



## ***Coloquio Internacional de Derecho Agrario***

Las múltiples transformaciones que se están produciendo en torno del derecho agrario fueron tema de discusión de este Coloquio. Este evento fue organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y el Tribunal Superior Agrario y se realizó del 25 al 27 de marzo del presente año.

Los temas que se trataron fueron: "Impartición de justicia", "Ecología y desarrollo rural" y "Moderno derecho agrario y sus direcciones futuras para fortalecer el desarrollo del campo".

En la primera sesión los ponentes abordaron, desde distintas perspectivas, los diferentes problemas que vive el agro tanto a nivel nacional como internacional. Se enfatizó sobre las contradicciones del derecho vigente y la existencia generalizada de códigos y leyes obsoletas; sobre el rezago agrario y las acciones que se deben realizar al respecto, y sobre la multiplicidad de fenómenos que inciden en el comportamiento de la agricultura a nivel mundial, como son las transformaciones globales de la economía. Para el caso mexicano, se habló de la necesidad de elevar a rango constitucional el derecho a la alimentación como una tarea prioritaria e impostergable.

En la segunda sesión se reflexionó sobre la necesidad de legislar en materia ecológica, partiendo de las enormes carencias que existen al respecto dentro de la legislación nacional.

En la tercera sesión, personalidades de prestigio internacional hablaron sobre la importancia de las cooperativas de desarrollo rural, así como de las sociedades de producción rural como alternativa para la solución del problema de las inversiones dentro del sector, buscando soluciones encaminadas a elevar la productividad en los núcleos agrarios.

Asimismo, se discutieron temas fundamentales que afectan la impartición del derecho agrario en sus distintos niveles. El análisis se centró en los cambios que se generan a nivel mundial y sus repercusiones en torno al agro. Lo anterior pudo enriquecerse gracias a la participación de especialistas internacionales que pudieron comparar los casos particulares con el de México y viceversa.

Es de esperar que en el futuro se puedan realizar otros foros como éste con el fin de examinar sistemáticamente los cuestionamientos que planteen los diferentes actores sociales en torno al sistema jurídico del agro internacional.

A continuación presentamos la ponencia que Luis Hernández Palacios presentó en este Coloquio, donde expuso las funciones y los retos que debe asumir la Procuraduría Agraria.

### ***Procuración de justicia agraria***

Luis Hernández Palacios\*

En el umbral del tercer milenio, cuando la posmodernidad ha dado carta de institucionalidad a las que, hasta hace unos pocos años, eran consideradas herejías en el pensamiento y práctica sociales, un puñado de aspiraciones comunes acompaña tenazmente a la humanidad. Dentro de ellas se mantiene y se afirma la aspiración universal por la justicia.

No sólo como concepto sino como vocación y demanda práctica de la vida cotidiana, la vieja máxima de Zenón de concebir la justicia como "la prudencia que da a cada uno lo que le pertenece" o la de Crisipo que la definió como "ciencia que atribuye a cada uno su dignidad", la convierten en divisa del hombre de nuestro tiempo. En nuestra tradición jurídica, el pensamiento de Ulpiano sintetiza y expresa la concepción de la justicia como "la constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo suyo".

---

\* Luis Hernández Palacios, licenciado en derecho y maestro en sociología, actualmente es Coordinador de delegaciones de la Procuraduría Agraria.

Justicia es el reclamo por la seguridad: del individuo, de la familia, en sus bienes y valores; justicia es el respeto a la dignidad. La justicia nos remite a la armonía social, a la paz, a la equidad y a la proporcionalidad en la aportación a la sociedad y la retribución a quienes la integran. La justicia no ha sido posible históricamente, sino a través del Estado y del derecho.

Es el derecho el que rige la vida social. Vivimos dentro y según la ley. Ella nos convierte en lo que somos: ciudadanos y empleados, doctores y cónyuges, personas que poseen cosas. La ley es espada y escudo. Insistimos en nuestro salario o nos negamos a pagar la renta, o nos vemos forzados a pagar multas, todo en nombre de lo que nuestro etéreo y abstracto soberano, el derecho, ha decretado. Y discutimos sobre lo que ha decretado, a pesar de que los libros donde supuestamente están registradas sus órdenes y directivas son silenciosos. Actuamos entonces como si el derecho hubiera murmurado su sentencia, en voz demasiado baja como para ser escuchada con claridad. Somos súbditos del imperio de la ley, vasallos de sus métodos e ideales, sujetos a su espíritu mientras debatimos qué debemos hacer.

