

Con la transformación en materia de procuración de la justicia agraria en México, se dio paso a la creación de la actual Procuraduría Agraria, la cual se ha constituido como la defensora de los derechos de los sujetos agrarios.

Continuar con el fortalecimiento de dicha institución permitirá consolidar las acciones en materia de asesoría y defensa de los hombres y mujeres del campo, contribuyendo con ello a la conformación del derecho agrario integral.

Presentación

Con este breve análisis pretendemos plantear un bosquejo general de los antecedentes, la problemática vigente, los retos y las perspectivas en la procuración de justicia agraria en México, siempre teniendo presente el mandato de generar las condiciones para el cabal desarrollo rural integral, previsto en el Artículo 27 de nuestra Constitución Política.

Etapas de la cuestión agraria

En lo que podríamos identificar como la etapa de modernización del país, a partir de la vigencia de nuestra Constitución (1917), nace el proceso de **redistribución de la tierra**, conocido como reparto agrario, por medio del cual se conformó la modalidad de la propiedad de la tierra denominada propiedad social de los ejidos y las comunidades agrarias, la que actualmente integra 52% del territorio nacional, en alrededor de treinta mil núcleos agrarios.

En esta etapa, la procuración agraria estuvo casi circunscrita a la asesoría de los solicitantes de tierra y a la solución interna de los conflictos en los núcleos agrarios; por otro lado, si bien se creó una

* Abogado por la Universidad de Guadalajara. Doctor en Derecho por la UNAM. Autor del Libro *El Nuevo Derecho Agrario Mexicano*, McGraw Hill. Profesor y conferencista en Derecho Agrario. Procurador Agrario.

oficina para este servicio,¹ ésta se encontraba adscrita a la propia administración pública agraria.

El proceso de la reforma agraria finaliza formalmente en 1992, al reformarse el citado artículo de la Constitución y dar por concluido el reparto agrario; a partir de ahí tiene lugar una nueva etapa, que identificamos como de la **consolidación de la tenencia de la tierra**; para lograrlo fue menester resolver la conflictividad del campo, a la par que su ordenamiento y regularización; es decir, era indispensable darle definitividad a la solución de los añejos conflictos del campo, y poner en orden, con claridad y precisión, los alcances de la propiedad ejidal y comunal, otorgando certeza jurídica y geográfica a sus titulares, tomando en cuenta que en la reforma agraria no hubo la precisión requerida en ambos aspectos.

Con esta etapa, la procuración agraria es sujeta a una gran transformación, creándose la actual Procuraduría Agraria, defensora de los derechos de los sujetos agrarios, bajo el formato de organismo descentralizado, con personalidad y patrimonio propios, sectorizada y con un cuerpo de especialistas en la materia.

Logrando la consolidación técnica y jurídica de los núcleos agrarios, sentamos las bases para nuevas estrategias que permitan alcanzar el **desarrollo rural integral**. Nos encontramos justamente en la etapa de la transición entre la conclusión de las acciones para el ordenamiento y regularización, y la visualización del ansiado desarrollo del campo.

En esta circunstancia, es oportuna la reflexión sobre lo que se ha hecho y debe hacerse en el campo de la procuración agraria para concluir con lo primero, la regularización, y dar cara a lo segundo, el desarrollo rural; en otras palabras, visualizar la procuraduría del futuro.

¹ Como fue el caso de la Procuraduría de Asuntos Agrarios.

Sustento legal de la procuración agraria

El **Artículo 27 de la Constitución Política**, fracción XIX, señala que la ley establecería un órgano para la procuración de justicia agraria, con lo cual, la **Ley Agraria**, reglamentaria del precepto constitucional, en sus artículos 134 y 135 dan forma a la Procuraduría Agraria.

El **Programa Sectorial Agrario 2001-2006 (psa)**, que establece los objetivos y estrategias de la política agraria en la administración del Presidente Vicente Fox, señala que será fortalecida la procuración de justicia, apoyando y asesorando a los sujetos del sector rural para que ejerzan los derechos que la legislación les concede, además de lograr que la conciliación sea el principal instrumento utilizado para resolver los conflictos relacionados con la tenencia de la tierra.

