

Analizar el objetivo de las diversas disposiciones legales que se le otorgan a la Procuraduría Agraria, así como revisar puntualmente el origen, las reformas constitucionales relacionadas y su proyección en materia agraria, son tema de este artículo.

Introducción

Es un tema esencial para conocer la naturaleza y objetivos que las disposiciones legales le confieren a la Procuraduría Agraria. Se analizarán sus notas relevantes como organismo descentralizado de la administración pública federal; el origen, las reformas constitucionales relacionadas y su proyección en materia agraria.

Antecedentes

La Institución tiene precedentes que es relevante señalar:

- a) La Procuraduría de Pueblos. Se creó por Decreto del 22 de noviembre de 1921, en cada entidad federativa, para asesorar a los poblados en sus gestiones de dotación o restitución de ejidos.
En 1934, al reformarse el Artículo 27 constitucional y crearse el Departamento Agrario, formó parte de este.
- b) En 1953 se constituyó por decreto presidencial la Procuraduría de Asuntos Agrarios, con personal en oficinas centrales y foráneas del citado Departamento Agrario, para el asesoramiento gratuito de los campesinos.

* Director General Jurídico y de Representación Agraria de la Procuraduría Agraria.

- c) Con motivo de las diversas reformas legales, se creó primero el Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y después se elevó a rango de Secretaría, como actualmente la conocemos (1974). En el Reglamento Interior del 22 de septiembre de 1977, se constituyó la Dirección General de Inspección, Procuración y Quejas para atender las reclamaciones por violaciones a la Ley o en contra del personal de la Secretaría, con motivo de la aplicación de la legislación en la materia, y también, entre otras atribuciones, la asesoría gratuita a los campesinos y colonos en los asuntos que les interesen o confieran personalidad legal.
- d) La Institución en comento también se transformó y para efectos ilustrativos, en el último Reglamento Interior de la Secretaría de la Reforma Agraria (1989), la Dirección General de Procuración Social Agraria tenía similares funciones de asesoría, gestión, resolución de controversias en la vía conciliatoria, con una modalidad interesante: se convirtió en autoridad agraria para instruir los procedimientos de nulidad de fraccionamientos de propiedades afectables.
- e) Las reformas constitucionales de 1985 previeron la asesoría legal a los campesinos (fracción XIX del artículo 27) y la de 1992 ordenó crear, por ley, un órgano específico para la procuración de la justicia agraria (Ley Agraria, artículo 134 y siguientes).

Naturaleza jurídica

La Procuraduría Agraria se constituyó como organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio sectorizado en la Secretaría de la Reforma Agraria (artículo 134).

Los siguientes artículos son substanciales en el régimen legal que le aplica:

El Artículo 90 de la Constitución establece:

La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

El artículo 1° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala:

La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

El artículo 45 de este ordenamiento prescribe: "Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten".

A su vez el numeral 49 dispone en lo aplicable:

La intervención a que se refiere el artículo anterior se realizará a través de la dependencia que corresponda según el agrupamiento que por sectores haya realizado el propio Ejecutivo, la cual fungirá como coordinadora del sector respectivo.

Corresponde a los coordinadores de sector coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación, evaluar los resultados y participar en los órganos de gobierno de las entidades agrupadas en el sector a su cargo, conforme a lo dispuesto en las leyes.

Por otra parte, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales ordena lo siguiente:

Artículo 1°. La presente ley, reglamentaria en lo conducente del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la administración pública federal.

Artículo 3°. Las universidades y demás instituciones de educación superior a las que la ley otorgue autonomía, se regirán por sus leyes específicas.

La Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría Agraria y la Procuraduría Federal del Consumidor, atendiendo a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones, quedan excluidas de la observancia del presente ordenamiento.

Artículo 11. Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y metas señalados en sus programas. Al efecto, contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la presente ley y en lo que no se oponga a ésta a los demás que se relacionen con la administración pública.

De estos preceptos, se desprende que nuestra Constitución establece dos formas de organización de la administración pública federal que no deben mezclarse o confundirse, ya que cada una tiene sus reglas de operación y obedece a finalidades diferentes.

