



La procuración de justicia agraria

Cruz López Aguilar

Todos tenemos pleno conocimiento que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos cuando establece en su artículo 27, fracción XIX que “el Estado dispondrá las medidas para la expedita y honesta impartición de la justicia agraria con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra ejidal, comunal y de la pequeña propiedad y apoyará la asesoría legal de los campesinos” y precisa que “(...)... se creará un órgano para la procuración de justicia agraria”.

También es necesario que la ley reglamentaria sea motivo de análisis y propuestas. Por lo tanto, el marco jurídico agrario y el resto de la normatividad aplicable de forma supletoria, también sea motivo de propuestas en el presente Foro.

Confiamos plenamente en los medios alternativos de justicia que ha aplicado la Procuraduría Agraria. Durante todos estos años de presencia en el campo, tanto la conciliación agraria como el arbitraje agrario, son procedimientos cortos, ágiles, que nos han llevado a la solución de la conflictividad agraria, pero seguramente más de alguno de los aquí presentes tienen experiencia y conocimiento de algunos detalles o comentarios en el desarrollo de estos procesos que hemos efectuado, por lo tanto, es momento de escucharlos y asumir las propuestas que nos lleven a mejorar estos servicios, indudablemente que mientras más eficaces seamos en ellos, menos juicios se tramitarán ante los Tribunales Agrarios.

Reconocemos que en cuanto a defensores de los derechos agrarios de los campesinos de nuestro país, nos hemos quedado cortos. Queremos retomar nuestra postura como auténticos defensores, y para esto es necesario modificar diversas líneas de trabajo que nos permitan ser reconocidos como tales, pero sobre todo, lograr que se atiendan nuestras recomendaciones y se evite continuar con las violaciones a los derechos agrarios.

Somos respetuosos de la autonomía de los Tribunales Agrarios, nuestra encomienda ante ellos es representar legalmente a los campesinos, con todos nuestros conocimientos y capacidades, y lograr sentencias positivas para nuestros representados, pero desde luego aspiramos a que haya menos juicios agrarios y por lo tanto debemos mejorar en la parte de Procuración de Justicia Agraria. Vuelvo a insistir, éste es el propósito del presente Foro, y estamos seguros que tendremos valiosas aportaciones que deberemos tomar en consideración.

El 26 de febrero de 1992 se expidió la Ley Agraria como respuesta a la demanda del campesinado mexicano para obtener certidumbre en la tenencia de la tierra y la libertad para decidir sobre su uso y destino. En ella, el Gobierno Federal mediante una reforma al Artículo 27 constitucional, bajo el principio de brindar mayor justicia al medio rural, reconoció a las asambleas ejidales y comunales como la autoridad máxima de los núcleos agrarios y cancela la intervención del gobierno en la vida interna de los mismos, sin renunciar a la obligación de apoyarlos en caso de

Discurso pronunciado en el *Foro de Consulta sobre Justicia Agraria*, realizado en la Universidad Autónoma Chapingo el 30 de septiembre de 2013.

ser requerido; con esta modificación constitucional se abrieron nuevas opciones de asociación entre ejidatarios y terceros y permitió que por la decisión de la asamblea general se cambie el tipo de propiedad de la tierra.

En efecto, la Procuraduría Agraria se crea por mandato expreso de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. El artículo 134 de la Ley Agraria, reglamentaria del Artículo 27 constitucional en materia agraria, dispone que la Procuraduría Agraria es un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria (ahora Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, (SEDATU).

Las funciones de la Procuraduría se precisan en el artículo 135 de la Ley Agraria que a la letra dice "... 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 la presente ley y su reglamento correspondiente, cuando así se lo soliciten, o de oficio en los términos de esta ley...".

Las atribuciones de la Procuraduría Agraria, según lo establece el artículo 136 de la ley mencionada son:

- I. Coadyuvar y en su caso representar a las personas a que se refiere el artículo anterior, en asuntos y ante autoridades agrarias;
- II. Asesorar sobre las consultas jurídicas planteadas por las personas a que se refiere el artículo anterior a sus relaciones con terceros que tengan que ver con la aplicación de la ley;
- III. Promover y procurar la conciliación de intereses entre las personas a que se refiere el artículo anterior, en casos controvertidos que se relacionen con la normatividad agraria;
- IV. Prevenir y denunciar ante la autoridad competente, la violación de las leyes agrarias, para 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;
- V. Estudiar y proponer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo;
- VI. Denunciar el incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios o de los empleados de la administración de justicia agraria;
- VII. Ejercer, con el auxilio y participación de las autoridades locales, las funciones de inspección y vigilancia encaminadas a defender los derechos de sus asistidos;
- VII. Investigar y denunciar los casos en los que se presuma la existencia de prácticas de acaparamiento o concentración de tierras, en extensiones mayores a las permitidas legalmente;