El **Acuerdo Nacional para el Campo**, suscrito en abril de 2003 con las organizaciones campesinas más importantes del país, señaló que la Procuraduría Agraria tendría que ser fortalecida en su carácter de *ombudsman*, en su numeral 254, ajustando sus funciones a las asignadas en la fracción XIX del Artículo 27 constitucional y la Ley Agraria.

Atención a la conflictividad agraria

La **conciliación** es la principal forma de resolver las controversias suscitadas en el campo entre sujetos y núcleos agrarios, y entre éstos con terceros o con autoridades agrarias; su efectividad es más evidente cuando se trata de conflictos de orden individual, y en ella interviene la Procuraduría Agraria de forma constante.

La **mediación** tiene lugar cuando el mediador aporta elementos o recursos que contribuyen a encontrar alternativas en la solución del caso; en esta estrategia aparece el programa de focos rojos y amarillos, en el que la Procuraduría Agraria es coadyuvante de la Secretaría de la Reforma Agraria, la que cuenta con recursos económicos especiales que permiten un elemento adicional para impulsar el acuerdo, sea en proyectos productivos o en algún tipo de compensación.

El **juicio agrario** constituye el medio para resolver los conflictos agrarios cuando la conciliación y la mediación fueron insuficientes, de tal suerte que la definición del derecho queda en manos de los Tribunales Agrarios, en la vía jurisdiccional; desgraciadamente, y sobre todo en los casos de controversias sobre derechos colectivos, las sentencias no siempre son suficientes.

El **arbitraje** constituye un medio alternativo para resolver controversias; no suficientemente aplicado en materia agraria, la Procuraduría Agraria tiene el carácter de árbitro, en los términos de su Reglamento Interior,² cuando las partes así lo acuerdan, con resultados por demás exitosos.

Por lo que hace a la Procuraduría Agraria, su participación en la solución de los conflictos agrarios del país, indispensable para avanzar en el desarrollo rural integral, presenta dos apartados; por una parte, su actuación como **mediadora** en la solución conciliada de los conflictos, privilegiando el diálogo, y por la otra, su actuación como **árbitro** calificado para dirimir las controversias alternativamente a los Tribunales Agrarios, con las ventajas de flexibilidad y equilibrio en la emisión de los laudos, y para lo cual, debe reformarse la ley.

Pero finalmente, la Procuraduría Agraria tiene una destacada presencia en el ejercicio de las acciones procesales mediante el juicio agrario, para lograr la defensa de los derechos de los sujetos agrarios; en ello queda incluida la defensa constitucional mediante el juicio de Amparo, derivado de los actos y documentos sustentados en la Ley Agraria.

Regularización de la tenencia de la tierra

Para dar forma a la certeza jurídica y geográfica de la propiedad social del país, y por consecuencia, de la propiedad privada colindante a aquella, se instituyó el Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares, conocido como PROCEDE.

² Artículo 48.

El referido PSA estableció el compromiso de concluir el programa PROCEDE al término de la presente administración federal, con lo que se redoblaron los esfuerzos y presupuestos para lograrlo; al término del 2005 se cuenta con un avance de 91% de los núcleos agrarios del país, que comprenden 86% de la superficie total ejidal y comunal; a partir del mismo, los núcleos y sujetos agrarios contarán con los certificados y títulos que identifiquen y acrediten a plenitud la propiedad de sus tierras.

La Procuraduría Agraria es la institución que tiene a su cargo la operación del Programa por cuanto a obtener la anuencia de los núcleos agrarios; apoyar en los trabajos de medición en campo; celebrar la asamblea de aprobación de los trabajos técnicos; efectuar las correcciones necesarias; celebrar la asamblea de aprobación definitiva; integrar el expediente general del núcleo y los individuales de los sujetos agrarios, y, finalmente, presentarlos al Registro Agrario Nacional para su inscripción y expedición de documentos.

Reformas al marco legal

Exigencia del Acuerdo Nacional para el Campo y convicción de los actores involucrados en la cuestión agraria, a casi catorce años de la vigencia de la Ley Agraria; con la conjunción de ambas premisas, fue presentado el proyecto de reforma que aglutina la visión y experiencia de dichos actores y toda clase de interesados, el cual cuenta con dictamen aprobatorio en lo general de la Cámara de Diputados y en espera de ser discutida en lo particular en el mes de febrero próximo.

