

# La Procuraduría Agraria en su papel de ombudsman agrario

**CARLOS ALBERTO MORALES Rizzi\***

## Antecedentes históricos

A lo largo de la historia del hombre, observamos que se han trasgredido o violado sus derechos fundamentales de diversas formas, razón por la cual, los grandes pensadores y legisladores se dieron a la tarea de establecer mecanismos que sirvieran de control a los órganos del Estado, ya que éstos fueron creados para servir a la sociedad y, en particular, al individuo como destinatario de sus acciones.

Así pues, el *ombudsman* surgió en la ley constitucional sueca del 6 de junio de 1809, como un funcionario designado por el parlamento con el objeto de vigilar primeramente la actividad de los tribunales, pero con posterioridad, a las autoridades administrativas.

El término *ombudsman* no significa otra cosa, en lenguaje común, que el protector de los derechos del pueblo, tiene su origen en los países escandinavos, particularmente, en Suecia, y significa en términos muy genéricos representante, delegado o mandatario. En esencia, la institución de *ombudsman*

\*Subprocurador General de la Procuraduría Agraria.



tiene la función de recibir e investigar las reclamaciones de los gobernados, contra las autoridades administrativas, no sólo por infracciones legales, sino también por injusticia, irrazonabilidad o retraso manifiesto en la emisión de una resolución. Con motivo de las investigaciones, la Institución puede proponer, sin efectos obligatorios, las soluciones que estime más adecuadas para evitar o subsanar las violaciones.

### Naturaleza jurídica del ombudsman en materia agraria

Con las reformas al Artículo 27 constitucional publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero de 1992, junto con los Tribunales Agrarios, órganos dotados de autonomía y plena jurisdicción, Registro Agrario Nacional, como órgano técnico de la autoridad agraria, responsable del control de la tenencia de la tierra y la seguridad documental, nace la Procuraduría Agraria con funciones de servicio social para la defensa de los derechos de los campesinos.

Acorde con lo anterior, la ley reglamentaria del Artículo 27 constitucional en materia agraria (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 26 de febrero de 1992), en su artículo 134 define a la Procuraduría Agraria como un organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria.

Vale la pena señalar que dentro de la trascendental función que lleva a cabo la institución en defensa de los derechos e intereses de los sujetos agrarios, destaca la que realiza con el carácter de *ombudsman* campesino, la cual se encuentra contemplada y regulada, por mencionar algunas disposiciones, en el artículo 136 de la Ley Agraria, en sus fracciones IV y VI, que determinan que la Procuraduría debe 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, así como denunciar el incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios o de los empleados de la administración de justicia agraria.

Por otra parte, el artículo 138 de la Ley también refuerza su naturaleza de *ombudsman* campesino, dado que las autoridades federales, estatales, municipales y las organizaciones sociales agrarias, serán coadyuvantes de la Procuraduría en el ejercicio de sus atribuciones.

De igual manera, el Reglamento Interior de la Institución, particularmente en el artículo 5 fracciones I y XII, refuerzan a la Institución como *ombudsman* agrario, al estatuir que debe: I. Proponer la política nacional para garantizar y defender los derechos agrarios, así como la relativa a los derechos humanos que pudieran incidir en materia agraria; XII. Instaurar el procedimiento correspondiente, cuando las autoridades o servidores públicos incurran en violación de la legislación agraria en perjuicio de los sujetos agrarios y, en su caso, emitir los acuerdos y las recomendaciones en la forma y términos que señala el reglamento.

Por su parte, el Procurador Agrario tiene establecidas, en el artículo 11 del Reglamento Interior, particularmente las fracciones V y XIV, características de *ombudsman*, al disponer que además de las señaladas en el artículo 144 de la Ley, tiene las siguientes atribuciones: V. Proponer al Ejecutivo Federal los anteproyectos de iniciativas de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás ordenamientos necesarios para la adecuada procuración de justicia agraria; XIV. Presentar al Titular del Ejecutivo Federal un informe anual sobre el desempeño de las actividades de la Procuraduría.

