



Una Ley Agraria para el futuro. Pendientes y reconfiguraciones en el campo

MARTHA CECILIA DÍAZ GORDILLO

*El destino es una puerta abierta,
que inevitablemente habremos de atravesar.*

Luis H. Álvarez¹

RESUMEN

En el presente trabajo la autora refrenda su convicción acerca de la necesidad de una reforma integral a la Ley Agraria. También señala que la vía para generar modificaciones legales en la materia, como en las tres anteriores, es la reforma a artículos en lo específico, es decir, eliminación de la supletoriedad del derecho civil y mejorar la parte adjetiva de la Ley; posteriormente, analiza la transformación de fondo de la Procuraduría Agraria y la necesidad de que se convierta en un *Ombudsman* en materia agraria; considera prioritario que la Ley reconozca y proteja los derechos de los pueblos indígenas, así como sus tierras y territorios; indica que es importante que la legislación tome en cuenta y apoye a los sujetos en su desarrollo agrario y concluye que hoy, como hace tres años, no hay cambios significativos en la legislación agraria, por lo que espera que los grandes temas en la materia se conviertan en prioridad nacional.

Palabras clave: Ley Agraria; reformas; desarrollo agrario; Procuraduría Agraria; *Ombudsman* agrario.

INTRODUCCIÓN

Hace poco más de tres años, a principios de 2008, el artículo titulado “Una Ley Agraria para el futuro”, se publicó en la *Revista El Cotidiano*, difundida por la Universidad Autónoma Metropolitana. En él, realicé una reseña sobre diversos temas que desde mi perspectiva, con base en mi experiencia de más de una década en el quehacer agrario, deberían estar incluidos en una posible reforma a la Ley Agraria, entre los que destacaban la eliminación de la supletoriedad del derecho civil, la naturaleza jurídica de la Procuraduría Agraria, los derechos de los pueblos indígenas, el desarrollo agrario, el ordenamiento de la propiedad rural y la circulación de la tierra.

Fecha de recepción: 21 de julio de 2011. Correo electrónico: ferld31@gmail.com.

¹Al recibir la Medalla Santiago Pacheco Cruz, en el marco de la Feria del Holoch, Tenabo, Campeche, 18 de diciembre de 2009.

En aquel entonces, la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión analizaba a profundidad una serie de iniciativas que se habían presentado durante las anteriores legislaturas e intentaba, arduamente, conciliar un proyecto de reforma que resolviera los problemas y lagunas legales en materia agraria, con un enfoque hacia los nuevos desafíos que el campo en nuestro país está enfrentando. Producto de ese estudio, y mediante un responsable debate de mis compañeros diputados, se logró la que en ese momento era la única reforma a la Ley Agraria en su parte sustantiva: la del artículo 80.



Edificio de San Lázaro, sede de la Cámara de Diputados en la Ciudad de México.

Desde su publicación en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 26 de febrero de 1992, la Ley Agraria ha sido reformada en tres ocasiones en su parte sustantiva, es decir, en los artículos que regulan los derechos y la organización de los ejidos y comunidades –la parte adjetiva fue reformada en 1993, apenas un año después de su promulgación–. La primera fue la modificación al artículo 80, publicada en el DOF el 17 de abril de 2008, con lo que se perfecciona el procedimiento de enajenación de derechos parcelarios; la segunda fue la reforma al numeral 72, publicada el 3 de junio de 2011, referente a la parcela para constituir la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud en ejidos y comunidades; la tercera corresponde la modificación al artículo 164 que se publicó el 22 de junio del mismo año, en lo relativo a los derechos procesales para los pueblos indígenas, así como de sus integrantes.

Es importante destacar que si bien estas reformas han sido un esfuerzo dedicado a poner al día la legislación agraria para mejorar la vida de los núcleos agrarios y de los

sujetos de derecho que lo integran, debe reconocerse que estas no han tocado los grandes temas que se esbozaron de manera específica en el artículo publicado por la que suscribe. Por ello, en las siguientes páginas intentaré retomar las líneas expuestas hace tres años para revisar su vigencia y refrendar el clamor y convicción por la necesidad de una reforma integral al marco jurídico secundario agrario.

LOS GRANDES TEMAS PENDIENTES

En aquel texto se señala que:

Una interminable serie de reformas constitucionales y legales han acaecido sobre el marco jurídico que regula las relaciones en el agro, sin embargo, éstas no han podido crear las condiciones suficientes para modificar la problemática de fondo pues aunque se han modernizado las instituciones jurídicas, en la práctica, los campesinos continúan siendo el segmento poblacional más vulnerable.