- IX. Asesorar y representar, en su caso, a las personas a que se refiere el artículo anterior en sus trámites y gestiones para obtener la regularización y titulación de sus derechos agrarios, ante las autoridades administrativas o judiciales que correspondan;
- X. Denunciar ante el Ministerio Público o ante las autoridades correspondientes, los hechos que lleguen a su conocimiento y que puedan ser constitutivos de delito o que puedan constituir infracciones o faltas administrativas en la materia, así como atender las denuncias sobre las irregularidades en que, en su caso, incurra el comisario ejidal y que le deberá presentar el comité de vigilancia;
- XI. Las demás que esta ley, sus reglamentos y otras leyes le señalen.

Con estos resultados, el PROCEDE cumplió su objetivo al dar certeza jurídica a los núcleos agrarios y sujetos agrarios, mediante productos jurídicos y cartográficos que se generaron y que sirvieron para implementar las acciones tendientes al desarrollo y bienestar común e individual de todos los campesinos y de sus familias; además permitió la organización de los núcleos agrarios, pues a la vez que se realizaron los trabajos de delimitación, se demostró en la práctica la adopción y fomento de instrumentos de organización de los núcleos agrarios como son: actualización de padrones, elaboración de un reglamento interno, libro de registro, sistemas administrativos y contables, además la elaboración y depósito de listas de sucesión, dando además el PROCEDE la oportunidad de evolucionar sus formas de organización social y económica, permitiendo fomentar la regularización, reestructuración y consolidación de figuras económicas y sociales como son: sociedades de solidaridad social, de producción rural, uniones de sociedades de producción rural, uniones de ejidos y comunidades.

El 28 de noviembre de 2012, dos días antes de concluir su sexenio el Ejecutivo Federal envió al Senado de la República una iniciativa en la que se plantea modificar 24 artículos de la Ley Agraria y derogar 5, “con esto se pretende dar mayor certidumbre jurídica a quienes pretenden o están asociados con ejidatarios, propiciando una mayor inversión, ya que de no existir certeza respecto de la recuperación de la inversión y de la obtención de dividendos, pocos inversionistas estarán dispuestos a arriesgar capital conforme a la Ley vigente, por tanto, se considera primordial salvaguardar los principios de seguridad y certeza jurídica, acorde con la vocación que tengan los predios y se pueda generar desarrollo, crecimiento y productividad, como se señala en la exposición de motivos”.

La iniciativa prevé transitar con celeridad a la titulación de los ejidatarios sobre su parcela, modificando el principio de unicidad en la titularidad del derecho de la propiedad y los requisitos de la asamblea para adoptar colectivamente el régimen de la propiedad privada o dominio pleno.

Además, propone modificar el derecho del tanto y de sucesión para la transmisión de los derechos parcelarios y limitar a casos de excepción, la enajenación, de terrenos nacionales con vocación agropecuaria, fuera de subasta pública.

Se pretende acceder de manera expedita a la titulación del derecho de propiedad sobre su parcela, eliminando el derecho transitorio de usufructo como trámite de la asamblea ejidal para aceptar el régimen de dominio pleno.



La justificación expresada por el Ejecutivo, la existencia de un mercado incipiente de tierras por falta de titulación de las parcelas ejidales, pues la legislación vigente considera diversas limitaciones para aceptar el usufructo de tierras como garantía, originando un estancamiento, falta de créditos y descapitalización del campo, lo que hace necesario impulsar su desarrollo, otorgando el dominio pleno a sus legítimos poseedores.

La iniciativa señala que estos requisitos han impedido cumplir con el objetivo de la reforma de hace 20 años, pues una gran cantidad de ejidatarios no son propietarios de su parcela y están limitados jurídicamente para ejercer las facultades de dueño que les permitan tener dominio absoluto sobre sus tierras.

Informa la iniciativa, que según el INEGI, existen 5 millones 700 mil ejidatarios y que, de acuerdo con el Registro Agrario Nacional, en todo el país existen 31,628 ejidos distribuidos en una superficie de 100'473,830 hectáreas ejidales.