En la paraestatal se busca eficiencia, acciones más directas en servicios estratégicos o de servicio social, la personalidad jurídica, patrimonio y autonomía de gestión, entre otros, son caracteres fundamentales, en este ámbito.

Funciones básicas

Con la base jurídica referida, debemos ubicar a la Procuraduría Agraria que, como sabemos, tiene funciones de servicio social y está encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, jornaleros agrícolas, cuando así lo soliciten o de oficio en términos de ley (artículo 135).

Diversos autores han desarrollado lo que se denomina en materia procesal el principio de igualdad por compensación; lo anterior, significa que el Estado mediante normas e instituciones busca igualar a los desiguales en sus relaciones jurídicas con otras personas (los procedimientos tienen importantes variaciones, por ejemplo el amparo agrario); (Suplencia de la queja, oficiosidad, se amplían los términos, etc).

En efecto, la igualdad formal ante la ley, desconoce la real desigualdad entre diversos entes sociales y si se les da un tratamiento igual a los desiguales, se propicia una evidente injusticia y diversos trastornos en la sociedad.

Se ha reconocido que determinados grupos sociales requieren especial protección, en diversos ámbitos: obreros, inquilinos, jornaleros, campesinos, etc.

Bajo estas premisas, a estas disposiciones o normatividad, se les ha denominado "derecho social": entre ellas, el agrario, el obrero, de la seguridad social, cooperativo, etcétera.

Con esta orientación doctrinal y fundamento en disposiciones constitucionales, han surgido diversas instituciones para colaborar en la asesoría, representación y apoyo gratuito de esos grupos sociales: la Procuraduría de la Defensa del Trabajo, la Procuraduría del Consumidor, la que nos ocupa, entre otras importantes entidades.

Entre las atribuciones específicas de la Procuraduría Agraria, se encuentran (artículo 136):

- Coadyuvar y representar a las personas y entidades mencionadas en asuntos y ante autoridades agrarias.
- Asesorarlos en sus relaciones jurídicas con terceros.
- Promover la conciliación en las controversias agrarias y, en su caso, el arbitraje.
- Denunciar a la autoridad competente la violación de las leyes agrarias, instar a las autoridades agrarias a la realización de sus funciones a su cargo y emitir las recomendaciones pertinentes.
- Proponer medidas encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica en el campo.
- Denunciar el incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios o de los empleados de la administración de justicia agraria.

Ombudsman agrario

De acuerdo con lo previsto en el artículo 136, fracciones IV, V y VI de la Ley Agraria y 4º, fracción V, inciso C, VI y 9º del Reglamento Interior, la Procuraduría Agraria comparte los rasgos esenciales de esta figura de orden escandinavo; voz que significa representante y que ha trascendido a las legislaciones de numerosos países europeos y americanos.

De conformidad al modelo original, es un órgano dependiente del legislativo, pero con autonomía funcional, con la atribución esencial de recibir reclamaciones de los gobernados contra las autoridades administrativas, no sólo por infracciones a la legalidad, sino

también por injusticia, irrazonabilidad o retraso manifiesto. En primer término, dicho organismo debe procurar un acuerdo entre las partes y, de no lograrlo, iniciar una investigación para formular recomendaciones no obligatorias a las propias autoridades, para evitar o subsanar las violaciones detectadas. Esta labor se comunica periódicamente, generalmente en informes anuales, a los más altos niveles de gobierno y del parlamento, con la atribución adicional de proponer las medidas legales o reglamentarias para perfeccionar la protección de los derechos e intereses afectados. “Por tal motivo, también se le ha calificado como magistratura de opinión o de persuasión”.

Con base en lo señalado, esta delicada atribución de protección de los derechos agrarios y fiscalización de la conducta de las autoridades administrativas, perfila a la Procuraduría Agraria como *ombudsman* especializado en materia agraria. Así lo ha reconocido la propia Comisión Nacional de Derechos Humanos; cabe mencionar que en el artículo 22 de su reglamento, se establece la remisión de las quejas que corresponde atender a esta Institución.