Nada más cierto y, aún hoy, la frase sigue siendo desafortunadamente vigente. Para ser congruente y consecuente con lo escrito en 2008, a continuación revisaremos las principales tesis propuestas en ese momento histórico en el contexto de las condiciones que todavía subsisten.

¿UNA NUEVA LEY O UNA REFORMA?

En 2008 señalé que la discusión sobre la vía para llevar a cabo las modificaciones legales era un pseudoproblema que dependía de la afectación que sufriera la estructura de la ley. Consensé entonces la posición de los que defendían la idea de una nueva ley, expresando que se fundaban, principalmente, en el argumento de que la Ley Agraria tiene tantas lagunas y es tan deficiente, que no puede responder, aun con modificaciones a las nuevas condiciones del campo y, por otro lado, esbozaba que los que propugnaban por una reforma legal integral, sin llegar al extremo de abrogar la ley vigente, se sostenían manifestando que si bien el articulado es deficiente, una reforma podría perfectamente corregir las carencias que la praxis del derecho agrario al transcurso del tiempo ha sacado a flote.

Hoy tenemos mucha más información y experiencia para dilucidar un elemento adicional en esa discusión. Sin abandonar la postura del pseudoproblema, hay que reconocer que en las tres últimas legislaturas del Congreso de la Unión, el tema agrario ha sido poco menos que espinoso, mutable y resbaladizo. Los esfuerzos por conformar una iniciativa que reforme de fondo la Ley Agraria han progresado rápidamente durante

las primeras fases de discusión, pero intempestivamente, todos se han topado con una pared infranqueable construida con los ladrillos de las diferencias de visión sobre temas fundamentales entre los diversos actores del medio.

Esto debe hacernos reflexionar sobre los procesos que hemos atestiguado y aceptar que a menos que los intereses de todos los protagonistas estén alineados en pos de un fin común, la vía más efectiva para generar modificaciones legales en la materia ha sido la reforma de artículos en lo específico.

Con ello no se pretende olvidar por completo la idea de una reforma integral, pues la esperanza debe continuar viva para aprovechar las coyunturas que pueden presentarse, sin embargo, también es fundamental identificar aquellos tópicos que cuentan con un amplio consenso y trabajar sobre ellos para aspirar a reformas de fondo. Éste ha sido el camino que permitió las tres reformas sustantivas antes señaladas y, todo parece indicar que en el futuro inmediato se continuará como la vía idónea para legislar sobre el tema.

ELIMINACIÓN DE LA SUPLETORIEDAD DEL DERECHO CIVIL Y MEJORA DE LA PARTE ADJETIVA DE LA LEY

Uno de los presupuestos fundamentales de todo Estado de Derecho es el cumplimiento de la ley y, en caso de violación a la misma, la intervención de los tribunales previamente establecidos es indispensable para resolver, por la vía institucional-jurisdiccional y, de manera definitiva, las controversias entre particulares. En el plano agrario, esta condición no se cumple del todo.

Si bien es cierto, la Secretaría de la Reforma Agraria ha hecho un gran esfuerzo para ofrecer a los ejidos y comunidades del país una vía conciliatoria –que, vale decir por sus resultados, ha sido altamente exitosa– para resolver las controversias por la tenencia de la tierra en el medio rural, en el plano jurisdiccional todavía no se ha alcanzado el pleno cumplimiento de las resoluciones de los tribunales agrarios y, con ello, se genera una dinámica jurídica-social que obliga al Sector Agrario a conciliar la solución de conflictos.

En el Comunicado de Prensa número 065, de fecha 17 de abril de 2011, la Secretaría de la Reforma Agraria informó que “...en este sexenio 254 mil hectáreas quedaron libres de disputa con una inversión de 2 mil 702 millones de pesos, en beneficio de 80 mil familias campesinas”,² lo que se traduce en la resolución de 729 conflictos agrarios en el país. Por sí mismas, estas cifras son meritorias de reconocimiento público por la incansable labor de los servidores públicos del Sector Agrario tendentes a traer paz al campo, pero también debe hacernos reflexionar sobre cuáles son las causas estructurales que propician que los conflictos agrarios no sean resueltos de fondo mediante la intervención de los tribunales, tal y como se dirimen las controversias entre particulares fuera de lo agrario.

