





# Reflexiones en torno a la Procuraduría Agraria (una visión de futuro)

RUBÉN GALLARDO ZÚÑIGA

## RESUMEN

El autor realiza un análisis acerca del origen y las acciones que durante 20 años de existencia ha desempeñado la Procuraduría Agraria, en reciprocidad con los Tribunales Agrarios, ambas con un objetivo común: la procuración e impartición de justicia agraria hacia las mujeres y hombres del campo mexicano. Se destaca la importancia de los medios alternativos de solución de controversias que permiten dirimir sus diferencias o disputas, antes de llegar al juicio agrario.

Palabras clave: *Ombudsman* agrario; conciliación; arbitraje; Tribunales Agrarios; Ley Agraria.

## INTRODUCCIÓN

En esta ocasión, las primeras palabras del documento son para la institución que al inicio de la década de los noventa surge como una necesidad para acompañar a los hombres y mujeres del campo mexicano, en busca de resolver la diversa problemática agraria en el orden administrativo o jurisdiccional, y en la obtención de apoyos para su desarrollo, me refiero a la Procuraduría Agraria, instancia creada con verdadero sentido social a favor del Sector Agrario y sus familias.

A 20 años de distancia, se puede hacer un descanso en el camino para reflexionar y valorar lo que ha significado la procuración de justicia agraria, a partir de sus atribuciones, sus principales acciones y, sobre todo, qué se podrá hacer en los años por venir a favor de los hombres y mujeres del campo, quienes esperanzados deben seguir no sólo en el trabajo diario, sino más aún, lograr mejores condiciones de vida para ellos y sus familias.



No se podrá pasar por alto el reconocimiento como *Ombudsman* especializado en materia agraria y, principalmente, la forma en que atiende la problemática agraria que es sometida a su consideración, misma que es atendida, entre otras vías, a través de la conciliación, el arbitraje y el juicio agrario.

Quien esto escribe, tuvo la oportunidad de participar en esta noble institución a escasos meses de su creación –a partir de noviembre de 1992– hasta abril de 2007, lo que nos permitió a quienes tuvimos la oportunidad de verla nacer e ir creciendo de acuerdo con las necesidades propias de los campesinos y de la misma institución. En dicho proceso se tuvieron que realizar diversos cursos de capacitación para su personal, así como para comisariados ejidales y comunales y los consejos de vigilancia, entre otros actores sociales del campo.

Por todo ello, este documento tiene como objetivo hacer un descanso en el camino, –en materia de procuración de justicia agraria– en el antes y después de la reforma constitucional del 6 de enero de 1992, reflexionar sobre el quehacer de la Procuraduría Agraria en dos décadas y la importante tarea por cumplir en los años por venir.

Por todo ello, vaya una cordial felicitación a la Procuraduría Agraria, a su personal tanto de oficinas centrales como de la estructura territorial por sus primeros 20 años de vida; sin duda, con el paso del tiempo, no solamente seguirá cumpliendo con las tareas encomendadas, sino que estoy cierto, seguirá participando en beneficio de la clase campesina, ese sector lo necesita y México se los demanda.



## REFORMA CONSTITUCIONAL Y LEGAL DE 1992

### REFORMA CONSTITUCIONAL

Después de una amplia revisión a la realidad del campo mexicano, en 1992 se reformó el Artículo 27 constitucional en materia agraria –cabe mencionar que fue la decimocuarta reforma–, atendiéndose varias aristas; sin embargo, para efectos del presente documento puede afirmarse que se analizó y concluyó con la necesidad de crear un órgano de procuración de justicia agraria que estuviera a la altura de la nueva realidad y, por ende, también de las necesidades de los hombres y mujeres del campo.

Es importante mencionar que originalmente la fracción XIX del Artículo 27 constitucional únicamente contemplaba la creación de los Tribunales Agrarios; no así de la Procuraduría Agraria. Pero al igual que con el constituyente de Querétaro, al interior de la LV de la H. Cámara de Diputados, existieron voces que se pronunciaron por la necesidad de crear una instancia que apoyara la problemática de los campesinos –sujetos agrarios– y, gracias a ello, se creó constitucionalmente la Procuraduría Agraria.

En tales circunstancias, la fracción XIX, en lo conducente, señala lo siguiente: “...La ley establecerá un órgano para la procuración de justicia agraria...”

Lo anterior es resultado de la reforma constitucional promulgada el 3 de enero de 1992, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* (DOF) el 6 del propio mes y año; sin duda, puede decirse que es la reforma más profunda en la materia del artículo en comento.

### LEY AGRARIA

Además de lo anterior, es necesario señalar que el 23 de febrero de 1992 se promulgó la actual Ley Agraria, publicándose en el DOF tres días más tarde, con ello se derogó la Ley Federal de Reforma Agraria, la que por su propia naturaleza se ha seguido aplicando en aquellos asuntos considerados como de rezago agrario, refiriéndose a aquellos en los que al momento de entrar en vigor las reformas aludidas no se había dictado una resolución definitiva; en cuyo caso, a partir de entonces y a la fecha, son atendidos y resueltos por el Tribunal Superior Agrario y los Tribunales Unitarios Agrarios, quienes se han constituido como autoridad sustituta en materia agraria, dejando de lado el sistema meramente administrativo de las autoridades agrarias, encabezadas –en su momento– por el presidente de la República, los gobernadores de los estados, el secretario de la Reforma Agraria, y el de Agricultura y Recursos Hidráulicos, entre otros, conociéndose como magistratura agraria.

Se puede afirmar que esta reforma transformó radicalmente la manera de ser y de hacer de los hombres y mujeres del campo mexicano; hoy día son ellos quienes deciden con plena libertad su propio destino desde el momento mismo en que se puede transformar la propiedad social –ejidal– en propiedad privada a través de la adopción del dominio pleno, en cuyo caso, dichas tierras pasan a ser reguladas por la materia civil del estado en que se encuentren.



Por todo ello, es necesario señalar que estamos frente a una nueva cultura e institucionalidad agraria, la que por cierto en sentido estricto se integra por la Procuraduría Agraria y los Tribunales Agrarios, en ambas dependencias descansa la atención y solución de la problemática que en la materia se presenta cotidianamente y, además, ambas han logrado en los últimos 20 años ofrecer tranquilidad y paz social en el campo mexicano.

Sobre el particular es conveniente señalar que frente al cambio de paradigmas de los diversos actores sociales del Sector Agrario, como resultado de la reforma constitucional del 6 de enero de 1992, hoy en día compete a la Procuraduría Agraria ofrecer una atención amplia a favor de los sujetos agrarios; entre otras tareas, asesora y representa en materia de juicio agrario a quien solicita sus servicios y, es precisamente, en principio, en los Tribunales Unitarios Agrarios, instancia jurisdiccional, ante quien se promueven los diversos asuntos, ya sea en vía contenciosa o de jurisdicción voluntaria; en ambos casos se busca y otorga certidumbre jurídica en la tenencia de la tierra.

En razón de lo anterior, dicha relación permite la atención y solución de los diversos asuntos planteados en el orden administrativo y/o jurisdiccional, respectivamente, ante ambas instituciones.

A continuación, se hace mención de la importancia que tiene la procuración e impartición de justicia agraria, en el primero de los casos, haciendo énfasis en el surgimiento y evolución de lo que ha sido la procuración de justicia para los campesinos antes y después de ser ejidatarios o comuneros.

Aun y cuando el tema que nos ocupa está referido con la procuración de justicia agraria, permítaseme hacer especial mención de lo que ambas dependencias –Procuraduría Agraria y Tribunales Agrarios– realizan día a día, pero como se indicó, no sólo juegan un papel importante, sino que también se han ganado con justicia, el respeto de los actores sociales del Sector Agrario.

La Ley Agraria, contempla en el Título Séptimo lo relativo a la Procuraduría Agraria, en él se establece que es un organismo descentralizado de la administración pública federal con personalidad jurídica y patrimonio propios, “sectorizado” en la Secretaría de la Reforma Agraria. Además de tener funciones de servicio social a favor de los distintos sujetos de derecho agrario –principalmente– ejidatarios y comuneros.

De igual forma, se contemplan sus atribuciones, las que dicho sea de paso, se vinculan con asuntos de carácter agrario y ante instancias también de esa naturaleza; es decir, agrarias, aunque hoy en día por excepción, se han ofrecido servicios en materias tanto civil como penal, entre otras.

## SECTOR EMPRESARIAL MEXICANO

Por otra parte, es oportuno mencionar que en 1990 el sector empresarial mexicano se manifestó sobre la necesidad de modificar las atribuciones del presidente de la República y de todos los servidores públicos que integraban la magistratura agraria, los que en conjunto formaban parte de la autoridad administrativa agraria, sugiriendo también la terminación del reparto agrario, la regularización de la tenencia de la tierra y la creación de los Tribunales Agrarios, entre otras propuestas.

Al respecto, dicho a través del Consejo Nacional Agropecuario, como resultado de estudios e investigaciones que buscaban tratar el origen y tendencias generales de la problemática del sector agropecuario, íntimamente ligado con lo agrario, se manifestaba con criterios para una posible solución –como se mencionó en párrafo precedente.

Dichas opiniones las expresó en el documento *Propuestas del sector empresarial para la reactivación del campo mexicano*, publicado en abril de 1990. Sin duda, influyó de manera importante en las reformas constitucionales y legales que ahora se comentan.<sup>1</sup>

## DE LA PROCURACIÓN DE JUSTICIA AGRARIA

El 6 de enero de 1992, después de hacer un análisis a la situación que se vivía en el campo mexicano y frente a la posibilidad de suscribir el Tratado Trilateral de Libre Comercio de América de Norte, entró en vigor la reforma al Artículo 27 constitucional, misma que transformó de fondo la situación del campo mexicano, desde el punto de vista institucional, de los propios campesinos y los bienes que les fueron concedidos a través de alguna de las acciones agrarias impulsadas por medio de la política del reparto agrario.

<sup>1</sup>Gallardo Zúñiga, Rubén, 2006, *Derecho agrario contemporáneo*, México, pp. 120 y 121.

En consecuencia, hoy es innegable la transformación y realidad que se vive en el medio rural, la que se inicia con la reforma aludida a partir de la cual tenemos una nueva cultura y nueva institucionalidad agraria. Bajo ese contexto, puede considerarse que la procuración de justicia en la materia corresponde a la Procuraduría Agraria, que atiende los diversos planteamientos o asuntos que hagan de su conocimiento los hombres y mujeres del campo; en especial, quienes tienen reconocido el carácter de sujeto agrario.



## ANTECEDENTES

Procurar justicia a favor de los hombres del campo, se remonta a la época de la conquista y la colonización, puede decirse que por sus propias características fueron los "indígenas" y sus tierras (las de común repartimiento), los que merecieron una atención especial en razón del sometimiento y abusos del conquistador en su contra.

No obstante, la expedición que diversas leyes del México independiente que pretendieron la protección de los derechos de los naturales sobre sus tierras, no lograron su cometido, a grado tal que injustamente se presentó la pérdida de sus propiedades y el inicio de la hacienda. Todo ello, marcó la pauta para lo que a la postre se estableciera como una de las acciones agrarias más importantes, como fue la restitución de tierras, bosques y aguas.

En consecuencia, siempre ha existido la necesidad de contar con una instancia que asesore y defienda a una de las clases más desprotegidas, como son los campesinos.

## EVOLUCIÓN

En marzo de 1847, don Ponciano Arriaga, entonces diputado local en el estado de San Luis Potosí, propuso la creación de la Procuraduría de los Pobres, expidiéndose el decreto núm. 18 por el que se establecieron tres procuradores de pobres cuya tarea era la defensa de las personas más desvalidas. En México, este es el antecedente más remoto del defensor de los derechos humanos, como lo es el *Ombudsman*; en el contexto mundial, el primero corresponde a Suecia, recuérdese que en 1809 se creó el defensor de los derechos del pueblo.

## PROCURADURÍA DE PUEBLOS

Como resultado de la puesta en práctica de la política del reparto agrario, el 17 de abril de 1922 el Congreso de la Unión expidió la ley por la que se creó la Procuraduría de Pueblos, cuya tarea consistía en patrocinar a los diversos pueblos o grupos de solicitantes de tierras a través de la restitución o dotación de tierras, bosques o aguas.

Dicha asistencia era gratuita –al igual que en la actualidad–. El nombramiento de los integrantes de dicha Procuraduría corría a cargo de la Comisión Nacional Agraria (creada mediante la Ley del 6 de enero de 1915).



Congruente con las necesidades, la evolución de dicha institución y de las dependencias agrarias responsables de la aplicación de las leyes en la materia, en 1934 se creó el Departamento Agrario que dio paso en la década de los cincuenta al Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización, y éste, a su vez, en diciembre de 1974 a la Secretaría de la Reforma Agraria, todos como dependencias del Ejecutivo Federal, que incluyeron en su estructura una instancia de procuración de justicia agraria –especialmente en la última de las citadas.

## PROCURADURÍA DE ASUNTOS AGRARIOS

Ante la imperiosa necesidad de fortalecer esta materia, mediante decreto presidencial del 1 de julio de 1953, se creó la Procuraduría de Asuntos Agrarios –publicándose un año más tarde su reglamento–, ampliando sus atribuciones en materia de conciliación para atender controversias y aspectos para la organización en cooperativas, así como crear asociaciones para el mejoramiento de la población campesina.

## DIRECCIÓN GENERAL DE PROCURACIÓN, QUEJAS E INVESTIGACIÓN AGRARIA

Al publicarse en 1980 un nuevo Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria, se estableció la competencia de la Dirección General de Procuración, Quejas e Investigación Agraria, señalándose en su numeral 21, lo siguiente:

...brindar los servicios de procuración agraria; coadyuvar con los campesinos en los trámites de acciones y procedimientos agrarios; proporcionar asesoría gratuita a los campesinos y autoridades ejidales y comunales en los asuntos de su interés y representarlos en sus negocios agrarios, siempre a petición de parte...

Para concluir esta evolución, se hace mención que en los años de 1983 y 1985 se buscó dar mayor amplitud constitucional y legal en esta materia, en el primero de los casos reformándose el Artículo 27 constitucional fijándose la obligación del Estado mexicano para apoyar la asesoría legal de los campesinos (fracción XIX) y, en el segundo, al establecer la Dirección General de Procuración Social Agraria.

## PROCURADURÍA AGRARIA

La Procuraduría Agraria es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria, atento a lo previsto por el artículo 134 de la Ley Agraria. Parafraseando al maestro Gabino Fraga, puede señalarse que con el otorgamiento de las atribuciones a la Procuraduría Agraria se han creado jurídicamente los medios para alcanzar sus fines.

Dicha institución, de acuerdo con lo establecido en el numeral 136 del ordenamiento legal invocado, tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de los sujetos agrarios (en lo individual y colectivo), mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la ley y su reglamento interior, cuando así se lo soliciten, o de oficio, según corresponda, en este último caso, se puede mencionar cuando se hace del conocimiento del ministerio público algún acto que sea factible de ser considerado como delito.

Para dar cumplimiento a las atribuciones legales y reglamentarias, son muy diversas las acciones que ha realizado la Procuraduría Agraria a partir de su creación, las que se inscriben propiamente a partir de la expedición de su primer Reglamento Interior que data del 30 de marzo de 1992. Sin embargo, para efectos de este trabajo, quiero referirme de manera más puntual a los siguientes rubros.

## ASESORÍA LEGAL

En este apartado, son atendidas las diversas solicitudes formuladas a la Procuraduría Agraria por los distintos sujetos agrarios, en lo individual y en forma colectiva por los ejidos y comunidades, a través de sus órganos de representación y vigilancia, así como por las organizaciones campesinas; estas últimas, por conducto del Comité Permanente de Control y Seguimiento (COPECOSE).

Para ello, se cuenta con abogados agrarios, quienes ofrecen en la *praxis* los servicios de representación legal en juicio agrario y en materia de amparo o bien, promover algún recurso de revisión ante el Poder Judicial de la Federación o el Tribunal Superior Agrario.

A la fecha han sido innumerables las gestiones realizadas, entre ellas: la solicitud para obtener la carpeta básica o constancias ante el Registro Agrario Nacional; gestionar estado de cuenta ante el Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal (FIFONAFE) sobre fondos comunes de ejidos o comunidades y en lo relativo a gestión administrativa; se debe mencionar que con este tipo de acciones ha sido posible la obtención de los recursos propiedad de los ejidos y comunidades, a quienes les fueron depositados ante dicho fideicomiso con motivo de la expropiación de sus bienes, lo que ha permitido evitar que se siga algún asunto vía queja en contra de dicha instancia administrativa y, en su caso, emitir alguna recomendación.

## MEDIOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS

### CONCILIACIÓN

Actualmente, la conciliación se ha constituido como la vía preferente para la solución de controversias en materia agraria, dicho proceso tiene como principio fundamental de toda conciliación, "idealmente", culminarse con un convenio. Por lo tanto, en ella las

partes en conflicto deben contar con la “intención” de encontrar una solución al problema planteado mediante el acuerdo de voluntades, el que en muchas ocasiones es sometido a la calificación de los Tribunales Unitarios Agrarios, que en su oportunidad, puede ser elevado a la categoría de sentencia.

La conciliación, dentro y fuera del juicio, se constituye como la vía idónea para la solución de controversias de carácter agrario, lo que permite evitar dilación y gastos innecesarios para las partes respecto de algún asunto que les impide un sano desarrollo de las actividades productivas en relación con los bienes, tanto de los núcleos ejidales y comunales, como ente colectivo, como de sus integrantes en lo individual.



Si bien los Tribunales Agrarios, en el ejercicio de sus funciones deben conocer de los diversos asuntos que son sometidos a su potestad, no menos cierto es que por disposición legal, impulsan la conciliación de intereses entre las partes, atento a lo previsto por el artículo 185, fracción VI de la Ley Agraria, lo que se puede hacer en cualquier segmento de la audiencia de ley y las partes, podrán convenir hasta antes de que se emita la sentencia.

En esta materia, como se indicó, se ha buscado privilegiar la figura de la conciliación como la mejor forma para la solución de controversias en el medio rural –no puede omitirse que en ocasiones, no obstante contar con una sentencia de los Tribunales Agrarios, puede resultar difícil su ejecución; sin embargo, la autoridad jurisdiccional agraria debe proveer lo necesario para ejecutar sus propias determinaciones, atento a lo previsto por el artículo 191 de la citada disposición legal–, no sucede lo mismo cuando mediante la conciliación son atendidos y resueltos los conflictos agrarios.