En el proyecto de dictamen se han planteado reformas tanto en la parte sustantiva como en la adjetiva. En la sustantiva, las reformas tienen por objeto dar precisión a la ley, cubriendo las lagunas que actualmente presenta, evitando de esta manera el abuso en la interpretación, a la vez que generar un marco que fortalezca a las instituciones del sector, lo que se traduce en beneficio para el sector rural.

En la parte adjetiva, con el objeto de combatir el abuso procesal agrario, se propone la creación de un Libro Segundo, que regule de manera especial la vía jurisdiccional de resolución de controversias, incorporando y actualizando las tendencias y los principios procesales.

Fortalecimiento institucional y de la justicia agraria

El sector agrario en su conjunto debe ser fortalecido; en particular, la Procuraduría Agraria debe continuar en su función esencial, con la asesoría y defensa de los sujetos agrarios.

Es indispensable el fortalecimiento institucional para la procuración de justicia agraria; su reto presenta dos vertientes: seguir cumpliendo con la gama de atribuciones establecidas en la ley, y satisfacer la necesidad imperiosa de ampliar estas facultades mediante las reformas a la ley y sus reglamentos.

La ampliación de las facultades de la Procuraduría Agraria, le permitiría intervenir en la defensa y asesoría de los sujetos agrarios ante cualquier autoridad y en cualquier materia, siempre que se afecten o se involucren de cualquier manera sus derechos agrarios, lo que genera la base de carácter agrario.

Para ello, es indispensable iniciar un proceso de reingeniería institucional con la metodología y personal versado en esos temas, que permita conformar a la nueva institución, con la estructura y el presupuesto indispensables, que se ajuste a las funciones de asesoría, representación legal, conciliación, vigilancia en la aplicación de la ley y a las demás tareas vinculadas en el nuevo espectro de responsabilidades.

Esa necesaria ampliación de atribuciones permitiría dar cabal cumplimiento de sus fines de servicio social, como es el caso de su actuación de oficio, cuando se violente la ley en perjuicio de derechos agrarios colectivos.

La mencionada ampliación de las facultades de la Procuraduría Agraria, permitiría señalar que éstas serán no sólo las estricta-

mente derivadas de la aplicación de la Ley Agraria y sus reglamentos, como lo es actualmente, sino ante cualquier autoridad cuya actuación afecte esos derechos agrarios.

El fortalecimiento del *ombudsman* agrario es una expresión y expectativa que requiere atender. No obstante los acuerdos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y las disposiciones de su Reglamento Interior, sobre el carácter de *ombudsman* especializado en materia agraria, y su papel en la atención a violaciones a los derechos humanos en materia agraria, la Procuraduría Agraria no termina de definir su papel en ese contexto.

Esta claro que la Procuraduría Agraria requiere el ahondamiento en los conceptos de derechos humanos vinculados al tema agrario, para poder ejercer plenamente sus facultades en la emisión de recomendaciones a autoridades y servidores públicos agrarios.

Al determinar los alcances de los derechos humanos en materia agraria, se acota con mayor precisión el ámbito de actuación de la Procuraduría Agraria en el tema, deslindando claramente cuándo esta institución actúa como abogado de los sujetos agrarios y cuándo lo hace desde la perspectiva de *ombudsman* agrario, evitándose así confusiones, intromisión en las funciones de otros órganos y hasta abusos.

Impulso al relevo generacional y de unidades productivas

Como es conocido, el campo viene presentando el fenómeno del envejecimiento de sus pobladores, y en particular de los sujetos agrarios; la migración de los jóvenes por la falta de posibilidades para acceder a la tierra, y por otro lado, la inexistencia de sistemas efectivos de retiro, digno y seguro, para los campesinos mayores, ha provocado un estancamiento en la circulación de la tierra, la que permanece en manos de quienes por razones de edad, el trabajo, las ideas y el espíritu ya flaquea, en detrimento de todos.

Para romper con este círculo es necesario abrir caminos a los campesinos mayores para que puedan desprenderse de su tierra al mismo tiempo que ésta les reditúe en la forma de una pensión; paralelamente, esa tierra se convierte en el instrumento de arraigo y desarrollo de los jóvenes de la localidad, preferentemente familiares directos del titular original.