Se puede afirmar, sin lugar a dudas, que las atribuciones antes referidas son características de un *ombudsman* o protector público.



## Procedimiento para el conocimiento y resolución de quejas por violaciones a los derechos de los sujetos agrarios

En primer término, es importante señalar que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 20 fracciones II y III del Reglamento Interior de la Institución, la Dirección General de Quejas y Denuncias es la instancia competente para conocer de los asuntos relacionados con violaciones a los derechos de los sujetos agrarios, por parte de autoridades no sólo de esta naturaleza, sino también de cualquier otra autoridad que pudiera incurrir en una violación a esta clase de derechos.

Así las cosas, como *ombudsman* especializado en materia agraria atiende las quejas que presentan los sujetos agrarios contra actos u omisiones de servidores públicos con motivo del ejercicio de sus atribuciones, que tengan como consecuencia la violación de derechos o de la legislación agraria.

Para investigar estas inconformidades, se desahoga un procedimiento que se encuentra regulado por los artículos 55 a 75 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, y bajo los principios de apego a la legalidad, honestidad y plena autonomía, requiriendo al servidor público señalado como responsable un informe sobre su actuación en los hechos motivo de la queja y que presuntamente violan la legislación agraria en perjuicio de sus asistidos, el cual deberá ser rendido en un plazo de 15 días.

En caso de acreditarse los hechos constitutivos de la queja, la Ley Agraria faculta a la Procuraduría Agraria para emitir recomendaciones a los servidores públicos o autoridades responsables, mismas que tienen como finalidad exhortarlos a respetar el derecho de los campesinos afectados y, en su caso, restituirles en el goce de sus derechos agrarios.

Esta atribución está plenamente reconocida incluso por el Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, ya que dispone en su artícu-



lo 22 que las quejas que traten de violaciones a los derechos humanos en materia agraria, son de la competencia de la Procuraduría Agraria, además de que en su diverso 124 fracción VIII, señala que no se surte la competencia, tratándose de asuntos de naturaleza agraria.

Atento a lo anterior, la Comisión Nacional de Derechos Humanos, remite a la Procuraduría Agraria los asuntos que recibe y que se refieran a violaciones de la legislación agraria en perjuicio de los hombres y mujeres del campo.

Ahora bien, es importante destacar que las recomendaciones procederán siempre que de la investigación realizada se desprendan violaciones graves a las leyes agrarias cometidas por alguna autoridad o servidor público, en perjuicio del sujeto agrario promovente de la inconformidad y se hacen con el fin de exhortar a aquellas a respetar los derechos de éste, y será, de conformidad con los artículos 136 de la Ley Agraria y 11 del Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria, facultad exclusiva del Procurador Agrario emitir las recomendaciones que se estimen procedentes.

## Relación de la Procuraduría Agraria con la Comisión Nacional de Derechos Humanos

Ambas instancias tienen como finalidad velar por el respeto de los derechos humanos de los individuos, evitando cualquier violación por actos u omisiones de naturaleza administrativa, provenientes de una autoridad o servidor público.

También, ambas instituciones tienen la plena facultad de emitir recomendaciones cuando consideren que ha quedado demostrada la violación a los derechos humanos del individuo, y de solicitar a la autoridad infractora que cese en la violación a dichos derechos, o bien, que se abstenga de realizar actos u omisiones que pudieran derivar en una violación a esos derechos.



La Procuraduría Agraria tiene el rasgo del *ombudsman* campesino, en razón de que tiene a su cargo la defensa de los derechos de los sujetos agrarios, que al igual que la Comisión Nacional de Derechos Humanos está facultada para:

- a) Solicitar información a cualquier autoridad;
- b) Instar a las autoridades administrativas al cumplimiento de sus funciones y emitir las recomendaciones que estime pertinente, y
- c) Denunciar ante la autoridad competente los actos que puedan ser constitutivos de delito o que puedan constituir infracciones o faltas administrativas en la materia.