En razón de lo anterior, debe decirse que el procedimiento conciliatorio que desahoga la Procuraduría Agraria, es muy importante y, en muchas ocasiones, evita la promoción de diversos juicios ante los Tribunales Agrarios; por tanto, se debe seguir impulsando y,

de ser posible, lograr la suscripción del convenio correspondiente, mismo que podrá ser ratificado ante el órgano jurisdiccional agrario o bien, ofrecerse como prueba documental, según corresponda.

Para el desahogo de este proceso, la Procuraduría Agraria ajusta su actuación a los principios de oralidad, economía procesal, inmediatez, suplencia de la deficiencia de la queja e igualdad real de las partes; consecuentemente, los planteamientos de las partes serán atendidos en forma equitativa y con apego estricto a derecho.

En congruencia con lo anterior, la Procuraduría Agraria ofrece –desde su creación– a los diversos sujetos agrarios los servicios de representación jurídica para poder demandar, en su caso, ante el Tribunal Unitario Agrario correspondiente, cuando no haya sido posible lograr la conciliación en la instancia administrativa; en cuyo caso, dentro del juicio agrario, el magistrado agrario por disposición del artículo 185, fracción VI de la Ley Agraria, impulsa la conciliación de intereses entre las partes.

Por lo expuesto, puede decirse que mediante este procedimiento y, particularmente, a través de la celebración de convenios, es factible evitar dirimir alguna controversia a través de los juicios agrarios; además, es una de las mejores alternativas para concluir muchos de los problemas que actualmente se presentan en el campo, más aún, se pueden elevar a nivel de sentencia y cosa juzgada, asimismo, evitar la doble representación.

## ARBITRAJE AGRARIO

En caso de que las partes no logren resolver su conflicto por la vía conciliatoria, la Procuraduría Agraria las invitará a someterse al arbitraje agrario, procedimiento que resulta importante como otro medio alternativo para dirimir alguna controversia de carácter agrario; por tanto, puede decirse que tanto el arbitraje agrario como la conciliación son procedimientos que permiten encontrar una solución duradera a problemas de carácter agrario.

El arbitraje, en general, se ha constituido como una de las formas más antiguas que le han permitido al hombre atender y encontrar solución en diversas materias; sin embargo, a partir de la citada reforma constitucional, se ha incorporado en materia agraria; no obstante, a la fecha se estima limitado el número de asuntos atendidos por esta vía por lo que se debe difundir e impulsar entre los sujetos agrarios este procedimiento.

Al respecto, el artículo 36 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria (RIPA) establece los principios especiales y particulares que deben ser aplicados en los procedimientos ante dicha institución, en este caso dentro del “juicio” arbitral, en los procedimientos que ante ella se realicen. Tal es el caso de: la oralidad, economía procesal, inmediatez, suplencia de la deficiencia de la queja e igualdad formal –real– de las partes.

Por otra parte, en forma enunciativa, más no limitativa puede decirse que norman el procedimiento arbitral los artículos 46 al 54, incluso del RIPA.



## ESTRUCTURA DEL ARBITRAJE AGRARIO

No obstante que el juicio arbitral es una figura de cuño reciente en el Derecho Agrario, se ha constituido a partir del primer RIPA como la segunda vía para la solución de controversias sobre la materia. A diferencia de los dos primeros reglamentos –ambos de fecha 30 de marzo de 1992 y 1993, respectivamente–, el 28 de diciembre de 1996 se expidió el aún vigente, por virtud del cual se fortaleció el procedimiento arbitral, de manera independiente y no como parte del procedimiento conciliatorio, como se hizo antes.

El arbitraje podrá iniciarse, a partir de la petición de las partes a la Procuraduría Agraria, aunque no debe soslayarse que una vez concluido el procedimiento conciliatorio, también lo podrá impulsar la propia institución. Este procedimiento seguirá cumpliendo las reglas del juicio agrario, siempre que las partes no referan aspectos en particular.

Sin embargo, se estima conveniente que se cumpla con las formalidades del referido juicio agrario, en razón de que en su oportunidad, la resolución o laudo que al efecto emita el árbitro “deberá” ser sometido a la potestad y homologación del órgano jurisdiccional agrario, atento a lo previsto por los artículos 18, fracción XIII de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y 47 del RIPA.

A fin de dar inicio con el procedimiento arbitral, la institución debe nombrar al servidor público que cumpla como árbitro y las partes deben firmar el compromiso arbitral,

en el que se deben señalar los puntos o cuestiones a tratar en el “juicio”. En su desahogo, las partes expondrán los hechos materia de la controversia, podrán ofrecerse diversas pruebas, siempre que no sean contrarias a la moral o la ley, mismas que serán desahogadas y, en su oportunidad, emitirse el laudo correspondiente, como se anota en las próximas líneas.

## PROCEDIMIENTO ARBITRAL

Es responsabilidad del árbitro acordar día y hora para la celebración de la audiencia, la que deberá celebrarse dentro de los 15 días hábiles siguientes a la firma del compromiso arbitral, debiendo notificar a las partes (artículo 50, fracción I del RIPA).

En la audiencia, las partes expondrán los hechos materia de la controversia, podrán además aportar todas las pruebas, siempre que no sean contrarias a la ley; asimismo, manifestarán sus pretensiones.

Con los elementos anteriores, el árbitro determina lo relativo a su admisión, debiendo desahogarse de acuerdo con su naturaleza –de ser necesario, podrá señalarse nueva fecha para continuar con la audiencia–. Una vez desahogadas todas las pruebas se pasa al periodo de alegatos y se declara cerrada la instrucción –al igual que en el juicio agrario.

En tales circunstancias, deberá emitirse el laudo dentro de los 15 días naturales siguientes, el cual debe ser preciso y congruente con los hechos materia de la controversia, así como con las pretensiones de las partes y, en su estructura, deberá tener la formalidad de una sentencia.



## HOMOLOGACIÓN

En su oportunidad, el laudo debe presentarse ante el Tribunal Unitario Agrario para que verifique su legalidad y disponga su homologación, misma que traerá aparejada ejecución –artículos 18, fracción XIII de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y 54 del RIPA.

Los que aquí interesa en dichos numerales se establece en lo siguiente:

Artículo 185, fracción XIII. "...así como de la ejecución de laudos arbitrales en materia agraria, previa determinación de que se encuentran a las disposiciones legales aplicables..."

Artículo 54. El laudo se deberá presentar ante el Tribunal Unitario Agrario competente, para que verifique su legalidad y disponga su homologación. Una vez homologado, traerá aparejada ejecución.

## INSCRIPCIÓN ANTE EL REGISTRO AGRARIO NACIONAL

De conformidad a lo previsto por el artículo 152, fracción I de la Ley Agraria, los laudos homologados a nivel de resolución "administrativa" deberán inscribirse en dicha instancia, siempre que reconozcan, creen, modifiquen o extingan derechos y obligaciones de carácter ejidal o comunal, mismos que por su propia y especial naturaleza, traen aparejadas este tipo de consecuencias jurídicas.

Finalmente, este procedimiento se presenta en la *praxis* como un medio alternativo, ágil y flexible para la solución de controversias en la materia; aspecto importante es el hecho de que puede homologarse a nivel de sentencia. Por su parte, la Procuraduría Agraria cuenta con un cuerpo especializado en esta materia y, particularmente, con un bien ganado prestigio institucional.

Actualmente, por las bondades que ofrecen tanto la conciliación como el arbitraje agrario, es muy importante consolidarlas como vías alternativas para la solución de controversias. Respecto al arbitraje, se estima importante su difusión, puesta en práctica y la necesidad de contar con el marco jurídico necesario en el que se regule con precisión dicho procedimiento –Ley Agraria– que le permita a la Procuraduría Agraria contar con los instrumentos jurídicos necesarios para su atención, en razón de que a la fecha únicamente está considerado en su RIPA.

No obstante lo anterior, ¿en qué medida ha sido posible impulsar este procedimiento? ¿Cuáles han sido los resultados?, salvo mejor opinión, se considera conveniente lograr una mayor difusión entre los diversos sujetos agrarios, así como de quienes participan cotidianamente en la atención de los diversos asuntos planteados en el orden administrativo, inclusive de quienes integran las diversas organizaciones campesinas.

Dicho en otras palabras, se le debe apostar a un cambio de paradigmas en este procedimiento, así como crear un padrón de personal conocedor de las diversas disciplinas

que inciden en materia agraria; tal es el caso de las disposiciones jurídicas aplicables, así como en cuestiones de orden técnico, como es lo relativo a los trabajos periciales en materia de topografía, entre otras.

## REPRESENTACIÓN LEGAL

Actualmente, la diversa problemática agraria es atendida y resuelta en el orden administrativo; sin embargo, cuando los “buenos” oficios del personal de la Procuraduría Agraria no permiten la solución a los problemas sometidos para su atención, se pueden ofrecer los servicios de representación legal a través del juicio agrario, mismo que se cumple a partir de la solicitud de los sujetos agrarios previsto en el artículo 135 de la Ley Agraria, en relación con los artículos 1º y 41 del RIPA.

Sobre el rubro que nos ocupa, es oportuno citar la opinión autorizada del doctor Sergio García Ramírez, primer presidente del Tribunal Superior Agrario, quien sostenía que: “...El Derecho Social es el mejor intento por incorporar en la justicia el designio de la equidad, o mejor todavía, por entender que sólo hay verdadera justicia cuando ésta responde a los requerimientos del caso concreto...”. Lo que precisamente se da a través de la materia de juicio agrario y, evidentemente, en él se cuenta con el concurso de la representación en juicio, en muchas ocasiones, a través de los abogados de la Procuraduría Agraria.

Por otra parte, el artículo 179 de la ley de la materia señala respecto del juicio agrario, que “...Será optativo para las partes acudir asesoradas...”. Sin embargo, en caso de que una de las partes acuda asesorada y la otra no, con suspensión al procedimiento, se solicitará a la Procuraduría Agraria le asigne los servicios de un defensor.

A fin de evitar la figura de la doble representación, en diversos momentos, la Procuraduría Agraria ha impulsado la suscripción de convenios de colaboración con gobiernos de los estados y con universidades, a fin de que las partes en juicio cuenten con los servicios de un abogado que los asista en juicio; sin embargo, en ocasiones es necesario ofrecer los servicios de representación en juicio a ambas partes –cuando medie orden del Tribunal Unitario Agrario–, en cuyo caso, se “debe” asignar los servicios de otro abogado agrario, para que ambas partes en juicio se encuentren en igualdad real.

Sobre este último aspecto, estimo útil hacer mención a lo previsto por el artículo 2,589 del Código Civil Federal –de aplicación supletoria en materia agraria–, que a la letra sostiene lo siguiente: “...El procurador o abogado que acepte el mandato de una de las partes no puede admitir el del contrario, en el mismo juicio, aunque renuncie al primero”.

Finalmente, es importante mencionar que la actuación de la Procuraduría Agraria en esta materia se cumple a través del juicio agrario, en la promoción del juicio de amparo, así como en los recursos de revisión ante el Tribunal Superior Agrario y en los Tribunales Colegiados de Circuito.

Finalmente, es útil señalar que a partir del nombre de la institución, una de las principales –que no la única– funciones, es la de actuar a nombre y representación de los diversos sujetos agrarios; por lo que se estima conveniente, se puedan realizar las gestiones necesarias a fin de contar con un mayor número de abogados agrarios con el propósito de lograr atender en tiempo y forma las diversas solicitudes de atención en esta materia.

## OMBUDSMAN AGRARIO

Además de las diversas atribuciones conferidas al Procurador Agrario por el numeral 136 del ordenamiento legal invocado; en particular, se encuentra el carácter de *Ombudsman* agrario, de conformidad a lo contemplado por las fracciones IV y X de dicho artículo.

En tales circunstancias, se concede al Procurador Agrario las facultades necesarias para prevenir y denunciar irregularidades y violaciones al régimen jurídico agrario y, con ello, hacer respetar el derecho de sus asistidos e instar a las autoridades agrarias a la realización de funciones a su cargo y emitir las recomendaciones que considere pertinentes.

Actualmente, como resultado del procedimiento de quejas previsto en el RIPA –artículos 5º, fracción XII y del 55 al 75 inclusive–, se pueden emitir recomendaciones; sobre el particular, es oportuno mencionar que a la fecha se tiene conocimiento de una recomendación emitida por el Procurador Agrario, aunque no hay que pasar por alto el gran número de asuntos que son sometidos a la atención de la institución y, por ende, se estima conveniente dar un seguimiento puntual a cada uno de los asuntos –particularmente en el orden administrativo– para con ello, responder a las expectativas de los sujetos agrarios.

Hoy en día, en las diversas latitudes se ha dado especial atención y espacio en materia de derechos humanos y nuestro país no ha sido la excepción, así se cuenta con una importante reforma constitucional,<sup>2</sup> en la que se hace especial mención a la protección de este tipo de derechos.

Sin embargo, no se puede pasar por alto que en materia agraria se cuenta con los instrumentos jurídicos necesarios, inclusive con un reconocimiento expreso por la Comisión Nacional de los Derechos Humanos a favor de la Procuraduría Agraria en esta materia.

---

<sup>2</sup>Reforma constitucional del 4 de mayo de 2011, publicada en el DOF el 6 de junio del mismo año, entró en vigor el 6 octubre de 2011.

## RECONOCIMIENTO

Si bien es cierto que las atribuciones concedidas al Procurador Agrario, con carácter de defensor de los derechos humanos de los hombres y mujeres del campo, se desprenden de la interpretación de las fracciones IV y X del artículo 136 de la ley antes mencionada, cabe mencionar que a la fecha no se incluye en disposición alguna mayores atribuciones, por lo que resulta importante el contenido del acuerdo número 3/92, del 6 de mayo de 1992, el que a la letra dice lo siguiente:

...Considerando que la Procuraduría Agraria, de acuerdo con la ley que la rige, es caracterizada como un *Ombudsman* especializado para atender asuntos agrarios, las quejas de esta naturaleza radicadas hasta ahora y las que pudieran presentarse en el futuro en la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, y que corresponden a la competencia legalmente establecida de dicha Procuraduría, le serán turnadas para la continuación o iniciación de su trámite y determinación jurídica. En estos casos, los quejosos deberán ser debidamente notificados de la referida remisión, así como de la radicación de la queja en esa Procuraduría Agraria.