De ese total, señala el Ejecutivo Federal, sólo 24,890 se encuentran parcelados, lo que equivale a una superficie de 26'265,545 hectáreas y que además solamente existen 3,685 núcleos ejidales con dominio pleno, de los cuales se han emitido 191,782 documentos que acreditan ese dominio; información que resulta errónea respecto de la publicada por el INEGI en este sentido.

De lo anterior, se desprende que el objetivo principal de la reforma es que los ejidatarios adquieran la propiedad de sus tierras desde el momento en que se encuentren certificados de acuerdo a lo previsto por el artículo 56, obligando al Registro Agrario Nacional para que en términos de un año cancele los certificados parcelarios y solicite al Registro Público de la Propiedad de cada entidad federativa, el registro de los títulos de propiedad correspondientes; situación obligatoria, no optativa para los ejidatarios como se encuentra actualmente; por otra parte se resta obligatoriedad al reglamento del ejido cuya función principal es regir la vida interna del núcleo.

De aprobarse la iniciativa en comento, las acciones relacionadas con la tenencia de la tierra se regirán por el derecho común quedando sujetas al régimen fiscal y de alguna manera, el que no hubiera lista de sucesión obligaba a que se instrumentara un juicio agrario del que conocía el Tribunal Unitario Agrario competente, en donde se ratificaba la indivisibilidad de la parcela al determinar el procedimiento que debería seguirse para que los derechos fueran de una sola persona.

Como consecuencia, aun cuando no se precise, se aplicarán las reglas de la sucesión legítima que prevé la legislación civil, y por tanto, serán los tribunales del orden común los que conocerán del procedimiento, circunstancia que se presume al haber derogado el artículo 18, lo que implicará que el procedimiento que se instrumente sea mediante "juicios intestamentarios" cuyo desahogo tiene varias etapas que originan gastos para los descendientes y años en que se resuelvan, sin que la Procuraduría Agraria estuviera en posibilidad de brindar la representación legal.

La derogación de este artículo, solamente confirma que el procedimiento correspondiente no se tramitará ante los Tribunales Agrarios sino en los tribunales de orden común.

Por otra parte, si bien la actualización del marco jurídico agrario debe adecuarse a las nuevas necesidades que enfrentan los ejidatarios y comuneros, debemos recordar que algunos de los mo-

vimientos sociales más importantes de nuestro país tienen su origen en el campo, es por eso que debemos atender con una mejor visión de futuro los cambios que permitan erradicar las necesidades que laceran a los campesinos y de manera primordial prevenir y resolver controversias.

En este sentido, el Secretario de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano rechazó en el presente año que esa dependencia pretenda privatizar el ejido, por el contrario, mencionó que buscamos defender la propiedad social.

Insistió en que no existe una sola señal que demuestre que se pretende privatizar el campo, al contrario, mencionó que se deben incentivar los trabajos de legalización para que cada ejidatario tenga certeza sobre su propiedad, para ello se han disminuido los trámites y se están haciendo más rápidos los procesos de concertación para resolver los 440 conflictos existentes.

Explicó que se está reforzando el equipo jurídico de la dependencia para defender con mucho más éxito la propiedad social. Ponemos mucho énfasis, dijo, en la selección de personal del Registro Agrario Nacional y de la Procuraduría Agraria, para que efectivamente nuestro personal represente intereses de los ejidatarios, no privados. Queremos romper la tensión que hay entre lo urbano y lo rural, que desafortunadamente siempre se ha decantado en favor de lo urbano.

Independientemente de que la Procuraduría Agraria se convierta en un auténtico *Ombudsman* agrario, se considera que se debe buscar una transformación que le permita intervenir en aquellas materias que se refieren al desarrollo territorial, urbano y de vivienda.

Cabe aclarar que la propiedad social es la única certificada en un 94%, el resto de las formas de tenencia están muy por debajo en su documentación, por lo tanto, lo razonable es reconocer a la propiedad social y avanzar en la regularización del resto de los tipos de tenencia.

En esta forma de organización jurídica que se conoce con el nombre de “descentralización administrativa”; el Estado crea entidades con personalidad jurídica y patrimonio propio, desvinculadas en mayor o menor grado de la administración pública centralizada. La descentralización ha obedecido a la conveniencia de sustraer ciertas actividades de la acción de la administración pública centralizada, debido a la peculiar naturaleza de las mismas.