Para esos efectos, la Secretaría de la Reforma Agraria está sentando las bases de los programas Joven Emprendedor Rural y Fondo de Tierras; desde luego, absolutamente voluntarios, a favor de quienes primeramente desean ser capacitados para lograr una mayor productividad mediante la actividad agrícola, pecuaria o silvícola más acorde con la vocación de la tierra, y después, en materia de organización agraria superior.

Lograda esa capacitación, la siguiente labor es el otorgamiento de financiamientos accesibles para que los jóvenes ya capacitados puedan adquirir las tierras de sus familiares; al mismo tiempo, el monto producto de la transmisión de derechos a favor del campesino mayor, será invertido en cuenta que permitiría recibir una pensión mensual, acompañado de su afiliación al seguro popular.

Es en este punto donde la Procuraduría Agraria tiene una importante labor que realizar: aportar los esfuerzos institucionales para promover el mencionado relevo generacional, con la asistencia para acceder a los programas citados, primero, y luego, para la organización y capacitación agraria superior, de la que hablaremos más adelante.

Derecho Agrario Integral

Es indispensable que la asesoría y representación que presta la Procuraduría Agraria a los sujetos agrarios sea integral; es decir, que no se limite a los alcances de la vigente Ley Agraria, que la circunscribe a actos, documentos y autoridades que conocemos como estrictamente agrarios; es necesario entender que el ámbito de los bienes y derechos agrarios tiene una correlación directa con la tierra, su

entorno y la actividad que en ella se realiza, de tal suerte que el marco legal que rige la propiedad de la tierra no puede ser revisado sin considerar ese entorno y esa actividad.

Cuando hablamos de Derecho Agrario Integral nos referimos al marco legal que regula ese entorno y actividades inseparables de la tenencia de la tierra; así, encontramos aspectos civiles (como la sucesión y los contratos); mercantiles (sociedades y contratos); administrativos (actuación gubernamental); fiscales (régimen de los productores rurales); de aguas; forestales; usos y costumbres (derecho consuetudinario); penales (delitos especiales), entre otros muchos.

Por consecuencia, es necesario que la integralidad de la cuestión agraria vaya de la mano con la ampliación de facultades de la Procuraduría Agraria que ya hemos señalado, en el apartado de las reformas a la ley de la materia.

Organización y capacitación agraria superior

Es indispensable continuar apoyando a la **organización agraria básica** de los ejidos y comunidades del país, consistente en la elaboración de las listas de sucesión, de los reglamentos internos y estatutos comunales, de los libros de registro y contabilidad, y en la renovación de los órganos de representación y vigilancia (planteado además en el Acuerdo Nacional para el Campo como prioridad y compromiso).

No obstante, esa etapa básica no es suficiente para lograr el desarrollo rural integral; por consecuencia, es menester que la organización y capacitación en el campo también tenga lugar en niveles superiores, orientados fundamentalmente a la planeación, financiamiento y ahorro, industrialización y comercialización.

Para esos efectos, nuevamente resulta oportuna la reforma al marco legal en la ampliación de facultades de la Procuraduría Agraria, a fin de que pueda proporcionar elementos asistenciales a los sujetos agrarios en las referidas actividades, lo que les permitirá constituir sus propias redes y esquemas de financiamiento, cajas de

ahorro, ministración de insumos, procesos de transformación, sustitución de intermediarios, etcétera.

Finalmente, podrán constituirse en esquemas asociativos de cualquier tipo, acorde a su naturaleza y producción, uniendo esfuerzos que permitan su fortaleza, al mismo tiempo que contar con los apoyos y capacidades legales para la defensa de sus derechos ante cualquier acción de competencia comercial desleal, mediante las salvaguardas y mecanismos anti *dumping*, previstos en los tratados de libre comercio.

Fortalecimiento de comunidades y ejidos indígenas

Asignatura pendiente, aunque ya se hayan hecho esfuerzos muy importantes, es el combate a la marginación y la incorporación de las comunidades indígenas al desarrollo del país, al mismo tiempo que se respeten sus usos y costumbres.

Debemos entender que en la misma proporción a la variedad y número de pueblos y comunidades indígenas en México, existe otro tanto de sistemas normativos indígenas, propios e irrepetibles; por consecuencia, contamos con una vasta red de usos, costumbres y tradiciones a las que nuestra Constitución Política nos obliga a respetar, en los términos de su artículo 2º; sin embargo, también es cierto que para los terceros ajenos a esos pueblos, para los mestizos en general, no existe una identificación de sus sistemas normativos, ya que generalmente no es un derecho escrito, sino que obedecen a tradiciones orales.

En un sistema legal escrito, como lo es el nuestro y donde se hayan inmersos los indígenas, es indispensable contar con elementos que permitan **traducir esos sistemas tradicionales en derecho positivo indígena**, de tal suerte que se generen las condiciones para que propios y extraños puedan acceder, conocer, estudiar y aplicar, sin duda alguna, el mandato constitucional.

Para esos efectos, atendiendo a que la mayoría de las comunidades indígenas se encuentra vinculada a la tierra, y por ende,

están constituidos en núcleos agrarios, en los términos de la ley de la materia, la Procuraduría Agraria ha propuesto que el **estatuto comunal**³ se constituya en el documento normativo que sistematice, bajo el formato de bases generales para la organización económica y social de la comunidad, a los usos y costumbres de cada núcleo, dándole así fuerza legal y capacidad coercitiva del Estado.

Recordemos que el estatuto comunal es aprobado por la asamblea de la comunidad, máximo órgano del núcleo agrario, mismo que posteriormente es inscrito ante el Registro Agrario Nacional, surtiendo todos sus efectos legales.

La Procuraduría Agraria es la encargada de impulsar la elaboración, aprobación por asamblea e inscripción del estatuto comunal, por lo que sería un nuevo compromiso institucional. No debemos perder de vista la fundamental intervención de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) en esta materia.

Desarrollo rural integral

La gran meta, el objetivo a alcanzar, la razón final de las instituciones responsables en el campo; estas son las encargadas primeramente de dar el soporte para ello, y desde luego, es el caso de la procuración agraria.

Es decir, si ya hemos señalado que la Procuraduría Agraria no puede ni debe limitarse a los aspectos que se consideran estrictamente agrarios, y que debe atender una asesoría y representación integral; que para ello debe conocer, actuar y aplicar el marco legal agrario integral, y que debe pugnar por la organización y capacitación agraria superior; entonces es claro que todo ello sólo puede conducir a sentar las bases para alcanzar el desarrollo pleno del campo, la integralidad en los aspectos económicos y sociales, donde tienen cabida la productividad y la vida política.

³ Es, junto con el reglamento interno de los ejidos, el instrumento que regula la vida interna de los núcleos agrarios, conforme a la Ley Agraria; es un instrumento de la organización agraria básica.

Conclusiones

No hay duda de que en nuestro país existe un gran avance en la procuración de la justicia agraria, cuya respuesta ha sido acorde a la exigencia y evolución del tema agrario; pero debemos fortalecer a la institución encargada de ello, adecuándola a los retos que implica la nueva etapa del campo mexicano.

Subsisten algunos conflictos agrarios y podrán surgir otros; es indispensable continuar con los esquemas de solución, en particular la conciliación y mediación, cuando se trate de derechos agrarios colectivos; pero también debe impulsarse el arbitraje como medio alternativo, cuando los anteriores fallen; finalmente, el juicio agrario, como último recurso, requiere la reforma legal para dotarle de normatividad propia.

Aún hay pendientes en la regularización de la tenencia de la tierra para la certeza jurídica; después de la conclusión del PROCEDE al término de la administración del Presidente Vicente Fox, habrá apenas 9% de la propiedad social que no se incorporó al Programa; ya se han planteado esquemas para su atención.

Debemos pasar a organizar y capacitar a los sujetos agrarios en niveles superiores; es procuración de justicia agraria también la aportación de la asesoría para la asociación productiva superior y todo lo que ello implica.

La justicia agraria no es sólo la resolución de los conflictos y controversias del agro, por medio de sus vías tradicionales, mediación, conciliación, jurisdiccional y arbitraje; es también alcanzar los satisfactores sociales y económicos de la sociedad rural en su conjunto. Por ello, la permanente orientación de la Procuraduría Agraria debe ser hacia la conformación del Derecho Agrario Integral y, por ende, el desarrollo rural integral mismo.