En efecto, para el cabal cumplimiento de sus atribuciones es determinante contar con la autonomía funcional, elemento fundamental de la figura del *ombudsman*, según lo señalan distinguidos tratadistas en la materia:

Su facultad para emitir recomendaciones a las autoridades, por incumplimiento de sus obligaciones, obstaculización de trámites efectuados por campesinos o desestimación sin fundamento de sus peticiones, hace pensar en un defensor del pueblo o abogado de ese corte, lo cual es enteramente congruente con la naturaleza del derecho agrario, destinado a amortiguar las desigualdades sociales y nivelar las desproporciones existentes entre personas y grupos. La Procuraduría Agraria representa fielmente la irrupción del acento social en el derecho [...] —por ello concluye manifestando el Dr. Gonzalo Armienta Cal-

derón—: La Procuraduría Agraria comparte algunos rasgos del *Ombudsman*.¹

Ombudsman, en cuanto se ha conferido a la Procuraduría Agraria, siguiendo la corriente altamente favorecedora de esa figura en el derecho mexicano, el cometido de emitir las recomendaciones a las autoridades agrarias.²

Sobre el tema, es importante mencionar que el 24 de julio de 1992, se adicionó un segundo párrafo del artículo 3° de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, como se transcribió con antelación.

Para comprender los efectos y alcance de esta reforma, es pertinente referir algunos contenidos de la iniciativa presidencial, de los dictámenes del Senado, de la Cámara de Diputados y de las discusiones de éstos. En la referida iniciativa, se menciona, entre otros aspectos relevantes:

De las reformas al artículo 27 de la Carta Magna, publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 6 de enero del año en curso, el Constituyente Permanente dispuso se creara un órgano para la procuración de justicia agraria. En cumplimiento de ello, sometí a la consideración del H. Congreso de la Unión la iniciativa de Ley Agraria en la que propuse la creación de la Procuraduría Agraria, como órgano descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Dicha ley fue aprobada por esa H. Representación Nacional y publicada en el citado órgano oficial de difusión el pasado 26 de febrero.

Si bien el esquema regulatorio contenido en la citada ley, ha permitido normar de manera más efectiva la operación de dichas entidades, este esquema no es del todo compatible con

¹ *Revista de los Tribunales Agrarios*, núm. 2, 1993, p. 15.

² García Ramírez, Sergio. *Derecho Procesal Agrario*, Porrúa, 1993, p. 276.

la naturaleza de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de la Procuraduría Agraria, organismos que por las funciones que tienen encomendadas deber ser objeto de un tratamiento específico y normar sus actividades con base en ordenamientos jurídicos propios (*Diario Oficial de la Federación* del 28 de abril 1992).

Las Comisiones Unidas Primera de Gobernación y Segunda Sección de Estudios Legislativos del Senado de la República (Cámara de Diputados), produjo un dictamen que en lo conducente señala:

Por otro lado, de conformidad con la reforma aprobada también por el Constituyente Permanente al Artículo 27 constitucional, se estableció en su nueva fracción XIX, la posibilidad de que el Congreso estableciera un órgano para la procuración de justicia agraria. Como es del conocimiento de esta Asamblea, dicha Institución se creó en la Ley Agraria aprobada por el Congreso de la Unión en febrero último, atribuyéndosele el rango de organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizada en la Secretaría de la Reforma Agraria.

Toda vez que los objetivos y las funciones de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se refieren a la protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos establecidos por la Constitución General de la República o contenidos en tratados o convenios internacionales de vigencia en nuestro país, resulta conveniente la propuesta de excluirla de la observancia de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Mismo razonamiento le es aplicable al caso de la Procuraduría Agraria, cuyas funciones se resuelven en la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propieta-

rios, vecindados y jornaleros agrícolas, mediante labores de asesoría, promoción, prevención, estudio, inspección, vigilancia, investigación y denuncia.