En ese tenor, el Estado decide desprenderse de algunas facultades que de manera regular ejerce sobre los órganos de la administración pública centralizada, en aras de un mejor cumplimiento de determinados fines de la administración federal, lo cual no significa que se desprende o se desentiende de estas entidades descentralizadas; lo que sucede es que se establece una forma de relación y convivencia distintas, en la que el elemento jerarquía se desdibuja, justamente para que el organismo descentralizado cumpla de mejor manera los objetivos para lo que fue creado.

Como ya se mencionó, la Procuraduría es un organismo público descentralizado, creado por mandato constitucional. Sin embargo, en los hechos la Procuraduría no se ha desarrollado como un organismo público descentralizado, básicamente por carecer de una Ley Orgánica en la cual se definan, entre otras cuestiones, lo relacionado con su órgano de gobierno y el estatuto orgánico en el que deberán establecerse las bases de la organización, así como las facultades y funciones de las áreas que integran el organismo.

Cabe señalar, que la ley a la que se refiere, no es la que se desprende del artículo 90 constitucional, la cual ordena que a través de una Ley Orgánica el Congreso deberá definir las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo en su operación; la Ley a la que se refiere el artículo 90 constitucional Es La Ley Federal de las Entidades Paraestatales (LFEP), la cual regula a todos los organismos descentralizados, excluyendo de la observancia de ese ordenamiento a la Procuraduría Agraria, atendiendo a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones.

Con lo anterior, queda de manifiesto que la Procuraduría Agraria se rige por sus propias leyes. Son estas leyes las que determinan el nacimiento de la personalidad jurídica de esta Institución, y debe ser esta Ley la que determine y defina el alcance y los límites de su autonomía.

Por tanto se hace necesario revisar el contenido de los artículos 134 al 147 de la Ley Agraria, para reformar y derogar lo que corresponda, de acuerdo a los nuevos alcances que deberá incorporar la Procuraduría Agraria para impulsar la modernización del campo en esta nueva etapa de Desarrollo Rural y Agrario de México.

Por esta razón fundamental, la Institución debe consolidarse, a efecto de que sus actos tengan mayor impacto en la opinión pública en la protección de los derechos agrarios, en la defensa de sus intereses ante cualquier autoridad, en suma, para el cabal cumplimiento de sus objetivos constitucionales y legales, de acuerdo con su naturaleza esencial.

Considerando que:

1. La Procuraduría Agraria es una institución con profundas raíces en la cultura jurídica agraria en nuestro país y en su evolución, que tiende a preservar los principios básicos de justicia y bienestar social para los hombres y mujeres del campo, incorporando a la vez el uso de diferentes instrumentos de política agraria, acorde con las necesidades actuales de nuestro país.
2. Sus funciones de servicio social están sustentadas en la Ley Agraria, en los principios del derecho social y en la necesidad de equilibrar las relaciones entre los sujetos agrarios.
3. Las funciones y atribuciones que la ley confiere a la Procuraduría Agraria le otorgan las características de un *Ombudsman*.
4. Que la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, la excluye de su régimen, atendiendo precisamente a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones.
5. Que de acuerdo con la normatividad que la rige, es una entidad de Derecho Público con el carácter de organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio.
6. La creación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano agrupa diversas actividades vinculadas al desarrollo agrario, que requieren de la Procuraduría Agraria redimensionar sus atribuciones y facultades para que respondan a los nuevos requeri-

- mientos y retos del medio rural, previniendo además y resolviendo los conflictos que pudieran presentarse, privilegiando el diálogo, la conciliación, el arbitraje y la concertación como medios más idóneos para su solución.
7. Acorde con sus funciones, atribuciones y vocación, la Procuraduría Agraria debe redefinir su marco normativo para coadyuvar de manera eficaz a participar, acorde con su competencia, en la consolidación de la propiedad rural, el desarrollo integral agrario justo y equilibrado de la vida en el campo, dar certeza jurídica a la tenencia de la propiedad rural, procurar la justicia y el respeto de los derechos agrarios, así como prevenir y resolver los conflictos agrarios de manera conciliada a fin de construir el México en Paz, incluyente y próspero que todos los mexicanos desean.
 8. En la mesa de trabajo sustantiva propondremos, para su discusión, un proyecto de Ley Orgánica de la Procuraduría Agraria.