De manera ampliada, el artículo 11 del Reglamento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, contempla la competencia de organismos especializados; tal es el caso de la Procuraduría Agraria.

## ACUERDO NACIONAL PARA EL CAMPO

Por otra parte, con el propósito de contar con elementos para poder establecer una política de Estado para el campo, el 18 de febrero de 2003 se desahogó una de las diversas mesas de diálogo; en ella, sobre el tema que nos ocupa, la Secretaría de la Reforma Agraria sostenía lo siguiente:

...El Señor Presidente, Vicente Fox, nos ha llamado a todos a que participemos en este diálogo, porque el campo es un tema de interés nacional. Por ello, los exhorto a que dialoguemos con la mirada puesta en el futuro, considerando por encima de todo el interés supremo de la Nación y que veamos al campo como nuevo proyecto de Nación.<sup>3</sup>

<sup>3</sup>Gallardo Zúñiga, Rubén, 2004, *Régimen jurídico agrario*, México, p. 53.

En tales condiciones y después de diversos encuentros entre los principales actores del campo mexicano, el 28 de abril de 2003, en el patio central de Palacio Nacional, contando con la asistencia del presidente de la República, los titulares de las dependencias de los sectores Agrario y Agropecuario, así como con los presidentes de la Comisiones de Reforma Agraria del Senado de la República y de la Cámara de Diputados, así como con dirigentes de organizaciones campesinas nacionales, se suscribió el Acuerdo Nacional para el Campo; en su numeral 254 sobre la figura del *Ombudsman* agrario, se determinó lo siguiente:

...Fortalecer a la Procuraduría Agraria como un *Ombudsman* agrario, ajustando sus funciones a las asignadas en la fracción XIX del artículo 27 constitucional y la Ley Agraria, mediante su reingeniería organizacional que contemple la creación de un Consejo de Evaluación y Seguimiento y la reasignación de funciones dentro del sector agrario.

Como resultado de la reforma constitucional y legal de 1992, los hombres y mujeres del campo mexicano, hoy pueden decidir su propio destino respecto a los bienes que les fueron otorgados. Además, tienen la posibilidad de contar con los servicios de orientación, asesoría y representación legal, para dirimir la diversa problemática en la que se encuentren involucrados.

De ninguna manera se debe pasar por alto la importancia que tiene la figura del *Ombudsman* agrario, porque gracias a su actuación puede impulsar una mejor atención en el orden administrativo que se esté ofreciendo a las diversas peticiones formuladas a favor de los distintos sujetos agrarios, porque cuando se presente una irregularidad se puede subsanar a través de alguna instrucción, instancia, inclusive, la emisión de recomendación.

## UNA VISIÓN DE FUTURO

A dos décadas de su creación, es importante reiterar no solamente el carácter formal de la Procuraduría Agraria, más aún, es imperativo hacer una revisión y, en su oportunidad, impulsar alguna reforma a la Ley Agraria, para efectos de normar en forma amplia lo relativo a los medios alternativos para la solución de controversias; particularmente, respecto al arbitraje y consolidar su carácter de *Ombudsman* agrario.

No menos importante es crear las condiciones para lograr mejores expectativas de vida para los campesinos a partir de apoyos de carácter técnico, de insumos, asistencia técnica y, particularmente, de capacitación en sentido amplio, sin perder de vista que las tareas antes señaladas pueden ser competencia de diversas dependencias del sector público; sin embargo, de esa forma cumplirá con las funciones de gestión administrativa que también le han sido encomendadas.



No se puede soslayar su importancia y naturaleza, la que por cierto al igual que los Tribunales Agrarios, tienen su basamento en la fracción XIX del Artículo 27 constitucional, porque ambas instituciones fueron creadas para atender y resolver la problemática agraria del México rural, contribuyendo con ello a la tranquilidad y paz social del campo.

Finalmente, no podemos olvidar que a lo largo del siglo xx y en lo que va del presente, el campo y la justicia social, son historia y razón del pueblo mexicano.



## BIBLIOGRAFÍA

- Fraga, Gabino, 1989, *Derecho administrativo*, 28ª ed., Porrúa, México.  
Gallardo Zúñiga, Rubén, 2006, *Derecho agrario contemporáneo*, Porrúa, México.  
——, 2004, *Régimen jurídico agrario*, Porrúa, México.  
García Ramírez, Sergio, *Justicia agraria*, Tribunal Superior Agrario.

## LEGISLACIÓN

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.  
Ley Agraria.  
Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.  
Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.  
Reglamento de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos.