El Estado, y me refiero al Estado moderno, instituye la práctica política ajustada al derecho, en la que se concibe a la justicia como procuración al interior del aparato del Estado. Procuración de justicia y poder judicial (a horcajadas entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, entre la creación de la norma y su ejecución) se convierten en la trinchera en que el Estado civiliza los conflictos sociales, para convertirlos en *litis* jurídica. Resolver lo justo y lo injusto.

Así, las danzas guerreras para hacer justicia, que hablaban de enfrentamientos y guerra, se convierten en el Estado moderno en la batalla por hacer prevalecer el derecho, por hacer prevalecer la norma social entre los particulares, entre los particulares y la sociedad, y entre los particulares, la sociedad y el Estado.

Procurar justicia como función del Estado implica disponer de la capacidad y la vocación social para actuar ante quien tiene la responsabilidad de impartir la justicia, aplicando el derecho. Esta premisa vale para todos los campos del quehacer social.

El marco social, transformado por la circulación acelerada de bienes en la *aldea global*, ha acelerado la juridicidad social y en ello radica hoy la aspiración de los hombres, de cara al tercer milenio, para hacer que la justicia tenga un sentido popular, accesible y expedito.

La vida social de México se ha apoyado en el derecho para que el Estado intervenga en uno de los problemas más atinentes y profundos, que resume y concentra el legado histórico de la nación: el problema agrario.

La procuración de justicia agraria ha sido una constante en el derecho agrario mexicano. Su antecedente histórico reciente se encuentra en las aspiraciones más genuinas del Constituyente de 1917, resultado inmediato de la Revolución Mexicana.

Un pueblo sin tierra, sin libertad y sin justicia hizo la Revolución Mexicana, con un profundo anhelo de libertad y de reivindicaciones sociales, en un movimiento que encarnó el alma profunda de México. "Pueblo de jornaleros" es la definición más precisa para describir la situación prevaleciente en 1910; concentración feudal de la tierra, arcaicos instrumentos de trabajo y, en general, la dicotomía de un país dividido entre una élite privilegiada y una masa desposeída.

El pueblo en armas se reveló contra sus opresores, destruyó lo que limitaba su libertad y exigió lo que condicionaba su explotación: la tierra. Restitución y dotación de tierras, comités agrarios y gobiernos revolucionarios conformaron los factores que darían cuerpo a la revolución agraria.

Prácticamente desde la institucionalización de la gesta de 1910, la procuración de justicia agraria tomó existencia material en la vida del país. Por decreto del Presidente Obregón surgió en 1922 la primera Procuraduría de Pueblos. Estaba destinada a fomentar la productividad agraria en México, hacer cumplir los postulados agraristas de la Revolución Mexicana y desarrollar una política de concordia, arbitraje y conciliación entre los sujetos en el agro que impidiera la formación de conflictos, o bien la reversión de los propósitos de la reforma agraria en nuestro país.

En esta línea de crecimiento y definición de sus funciones se encuentra también el Reglamento de la Procuraduría de Asuntos Agrarios, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 3 de agosto de 1954, donde se destacan como sus funciones el asesoramiento a los campesinos y a los comisariados ejidales, así como la representación legal de núcleos de población o comunidades, en los litigios que fueren parte y que tuvieran relación con las cuestiones agrarias.

Cabe señalar que en este afán de perfeccionamiento del derecho agrario, con un profundo sentido social, el Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria —publicado el 22 de septiembre de 1977— instituyó la Dirección General de Conciliación Agraria que reafirma el criterio, fundado en la sensibilidad social de destrabar conflictos, de atemperar enconos y encontrar acuerdos que cumplan las exigencias de justicia de cada una de las partes en el medio rural.

En el marco de un nuevo derecho, que deviene de las reformas al Artículo 27 constitucional de 1992, estas atribuciones son asignadas a la Procuraduría Agraria (PA). Por ello, tiene como una de sus responsabilidades fundamentales aplicar métodos jurídicos que correspondan a una política fundada en la determinación de reconocer a los campesinos como sujetos activos de la historia, representantes de nuestra identidad, arraigo, tradiciones, sentido de pertenencia y comunidad, que definen el ser del México profundo, sustento indispensable para construir una modernidad incluyente de todos los actores sociales.

Conviene resaltar que este criterio se basa en el respeto a la cultura, personalidad ancestral, sentido de sus valores y a las características de las formas de organización social de los núcleos agrarios. Rechaza una visión paternalista del Estado y cualquier esquema de tutelaje, en el que se difumina la responsabilidad social y el sentido de participación constructiva de cada sector.

No puede perderse de vista que la amplia y profunda modificación legislativa en materia agraria responde, por otra parte, a la necesidad de transformación de las relaciones sociales en el agro.

Ha sido ampliamente documentado el análisis de la situación que prevalecía en el sector y que motivó la reforma aludida. Desde hace 30 años el campo mexicano enfrenta una crisis que se expresa en su lento y escaso desarrollo; no ha logrado alcanzar los niveles y ritmo de crecimiento que reclaman los nuevos retos nacionales e internacionales, situación que contrasta con la que se ha vivido en otros sectores y ámbitos de la vida nacional.

Las causas que llevaron a este deterioro son múltiples e incluso, en algunos casos, su origen toca las raíces de nuestra historia como nación.

No obstante las distintas políticas que se diseñaron desde los años sesenta, tendientes a alcanzar la autosuficiencia alimentaria e incrementar la producción agrícola, los principales factores que definieron la crisis del sector a partir de 1965 se mantuvieron, hasta inicios de la presente década, prácticamente sin variación.

La agricultura, que había sostenido la industrialización del país y con ello al modelo de desarrollo estabilizador, estaba literalmente exhausta por el esfuerzo, y sus consecuencias se hacían cada vez más evidentes.

Económicamente estático y socialmente congelado, el sector agrícola encerraba un alto grado de conflicto derivado de la desigualdad social, la simulación en la tenencia de la tierra, la migración, la pobreza y la marginación.

A partir de la necesidad de modernizar las relaciones sociales en el campo se dieron las reformas al Artículo 27 de nuestra Constitución, mismas que, a decir de muchos de sus opositores y críticos, no resolvían el problema del agro mexicano. A más de tres años de haberse promulgado estas reformas se puede decir, con base en la experiencia y en las vivencias cotidianas, que esas opiniones eran, en muchos casos, producto de la falta de información, del desconocimiento del nuevo marco jurídico, cuando no evocaciones cargadas de nostalgia por un pasado imaginario.

En estos años de experiencia, donde no podemos dejar de reconocer errores y limitaciones, podemos observar logros significativos que van desde aquellos que han coadyuvado a romper con la dependencia corporativa, que se derivaba de la intervención de autoridades en las decisiones internas de los núcleos agrarios, hasta el acotar el poder presidencial al remitir a instancias autónomas, como lo son los Tribunales Agrarios, decisiones jurisdiccionales que en otras épocas habían sido conferidas al Ejecutivo Federal. La nueva legislación restringe el poder de las autoridades en beneficio y fortalecimiento de los sujetos agrarios.

Consolidar la política agraria para que la propiedad de la tierra sea la base de desarrollo y se traduzca en mayores ingresos, empleo y mejoramiento de la calidad de vida en el campo, son los objetivos primordiales de esta nueva política.

Procurar la seguridad jurídica de todas las formas de propiedad de la tierra; brindar certidumbre documental de los predios rústicos; proporcionar legalidad, desarrollo, bienestar, equidad y justicia a los campesinos de México; respetar los derechos agrarios; mejorar las condiciones organizativas en las que se desenvuelven las actividades sociales y económicas de ejidos y comunidades; superar las limitaciones del minifundio; facilitar una justa y productiva circulación de los derechos agrarios y la propiedad rural y ofrecer servicios institucionales de excelencia, son base y filosofía a partir de los cuales la Procuraduría Agraria cumple con la misión de ser institución de servicio social con el encargo de asesorar a los campesinos en sus relaciones jurídicas, orientarlos respecto de sus derechos y la forma de ejercerlos y, en su caso, representarlos ante los Tribunales Agrarios y otras autoridades.

Por ello, en la Procuraduría Agraria se hace una labor de seguimiento de los problemas que afectan a cada región del país, en cuanto sus orígenes, su evolución, su situación actual y sus posibles líneas de solución, todo ello en el marco del estado de derecho que se construye en el nuevo México.

Destaca el avance y el sentido social del derecho agrario mexicano plasmado en la creación de la Procuraduría Agraria, al asignarle la función de *ombudsman* especializado para atender cualquier violación del derecho agrario, con el propósito de evitar desgarramientos en el tejido social y polarizaciones estériles que frenen el desarrollo de la Nación.