²Secretaría de la Reforma Agraria. Comunicado de prensa número 065, del 17 de abril de 2011, localizable en Internet en: <http://www.sra.gob.mx/sraweb/noticias/noticias-2011/abril-2011/7536/>.



Edificio de la Secretaría de la Reforma Agraria.

En el artículo referido se señala que desde 1992, uno de los problemas que más han padecido los actores en el medio rural es la escueta regulación procesal que existe en la ley. El artículo 2° de la Ley Agraria señala que en lo no previsto en ella, se aplicará supletoriamente la legislación civil federal y, en su caso, la mercantil, según la materia de que se trate, lo que, aunado a las pocas normas adjetivas que contempla el Título Décimo, fuerza a los tribunales agrarios a aplicar las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles en la substanciación de los juicios agrarios.

Con ello, normas procesales importadas de otra materia tratan de regular un proceso jurisdiccional que, en esencia y por materia, es distinto al ordenamiento civil o mercantil y, por ende, se crean disparidades procesales, largos tiempos de litigio, altos costos para sufragar los juicios y, al final, entre otras muchas consecuencias, la falta de fuerza jurídica para ejecutar las sentencias dictadas por los tribunales agrarios, que ante su falta de acatamiento, aumentan el universo del Programa de Atención a Conflictos Sociales en el Medio Rural.

Siguiendo con la tesis de que en lo agrario, en años recientes, ha sido más factible promover reformas específicas y sin abandonar por completo la idea de construir un apartado adjetivo *ad hoc* para la materia, es urgente pensar en promover las modificaciones legales que permitan que las controversias por tierras se ventilen, se resuelvan y ejecuten mediante las vías jurisdiccionales; de otro modo, estaremos condenados a continuar destinando miles de millones de pesos en la atención de la conflictividad que involucran derechos colectivos sobre tierras, que bien podrían ser utilizados para financiar obras de infraestructura y proyectos productivos en el medio rural.

En este orden de ideas es importante destacar que la dinámica en el campo –muchas veces a causa de actores externos a los ejidos y comunidades– tiende a incrementar la complejidad y peligrosidad de los juicios para forzar al Sector Agrario a intervenir en la solución con recursos económicos, lo que ocasiona círculos perversos que deben ser transformados en círculos virtuosos. Destinar recursos para solucionar los conflictos es importante, pero nos parece que la mera contraprestación económica no provoca cambios sustanciales en la vida de los núcleos agrarios, por ello, en el supuesto de continuar destinando recursos presupuestarios a estas controversias, debería tal vez pensarse en considerar en la ley, la posibilidad de ofrecer proyectos de infraestructura a los ejidos que solucionen sus conflictos mediante las sentencias de los tribunales agrarios.

Es decir, en lugar de entregar una contraprestación por la solución del conflicto que en algunos casos ha alcanzado hasta 100 millones de pesos, podría ofrecerse la construcción de una carretera, de escuelas, clínicas, servicios de telecomunicación, proyectos productivos que aprovechen sustentablemente los recursos forestales o promuevan cultivos más eficientes y con mayor tasa de retorno, siempre supeditando esto a la resolución pacífica y jurisdiccional de las controversias.

PROCURADURÍA AGRARIA

No es un secreto que desde hace varios años diversas voces han señalado que la Procuraduría Agraria debe transformarse de fondo para mejorar el papel que juega en la vida del campo mexicano.



Edificio de las oficinas centrales de la Procuraduría Agraria.

Durante la LX Legislatura y los debates que en ella se dieron, en mi calidad de diputada propugné por dotar a esa institución de independencia que le permitiera fungir como un verdadero defensor de los campesinos, sin subsumirse a los objetivos institucionales del Sector Agrario. La idea de *Ombudsman* autónomo ha sido el anhelo de un gran sector que largamente ha esperado por una institución que haga contrapesos y vigile la actuación de las dependencias del Ejecutivo Federal, a los tribunales agrarios, a los del Poder Judicial de la Federación y al Congreso de la Unión.

Un *Ombudsman* especializado en materia agraria es indispensable en el contexto actual, en especial, después de las reformas hechas a la parte dogmática de la Constitución para aceptar y otorgar derechos humanos a los mexicanos y abandonar la equívoca idea de garantías constitucionales. Las garantías son mecanismos de protección a los derechos fundamentales y, con la reforma constitucional hemos dado un paso gigantesco hacia un régimen de derechos en nuestro país y, en consecuencia, instituciones como la Procuraduría Agraria también deben evolucionar a otros estadios de desarrollo y actuación.

No obstante, considerando que una reforma de tal envergadura implica cambios profundos en la legislación y en la estructura institucional, me adhiero a lo planteado en un interesante artículo titulado “La Procuraduría Agraria como *Ombudsman*: perspectivas de futuro”, escrito por Carlos R. López Kramsky, quien al analizar las complejas posibilidades de avanzar hacia la autonomía institucional o la *desectorización* de esa institución, expresa que un primer paso para fortalecerla podría ser ampliar sus “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”.³

DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

En materia de derechos de los pueblos indígenas es de reconocer que aún hay mucho que trabajar. Si bien es cierto que el pasado 22 de junio se reformó el artículo 164 de la Ley Agraria para otorgar mayores derechos procesales a este segmento poblacional, también lo es que no solamente la parte adjetiva debe tomarse en cuenta para contar con un régimen pluricultural en lo agrario.

Es importante reiterar que desde finales de los años 80 y principios de los 90, cuando se firmó y ratificó el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el ámbito jurídico internacional reconoció que los pueblos originarios del mundo habían sido discriminados por razones que no debían permitirse. México se sumó en ese entonces al esfuerzo por conformar un marco jurídico internacional y nacional que asegurara los derechos de los pueblos indígenas, sin embargo, la eficacia de ese instrumento ha sido prácticamente nula en nuestro país.

³López Kramsky, Carlos R., “La Procuraduría Agraria como *Ombudsman*: perspectivas de futuro”, en *Estudios Agrarios*, Revista de la Procuraduría Agraria, número 35, mayo-agosto de 2007, p. 21.



Mujer indígena en un telar de cintura tradicional.



Comuneros indígenas participando en una asamblea de su núcleo agrario.

En ese sentido, debe considerarse que es de capital importancia que en el marco jurídico secundario agrario se dé el reconocimiento y salvaguarda de la dignidad de la persona y de los derechos de los pueblos indígenas, en especial, en materia de protección de tierras y territorios y de lugares sagrados o ceremoniales, pues una gran cantidad de sujetos agrarios se asumen como indígenas y, con las normas vigentes no es posible proveer en la esfera nacional lo dispuesto por los tratados internacionales en la materia. Si bien el régimen agrario proporciona una protección especial a las tierras de ejidos y comunidades, ésta no es equiparable a los alcances jurídicos de tierra y territorio del ordenamiento internacional y a las previsiones que en la materia contiene el Convenio 169 y la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas.

DESARROLLO AGRARIO

El desarrollo agrario como tercera etapa del proceso de reforma agraria en el país, para aspirar a mejores condiciones de vida de la población del medio rural, es importante incluir en la ley dispositivos que permitan al Gobierno Federal anclar y mejorar los diversos programas de desarrollo y fomento a proyectos productivos que actualmente se realizan. En ese sentido, reforzar los programas actuales será de vital importancia para el combate a la pobreza en las zonas ejidales y comunales, pues es de conocimiento general que los sujetos agrarios enfrentan una infinidad de dificultades técnicas para acceder a los programas de desarrollo que otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal instrumentan.



Comunero indígena del estado de Yucatán, mostrando los atractivos naturales con que cuenta el núcleo agrario.

También es necesario reforzar las acciones de recirculación de la tierra ejidal y, para eso, el Sector Agrario ejecuta el programa Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras, con el que busca el relevo generacional en el campo mediante el fomento de acciones que permita que la transmisión de derechos agrarios pueda efectuarse a favor de los familiares del titular de los derechos. Con ello, se ayuda al combate contra la pobreza y, al mismo tiempo, se contribuye dignamente al proceso de frenar la migración hacia Estados Unidos de América y a las ciudades más grandes de la República Mexicana.



Sujetos agrarios en las instalaciones de la Procuraduría Agraria formulando peticiones ante el Comité Permanente de Control y Seguimiento (COPECOSE).

La seguridad jurídica en la tenencia de la tierra y el ordenamiento territorial deben ser puntos de referencia obligados en una ley de la materia que busque un mejor futuro y mayores oportunidades para los sujetos agrarios.



Ejidataria de Chiapas recibiendo certificados agrarios.