La Cámara de Diputados aprobó el dictamen respectivo, que expresa en lo aplicable:

Atendiendo que el Constituyente Permanente, aprobó las reformas de los artículos 27 y 102 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el Congreso de la Unión aprobó la Ley Agraria, mismas que fueron publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* los días 6 y 28 de enero y 26 de febrero del año en curso, a través de las cuales se le otorga el rango Constitucional a la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la fracción XIX, del citado artículo 27 posibilitó la creación de un organismo para la procuración de la justicia agraria, mismo que fue creado a través de la Ley Agraria, la minuta que remite la colegisladora, atendiendo el sentido de la iniciativa del titular del Ejecutivo Federal, busca que estos organismos atendiendo a su naturaleza, se encuadren en la hipótesis del segundo párrafo del artículo 3° de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

En tal sentido y atendiendo a las funciones y a los objetivos que persiguen tanto la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Procuraduría Agraria; la primera protección, observancia, promoción, estudio y divulgación de los derechos humanos establecidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o contenidos en tratados o convenios internacionales vigentes en la República; y la segunda con funciones de servicios social, encargada de la defensa de los derechos de los ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, vecindados y jornaleros agrícolas; cada una apegándose a lo dispuesto por

las leyes aplicables a las mismas; Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y Ley Agraria, respectivamente, resulta congruente la propuesta, desde la iniciativa y consecuentemente la minuta en estudio de excluirlas de la observancia de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

En las discusiones entre los diputados, se señaló:

Jorge Calderón Salazar, del Partido de la Revolución Democrática:

El primero, efectivamente es positivo que se ratifique el Estatuto Autónomo de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de la Procuraduría Agraria, enhorabuena que así sea. Sin embargo, nuestro partido y no pretendo en este momento recrear la discusión, pero repito, nuestro partido cuestionó mecanismos que considerábamos de subordinación de estas dos entidades al titular del ejecutivo. No fueron aprobadas las modificaciones que presentamos oportunamente, para consolidar su carácter autónomo y frente a esta situación, simplemente decimos, que es positivo el que en el marco concreto de esta Ley Federal de Entidades Paraestatales, se ratifique la autonomía de estos dos organismos.

Luisa Álvarez Cervantes, del Partido del Frente Cardenista de Reconstrucción Nacional:

Es de vital importancia garantizar el alto rendimiento de las instituciones creadas para el cuidado y buen gobierno de los derechos humanos, una medida fundamental fue elevar a rango constitucional la Comisión Nacional de Derechos Humanos, así como fortalecer a las instituciones que lleven a cabo acciones complementarias con el propósito de que en el libre desempeño de sus actividades al mismo tiempo promuevan y preserven los derechos humanos.

Esta ley, a pesar de su buena fe, no es compatible con las tareas que desarrolla la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Procuraduría Agraria, ya que sus tareas requieren un trato especial basado en un ordenamiento jurídico propio.

Eloy Cantú Segovia, del Partido Revolucionario Institucional:

Realmente el tema que nos ocupa el día de hoy en esta materia, es muy sencillo. En la Ley Federal de Entidades Paraestatales, en su artículo 3º, el Ejecutivo Federal plantea una adición para que se exceptúe de la aplicación de dicha ley a dos entidades paraestatales: una, la Comisión Nacional de Derechos Humanos; otra, la Procuraduría Agraria.

La justificación de esta excepción a esta normatividad de estas entidades paraestatales, es muy lógica, el Ejecutivo Federal quiere otorgar una mayor autonomía a dichas entidades paraestatales.

Como se advierte de la iniciativa, dictámenes del Congreso y discusiones, la reforma que nos ocupa de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales fue para fortalecer a dos instituciones, la Comisión Nacional de Derechos Humanos y la Procuraduría Agraria, y otorgarles un tratamiento especial, por la naturaleza de las funciones encomendadas y permitir normar sus actividades con base en ordenamientos jurídicos propios (autonomía funcional).

Lo anterior, significa que no les es aplicable la citada Ley de las Entidades Paraestatales (el artículo 8º establece que corresponde a los titulares de las Secretarías de Estado, encargada de la coordinación de los sectores, las políticas de desarrollo, coordinar la programación y presupuestación, conocer la operación y evaluación, etc.), así como cualquier otra norma que signifique menoscabo a su autonomía de gestión (órgano de gobierno presidido por el titular de la Coordinadora de Sector; artículo 18), etcétera.