Sin embargo, es importante destacar que la Comisión Nacional de Derechos Humanos, de conformidad con los artículos 22 y 124 de su Reglamento Interior, declina competencia a la Procuraduría Agraria para conocer de asuntos relacionados con violaciones a los derechos humanos en materia agraria, teniendo competencia para conocer de aquellas quejas presentadas en contra de la Procuraduría Agraria cuando sus actos u omisiones puedan ser reputados como de autoridad.

### Fortalezas y debilidades de las recomendaciones emitidas por la Procuraduría Agraria

En primer término, es importante señalar que las recomendaciones que llegue a emitir la Procuraduría Agraria son públicas, tienen por objeto establecer las medidas procedentes para la efectiva restitución de los afectados en sus derechos fundamentales y, en su caso, para la reparación de los daños y perjuicios que se hubiesen ocasionado; así también se cumple con una tarea eminentemente preventiva de presuntas violaciones a la legislación.



Sin embargo, frente a estas características o fortalezas de las recomendaciones, tenemos que no tienen el carácter imperativo para la autoridad o servidor público a los cuales se dirigen, en consecuencia, no pueden por sí mismas anular, modificar o dejar sin efecto las resoluciones o actos contra los cuales se hubiese presentado la queja o denuncia, como tampoco afectan el ejercicio de otros derechos o medios de defensa que pueden corresponder a los afectados conforme a las leyes, ni suspenden e interrumpen sus plazos preclusivos, de prescripción o caducidad.

En consecuencia, no obstante la facultad institucional para emitir recomendaciones, es necesario que en todos los asuntos que se ventilen por la vía del procedimiento de queja, se haga del conocimiento de los interesados que la formulación de la queja, o en su caso, la recomendación que se emita, como ya se señaló, no afecta el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a las leyes, ni suspenden e interrumpen sus plazos preclusivos, de prescripción o caducidad.

De igual manera, no será procedente la emisión de recomendaciones cuando los actos u omisiones que se estimen violatorios contengan, en la legislación que los rige, medios de impugnación que puedan agotarse.



Características del <i>ombudsman</i>	Comisión Nacional de Derechos Humanos	Procuraduría Agraria • Artículo 134, Ley Agraria
• Independencia de poderes públicos	• Artículo 2, Ley de la CNDH	
• Autonomía	• Artículo 3, Ley Federal de entidades paraestatales	• Artículo 3, Ley Federal de Entidades Paraestatales
• Designación de titular mediante rigurosos mecanismos previstos por la Ley	• Artículo 10, Ley de la CNDH	• Artículo 142 de la Ley Agraria
• Agilidad y rapidez en sus procedimientos	• Artículos 4, Ley de la CNDH y 9, Reglamento Interno de la CNDH	• Artículo 36, Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria
• Ausencia de solemnidades y antiformalismo en sus procedimientos y trámites	• Artículos 4, Ley de la CNDH y 9, Reglamento Interno de la CNDH	• Artículos 37 y 56, Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria
• Naturaleza técnica-jurídica, sin tendencias políticas o partidistas	• Artículo 54, Ley de la CNDH	• Artículo 70, Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria
• Requisitos que garanticen la autoridad moral de sus titulares, así como su honorabilidad y capacidad	• Artículo 9, Ley de la CNDH	• Artículo 140, Ley Agraria
• Carácter no vinculatorio o coactivo de sus resoluciones	• Artículos 102B, CPEUM y 46, Ley de la CNDH	• Artículos 73 y 74, Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria
• Obligatoriedad de rendir informe periódico y darle publicidad para conocimiento de la opinión pública	• Artículos 50, 51, 52 y 53, Ley de la CNDH	• Artículos 11 fracción XIV y 74, Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria