado, respecto de una materia legal específica, en este caso, la agraria.

Sin embargo, este proceso no está exento de dificultades, contradicciones y juegos de valor entre intereses, fines y objetivos. A continuación, revisaremos rápidamente la hoja de ruta que debería seguirse para lograr la conversión de la Procuraduría en un verdadero *Ombudsman* agrario.

La autonomía

En los últimos años hemos presenciado un fenómeno por demás interesante: la proliferación de organismos autónomos. Esto obedece a una vertiente que implica la modificación del principio de división de poderes tradicional (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) para adentrarse en una nueva organización que incluye organismos que, aunque no dependen jerárquicamente de alguno de los tres poderes constituidos, su naturaleza los convierte en una parte integrante del Estado mismo, puesto que son creados ex profeso en la Constitución. Al menos en el sistema jurídico mexicano, la creación de estos organismos ha corrido siempre a instancia de una reforma constitucional.

Rememorando un poco, la CNDH tiene su antecedente más remoto en la Dirección General de Derechos Humanos, creada el 13 de febrero de 1989, dependiente de la Secretaría de Gobernación. Un año más tarde, el 6 de junio de 1990, por decreto presidencial se creó la CNDH, como un órgano desconcentrado de dicha Secretaría. El 28 de enero de 1992, se adicionó el apartado B del artículo 102 de la Constitución, elevando la Comisión a rango constitucional bajo la naturaleza jurídica de un organismo descentralizado. Finalmente, por medio de reforma constitucional del 13 de septiembre de 1999, dicho organismo se constituyó como una institución con plena autonomía de gestión y presupuestaria.

Por su parte, el Instituto Federal Electoral (IFE) fue creado como organismo público descentralizado en 1990 y, mediante una reforma al artículo 41 constitucional en 1996, adquirió el carácter de organismo público, autónomo, responsable de cumplir con la función estatal de organizar las elecciones federales.

Asimismo, el Banco de México adquirió su carácter autónomo mediante una reforma al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en 1993.

Respecto del plano agrario, desde el 6 de enero de 1992, la fracción XIX del Artículo 27 constitucional otorga autonomía a los

Tribunales Agrarios y, en este contexto, para asegurar la independencia que caracteriza a los *Ombudsman*, esa fracción tendría que reformarse para incluir en dicha autonomía a la PA, lo que conllevaría que el nombramiento del titular fuera una tarea del Poder Legislativo, a propuesta del Ejecutivo Federal.

De igual forma, en caso de que este escenario se hiciera realidad, la institución debería cambiar su denominación, replantear su estructura y definir nuevamente sus funciones, ya que su tarea dejaría de ser la procuración de justicia, entendido este concepto como parte inherente al poder político que se describió líneas atrás y, como *Ombudsman* especializado, tendría que abocarse a la defensa de los derechos fundamentales de los sujetos agrarios ante cualquier acto que los vulnere o amenace.

Lo antes dicho supondría una revisión profunda a las funciones y atribuciones que la Procuraduría tiene encomendadas en la actualidad y las que no concuerden con sus objetivos o que, a pesar de tener cierta concordancia con ellos, su cumplimiento esté reservado como una obligación del Estado a través del Ejecutivo Federal, tendrían que ser reubicadas en la SRA.

A pesar de estos inconvenientes, si lo que se busca para la PA es su fortalecimiento como *Ombudsman* agrario, este esquema de autonomía sería el más conveniente, toda vez que le permitiría ser y ejercer realmente las funciones inherentes a un defensor de los derechos de un grupo socialmente determinado.

La dessectorización

La otra opción que se ha esbozado en diversos círculos, en especial en el de las organizaciones agrarias, es la dessectorización de la PA-SRA, reformando el artículo 134 de la LA y las razones que se han aportado en apoyo de tal causa son las siguientes:

1. Las reformas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales derogaron al artículo 134 de la LA;

2. La PA no aparece en el listado de adscripción de entidades paraestatales que emite la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) cada año, y
3. El espíritu de la reforma al Artículo 27 constitucional de 1992 no era sectorizarla a la SRA.

Al respecto, es importante mencionar que efectivamente, la reforma a diversas disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, en especial del artículo 3º, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 24 de julio de 1992, excluyó a la Procuraduría, de la observancia de esa ley, por lo que la institución se equipara a la CNDH y, por lo tanto, este Decreto de reformas, al ser posterior al publicado el 26 de enero de 1992, mediante el cual se expidió la LA, derogó la sectorización de la Procuraduría prevista en el artículo 134 de la ley reglamentaria del Artículo 27 constitucional.

No obstante, si bien es cierto que el artículo 134 de la LA es anterior a las reformas del artículo 3º de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, también lo es que no es este último ordenamiento jurídico el que determina la sectorización de las entidades paraestatales, sino la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que establece textualmente en sus artículos 48 y 49 lo siguiente:

Artículo 48. A fin de que se pueda llevar a efecto la intervención que, conforme a las leyes, corresponde al Ejecutivo Federal en la operación de las entidades de la Administración Pública Paraestatal, el Presidente de la República las agrupará por sectores definidos, considerando el objeto de cada una de dichas entidades en relación con la esfera de competencia que ésta y otras leyes atribuyen a las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

Artículo 49. La intervención a que se refiere el Artículo anterior se realizará a través de la dependencia que corresponda según

el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo. Corresponde a los coordinadores de sector coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes.

Atendiendo a la naturaleza de las actividades de dichas entidades, el titular de la dependencia coordinadora podrá agruparlas en subsectores, cuando así convenga para facilitar su coordinación y dar congruencia al funcionamiento de las citadas entidades.

De los artículos transcritos se desprende que la agrupación de las entidades paraestatales por sectores no deviene de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales y, por lo tanto, es incorrecto pensar que por la exclusión hecha en el artículo 3º de esa ley, el artículo 134 de la LA haya quedado materialmente derogado.

A mayor abundamiento debe señalarse que en este caso rige el principio de excepción *lex posteriori non derogat priori special*, que incluso el mismo Poder Judicial de la Federación ha considerado en diversos criterios jurisprudenciales relativos a las reglas para la derogación de leyes especiales y generales, del cual se desprende que al ser la LA un ordenamiento especial que crea y regula a la institución, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, al ser una ley general, no puede derogar lo contenido en aquélla.

Además, es importante mencionar que de acuerdo con lo dispuesto por los artículos 48 y 49 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, todas las entidades paraestatales deben estar agrupadas en sectores, lo que hace imposible que la PA se escinda del Sector Agrario y permanezca como el único organismo descentralizado sin pertenecer a un sector determinado, ya que de suceder esto, se le estaría otorgando una autonomía de facto, lo

que, como ya se ha visto anteriormente, sólo puede devenir de la Constitución.

Sobre el particular muchas voces han esgrimido que la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) es un organismo descentralizado no sectorizado a ninguna dependencia del Ejecutivo Federal, con lo que se pretende establecer un caso de excepción de la ley, sin embargo, es importante recordar que dicha Comisión se encuentra ligada directamente al titular del Poder Ejecutivo Federal, por lo que no posee una autonomía fáctica e incluso, utilizando el mismo esquema que el de esa Comisión, la actuación como *Ombudsman* no correspondería a la exigencia de autonomía que caracteriza a estos organismos.

De igual forma, es falso que al no estar contemplada en la lista de adscripción que publica la SHCP la institución no esté sectorizada, puesto que al devenir la sectorización directamente de la ley, ya no es necesario incluirla en la citada lista, que posee un carácter jerárquico inferior al de la ley reglamentaria del Artículo 27 constitucional.

Igual suerte corre el argumento relativo a que el espíritu de la reforma constitucional de 1992 no contemplaba la sectorización de la Procuraduría, dado que ni de la iniciativa ni de las discusiones legislativas se desprende tal afirmación y, por el contrario, sí puede afirmarse que el espíritu de la LA fue sectorizarla a la SRA.

En tal virtud, es innegable que la dessectorización no es viable y, como se afirmó en párrafos anteriores, si, tal como se estableció en el Acuerdo Nacional para el Campo, la opción es convertir a la Procuraduría en un verdadero *Ombudsman* agrario, esto solamente puede llevarse a cabo mediante el otorgamiento de autonomía constitucional.

Epílogo

Sin duda alguna, en democracia, la decisión sobre el destino de una institución que persigue fines sociales debe ser consensuada entre

todos los actores involucrados. En este caso, tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo de la federación tienen una responsabilidad muy grande, ya que son ellos los que en un momento determinado podrían impulsar la reforma a una noble institución que guarda un espíritu social innegable.

Evidentemente la decisión no es sencilla. La Procuraduría es trascendental para el desarrollo del campo y sus habitantes; de igual forma, la articulación de la política agraria cuenta con ella como un eje imprescindible y, por lo tanto, su conversión en un verdadero *Ombudsman* agrario plantearía el debilitamiento del Sector Agrario.

Del otro lado de la moneda, no podemos hacer oídos sordos y ojos ciegos ante las demandas de un sector poblacional que cada vez exige mucho más y que se encuentra mejor estructurado. Desde esa visión, la Procuraduría requeriría mucho más injerencia y espacio de movimiento para ser un brazo coadyuvante del segmento poblacional más débil y golpeado.

Visto así, el punto se convierte en un dilema que termina en un callejón sin salida y la decisión solamente se encontrará a través de discusiones serias, comprometidas y bien fundamentadas. Muchos pasos se han dado en ese camino con los proyectos de reforma a la LA que se analizaron en el seno de la Comisión de Reforma Agraria de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, en la legislatura pasada, con las mesas de trabajo del Consejo Nacional Consultivo del Sector Agrario (CONACOSA) y la labor académica y de investigación que han promovido tanto la PA como la SRA y la Universidad Autónoma Chapingo con sus concursos de ensayo e investigación.

Tal vez lo que se encuentra al alcance no sea lo óptimo, sin embargo, creemos que un avance importante se dará cuando la institución obtenga facultades para asesorar y representar a los sujetos agrarios de manera integral, es decir, en todas las materias que involucren directa o indirectamente a sus derechos ejidales o comunales, algo que ya ha sido planteado en diversas ocasiones, en es-

pecial, por Isaías Rivera Rodríguez en sus escritos sobre derecho agrario integral.²²

Con la ampliación de facultades de la Procuraduría se lograría abarcar un espectro más amplio de derechos, que redundaría en una mejor defensa de los campesinos y un mejor cumplimiento de las obligaciones del Estado en materia de impartición de justicia social, puesto que con esta ampliación, la institución obtendría un papel de defensa que se asemejaría mucho más al que caracteriza a los *Ombudsman*, a pesar de no contar con tal naturaleza.

²² Vid. Rivera Rodríguez, Isaías, 2006, *El Derecho Agrario Integral. Diez años después*, en "Estudios Agrarios, Revista de la Procuraduría Agraria", núm. 33, año 12, nueva época, septiembre-diciembre, p. 9-35.