Proyección de la Procuraduría Agraria

Es importante que la Institución consolide su funcionamiento en los términos señalados, es decir, contar con personalidad jurídica, patrimonio, autonomía funcional, etc., y de esa manera cumplir con los objetivos previstos en la Constitución y en la Ley Agraria, en beneficio de los campesinos.

Vinculado con este tema y con las funciones de la Procuraduría Agraria, se discute quiénes son las autoridades agrarias. La Ley Federal de Reforma Agraria, de alguna forma las definía; al derogarse y haberse suprimido los procedimientos dotatorios agrarios que iniciaba la Secretaría de la Reforma Agraria, y otras atribuciones que le confería, y establecer el artículo 136, fracción I de la Ley Agraria que la Institución coadyuvará y, en su caso, representará a los sujetos agrarios en asuntos y ante autoridades de esa índole, surge la interrogante de quiénes serán ellas. Por tanto, estimo conveniente reflexionar a quiénes nos referimos, de conformidad a los precedentes y a la legislación anterior y vigente en la materia.

Al respecto, una tesis jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia, a la letra dice:

Materia agraria. Su connotación.- "... cabe concluir que tiene carácter de 'materia agraria' cualquier asunto en el que se reclamen actos que de alguna manera afecten directa o indirectamente el régimen jurídico agrario que la legislación de la materia, es decir, el artículo 27 de la Constitución, el Código Agrario y sus Reglamentos, establecen a favor de los sujetos individuales y colectivos antes especificados; ya sea que tales actos se emitan o realicen dentro de algún procedimiento agrario en que, por su propia naturaleza, necesariamente están vinculados con las cuestiones relativas al régimen jurídico agrario mencionado, o bien cuando, aún provenientes de cualesquiera otras autoridades, pudieran afectar algún derecho comprendido dentro del aludido régimen jurídico agrario...

En consecuencia, autoridad agraria será aquella que en el cumplimiento de sus funciones afecte los intereses individuales o colectivos de los núcleos agrarios, pudiendo ser la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (antes SARH, concebida como autoridad en la Ley Federal de Reforma Agraria); SEMARNAP, que hoy es la competente para resolver en materia forestal; CONAGUA, en lo relacionado con el régimen jurídico de aguas; puede ser también una autoridad estatal o municipal.

En consecuencia, en apoyo y defensa de los campesinos, la Procuraduría Agraria está en posibilidad jurídica de intervenir, instar para el cumplimiento de sus obligaciones o emitir las recomendaciones procedentes y en todas las demás atribuciones ya mencionadas que la caracterizan como *ombdusman* especializado en materia agraria.

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.

Conclusiones

1. La Procuraduría Agraria es una Institución con profundas raíces en la cultura jurídica agraria en nuestro país y en su evolución, tiende a su consolidación y perfeccionamiento.
2. Sus funciones de servicio social están sustentadas en la Ley Fundamental, en los principios del derecho social y en el reconocimiento a la desigualdad de los diferentes sujetos agrarios, que requieren del apoyo con diversas medidas, para la protección de sus derechos.
3. Los caracteres substanciales de *ombdusman* especializado en la materia le otorgan un perfil distintivo, que hizo necesaria la reforma de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, para permitirle el logro cabal de sus atribuciones.

4. De acuerdo con la normatividad que la rige, es una entidad de derecho público, con el carácter de organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, etc.; por tanto, facultada para establecer sus propias políticas de desarrollo, programación y presupuestación, así como para su operación y evaluación.
5. Su estructura y administración está definida en la Ley Agraria, sin requerir del órgano de gobierno a que se refiere la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; en consecuencia, para manejar y erogar los recursos asignados por medio de sus propios órganos.

Lo anterior no significa la ausencia de controles en el manejo presupuestal, su justificación, fiscalización y, en su caso, la aplicación de las sanciones que las leyes determinen.