La problemática del campo y de los sujetos agrarios rebasa la demanda de un simple intercambio verbal o de aclaraciones. Por ello, la asesoría debe entenderse en su más amplia acepción, lo que implica el desahogo por escrito de las consultas sobre el ejercicio de derechos agrarios individuales o colectivos; así como el apoyo a los sujetos agrarios, a través de la gestoría administrativa en los trámites

para la explotación de sus recursos y en la regularización de sus derechos ante autoridades administrativas y judiciales; igualmente, incluye la promoción de la conciliación para la solución de controversias —mediante convenio—; el juicio arbitral y la representación legal ante los Tribunales Agrarios o cualquier otro órgano jurisdiccional. Todos estos aspectos, en la práctica cotidiana, han demostrado que requieren de mayor atención y perfeccionamiento.

En el artículo 136, fracción III, de la Ley Agraria se privilegia como método de resolución de diferendos a la conciliación, con el objetivo de evitar conflictos regionales que pudieran tener eco nacional, en un área esencial para la armonía de la República, como lo es el agro.

Por otra parte, el procedimiento arbitral al que se ha hecho referencia se basa en el Artículo 27, Fracción XIX; en el último párrafo de la Ley Agraria, numerales 135 y 136, y en el propio Reglamento Interior de la Procuraduría Agraria.

El arbitraje es una facultad conferida por las partes en conflicto para resolver sus diferencias en asunto determinado, reconociendo a una persona o institución que pueda conocer y resolver sobre el particular. Dicho juicio arbitral tiene como característica más importante su profundo sentido social, la búsqueda de la concordia, el fomento de la productividad, el generar nuevas formas de respuesta institucional a desafíos que surjan de la propia dinámica de cambio en que se encuentra el país, en su inserción en la economía internacional así como la defensa de los intereses nacionales.

Cabe señalar que el procedimiento arbitral no se hallaba regulado, ni siquiera aludido, en las diferentes leyes y códigos agrarios que habían regido en el país, hasta que en 1992 se hicieron las reformas constitucionales al Artículo 27 y se expidió una nueva normatividad agraria, que favorece la conciliación y el arbitraje sobre los procedimientos judiciales para llegar a soluciones corresponsables que sumen —al esfuerzo de crecimiento estable y progreso compartido— a los actores sociales, en lugar de tener que dirimir en otras instancias los conflictos que afectan directamente la vida agraria en el país.

Por todo ello, la Procuraduría Agraria afirma una clara e irrestricta voluntad política para fortalecer la representación de los sujetos agrarios procurando siempre la igualdad entre las partes y adelantándose a conflictos que, por su envergadura, pudieran desbordar los cauces institucionales provocando una disrupción del orden interno, de la paz social y de la sustantiva importancia del agro en el conjunto articulado de la vida colectiva y política del país.

El Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (*Procede*) es uno de los programas más difundidos de la Procuraduría, no por ello el único o más importante. Necesario para impulsar otros programas de desarrollo en el campo debido a que se ocupa de la regularización de la tenencia de la tierra ejidal mediante la entrega gratuita de certificados parcelarios de derechos sobre tierras de uso común y títulos de solares urbanos, actúa en favor de los sujetos de derecho que voluntariamente lo soliciten. También comprende la regularización de las parcelas escolares de la juventud y la mujer, así como la titulación de predios donde se instalan los servicios públicos de los poblados.

Todo ello da una idea precisa de como la Procuraduría Agraria es heredera de las mejores tradiciones de la Revolución Mexicana; actualiza sus métodos privilegiando la conciliación, el diálogo y el arbitraje, y amplía su sentido social de servicio a través de recomendaciones que preserven el estado de derecho en materia agraria. Asimismo, garantiza el seguimiento de los acuerdos asumidos por las partes, en relación con los tiempos fijados y la materia tratada, siempre con un sentido irrenunciable de justicia social; enfrenta con imaginación retos inéditos, producto de la propia dinámica de transformaciones vertiginosas que vive el país, reivindicando el sentido agrarista con una política de fomento a la productividad. Coadyuva así a la resolución de problemas en un área tan sensible para la vida de la República como es el agro.

La procuración de justicia es la batalla cotidiana por hacer prevalecer el derecho. Reclamo de justicia que es insoluble de la integridad, como clara virtud de política ordinaria, y que debe asociarse permanentemente a la equidad.

La justicia no queda agotada en ningún capítulo de reglas o principios, cada uno con su propio dominio sobre algún discreto teatro de conducta. No se agota tampoco en la integridad de los funcionarios y sus poderes sobre ese escenario de la vida social. A ello hay que sumar la actitud. Es ella la que define el imperio de la justicia y no el territorio, el poder o el proceso. Actitud de cumplir la vieja sentencia de Ulpiano: "la constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo suyo". ❖

---