Por eso, se debe evolucionar hacia un esquema en el que la certeza en los derechos se dé a partir de una profunda acción de ordenamiento territorial, en la que se incluyan aspectos ambientales, agrarios, de producción, transformación, distribución y comercialización de productos, entre otros, lo que podría iniciarse con la conformación de un catastro rural nacional que sustituya al Registro Agrario Nacional.

En este marco del desarrollo agrario, no debemos olvidar que el fenómeno migratorio que hemos atestiguado en los últimos años ha provocado un cambio en la estructura poblacional del campo y, ahora, encontramos un medio rural en el que las mujeres y los jóvenes son el motor indiscutible de sus comunidades. Esto es una realidad que no podemos soslayar en el México del siglo XXI y, por ende, también debemos pensar en las mejores vías de atención a esta población.

Si bien es cierto que la Ley Agraria cuenta con una previsión sobre el desarrollo de las mujeres y los jóvenes a través de la creación de la Unidad Agrícola de la Mujer Campesina y la Unidad Productiva para el Desarrollo Integral de la Juventud, esto es insuficiente y reproduce un sistema de organización social en el que predominan las decisiones y la actividad de los hombres adultos, ya que estas parcelas se norman mediante el reglamento interno de los ejidos que es aprobado por la asamblea general de ejidatarios, en la cual los jóvenes y las mujeres como tal, no forman parte. Por ello, vale reflexionar que en un país que abraza los derechos fundamentales como principio, la inclusión de los derechos de toda la población es indispensable y, más que una moda, como una exigencia social.

A mayor abundamiento, si bien ya se cuenta con programas como el de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG) y el de Joven Emprendedor Rural, que deben ser consolidados, tal y como se expresó en líneas anteriores de este apartado, también es posible imaginar una Ley Agraria que extienda los fines que dichos programas persiguen para crear redes de coordinación institucional que complementen esos apoyos. Otras dependencias también cuentan con políticas públicas para mujeres y jóvenes, pero todas se encuentran separadas por la falta de unicidad legal. Una Ley Agraria que establezca marcos de coordinación en esta materia es posible y necesaria, además de que multiplicaría los efectos de los apoyos gubernamentales en la creación de empleos, en el fomento educativo, en la promoción de proyectos productivos y la participación política, entre otros aspectos.



Mujeres ejidatarias recibiendo los apoyos que proporciona el Gobierno Federal a través de sus diversos programas.

En resumen, el Sector Agrario se ha distinguido por la apertura de nuevas formas de apoyo a los sujetos agrarios para que se desarrollen, sin embargo, la Ley Agraria ha sido prácticamente omisa sobre este aspecto, relegando su importancia a la inclusión de unos cuantos artículos al inicio de la misma. Por su trascendencia, es de elemental justicia que la legislación pondere este aspecto para brindar más herramientas de trabajo a las instituciones que día a día trabajan por un campo con más oportunidades.

CONCLUSIÓN

Tres años después de haber publicado el artículo que hoy reviso puntualmente, concluyo que no ha habido cambios significativos en la legislación agraria que atiendan los temas torales de un campo que cada vez exige más atención, y que también toma más relevancia en la vida nacional.

Las últimas catástrofes climatológicas que han afectado a Tabasco, Veracruz, Sinaloa, Durango y otras entidades de la República Mexicana han mermado considerablemente la capacidad de producción de alimentos y su calidad, ante ello el Gobierno Federal ha tenido que acudir al auxilio de la población y de los productores para paliar los efectos de las inundaciones, sequías y heladas que son más constantes y crudas.

Ante este panorama, los más de 100 millones de hectáreas de terrenos comunales y ejidales son un reducto que debemos aprovechar para que, mediante acciones de desarrollo y con una legislación moderna que privilegie el bienestar de los ejidatarios y comuneros, podamos enfrentar el cambio climático que ya nos ha alcanzado.

Los grandes temas de lo agrario siguen esperando a que las circunstancias los conviertan en prioridad nacional, pero antes de ello, se debe asumir como oportunidad histórica para que desde el Congreso de la Unión, nuestros legisladores inicien la transformación jurídica que tienda el piso para que las políticas públicas sean eficaces.

Finalmente, si bien es cierto que hoy son tiempos de muchas reformas necesarias en nuestro país, también debe reconocerse que desafortunadamente nuestros legisladores todavía no han considerado las modificaciones al régimen jurídico agrario como una reforma estructural que permita un mayor desarrollo en las regiones que más lo necesitan, para pensar en un México con mayores oportunidades, un México justo y digno del siglo xxi.



