

LA PROCURADURÍA AGRARIA Y SU REGLAMENTO INTERNO

Isaías Rivera Rodríguez

Con la publicación de la reforma «modernizadora» al artículo 27 constitucional en el **Diario Oficial de la Federación** del 6 de enero de 1992, tiene origen una tercera etapa en la conformación del derecho Agrario y que en realidad viene a constituir un nuevo Derecho Agrario¹. En la reforma se mantiene intocada la fracción XIX del citado artículo constitucional, que había sido adicionada en 1983, y donde se establecía el fundamento para la creación de un órgano de procuración agraria. Esta fracción, al igual que el concepto de la procuración social agraria, sirve de fundamento para robustecer la estructura de la institución a través de la nueva Ley Agraria y el reglamento interior que *ex profeso* se expide.

El 7 de febrero de 1992, el Presidente de la República envió a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, una iniciativa de nueva Ley Agraria que abroga a la Ley Federal de Reforma Agraria. Entre las consideraciones se indicaba que «... el debate parlamentario enriqueció con propuestas importantes la iniciativa de retomar... una de las propuestas más relevantes fue la creación de un órgano de procuración de justicia agraria. Con este organismo, el Estado podrá instrumentar de manera ágil y eficiente, la defensa y protección de los derechos de los hombres del campo. Para cumplir el mandato constitucional, la iniciativa propone la creación de un organismo descentralizado de la administración pública federal: la Procuraduría Agraria. No permitiremos que se engañe o que se tome ventaja de la buena fe del campesino mexicano. En ese empeño, la Procuraduría

¹ La primera, antiguo Derecho Agrario, de la conquista al período revolucionario; la segunda, Derecho Agrario revolucionario, de la Ley del 6 de enero de 1915 a la reforma de 1992.

defenderá los intereses de los hombres del campo y los representará ante las autoridades agrarias... ». Como elementos sustanciales en la creación de la Procuraduría Agraria encontramos la necesidad de otorgar garantías en la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra, el acceso a una expedita impartición de justicia y la asesoría legal a los campesinos.

La ley Agraria señala que la Procuraduría Agraria tiene personalidad jurídica y patrimonio propios, sectorizada en la Secretaría de la Reforma Agraria (artículo 134 L) ², cuyas funciones generales son de servicio social y defensa de los derechos ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios y comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados y jornaleros agrícolas, mediante la aplicación de las atribuciones que le confiere la ley y su reglamento, cuando así se lo soliciten o de oficio, en los términos de la ley (artículo 135 L).

Como atribuciones específicas de la Procuraduría Agraria, determinadas por la ley (artículo 136 L) encontramos:

- I. Coadyuvar y representar en asuntos y ante las autoridades agrarias.
- II. Asesorar sobre consultas jurídicas con respecto a la aplicación de la ley agraria (opinar y vigilar los contratos de ejidatarios con terceros sobre el aprovechamiento de sus parcelas o de los ejidos sobre tierras de aprovechamiento común; opinar sobre los proyectos de desarrollo y escrituras sociales de las sociedades que constituyan ejidos o comunidades con las tierras de uso común y vigilar el cumplimiento al derecho de preferencia en el caso de liquidación de dichas sociedades, artículo 75 L);
- III. Promover y procurar la conciliación de intereses en las controversias relacionadas con la normatividad agraria (como en el caso

² Ley Agraria.

de las controversias sobre la proporcionalidad de las indemnizaciones en caso de expropiación, artículo 96 L);

- IV. Prevenir y denunciar la violación de las leyes agrarias, instar a las autoridades agrarias a la realización de sus funciones y emitir las recomendaciones que considere pertinentes.
- V. Estudiar y proponer medidas para fortalecer la seguridad jurídica en el campo.
- VI. Denunciar el incumplimiento de obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios o de los empleados de la administración de justicia agraria.
- VII. Inspección y vigilancia para defender los derechos de sus asistidos, con el auxilio de las autoridades locales (como designar comisario en las sociedades constituidas por ejidos y comunidades, en las que participen personas ajenas, siempre que aquéllos no lo hubieren hecho ya, artículo 75 L);
- VIII. Investigar y denunciar el acaparamiento o concentración de tierras (latifundios).
- IX. Asesorar y representar para obtener la regularización y titulación de los derechos agrarios.
- X. Denunciar ante el Ministerio Público o autoridades correspondientes, los hechos delictivos, infracciones o faltas administrativas en la materia y atender las denuncias del consejo de vigilancia sobre irregularidades del comisariado ejidal (¿y del consejo de vigilancia quién se ocupa?).
- XI. Las demás que señalen la ley, sus reglamentos y otras leyes, en cuyo rubro se incluye, por ejemplo, la vigilancia sobre el fondo legal del ejido y sobre el destino a los servicios públicos de las tierras que aporten los ejidos a los municipios y otras entidades (artículo 64 L).

Su domicilio oficial estará en la Ciudad de México, Distrito Federal, y establecerá delegaciones en los Estados y oficinas donde estime necesario (artículo 137 L). Las controversias en las que la Procuraduría sea parte, serán competencia de los tribunales federales; las autoridades federales, estatales y municipales, así como las organizaciones sociales, serán sus coadyuvantes en el ejercicio de atribuciones (artículo 138 L). La dependencia se integra con un Procurador Agrario, un Subprocurador, un Secretario General, el Cuerpo de Servicios Periciales y las demás entidades que se estimen necesarias (artículo 139 L).

El reglamento interior de la Procuraduría Agraria constituye uno de los primeros dispositivos en la materia que sufre cambios; al amparo del nuevo Derecho Agrario, hemos mencionado que existe un nuevo dispositivo constitucional, una nueva ley agraria, una Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y el reglamento interno que norma a la Procuraduría Agraria, como un instrumento de protección a los intereses del productor rural.

En efecto, un primer reglamento interno fue publicado en el **Diario Oficial de la Federación** el 30 de marzo de 1992, para ser abrogado posteriormente por el nuevo reglamento que se publicó en el **Diario Oficial** un año después de aquél, el 30 de marzo de 1993. Tanto para la misma institución procuradora de justicia agraria, como para la dependencia en la cual se encuentra sectorizada, la Secretaría de la Reforma Agraria, así como para el público en general, se hizo evidente que la estructura originalmente creada para la dependencia en aquel reglamento abrogado, tendía a complicarse en su integración, ya que establecía estructuras que superaban la intención del legislador o la de cualquier otra dependencia con un objetivo similar; en otras palabras, no solamente se pretendió una conformación que superaba aspectos presupuestarios, sino incluso amenazaba en convertirse en un elefante blanco, al que su propia obesidad le impediría el cabal cumplimiento de sus nobles fines.

La estructura jerárquica propuesta superaba el contenido de la misma ley; por una parte, se creaban varios cargos de Subprocurador y por otra, la figura de los Visitadores Especiales, colocándolos por encima de los anteriores mencionados, violando el sentido del dispositivo en la ley, que se limita únicamente a crear el cargo de Procurador, Subprocurador y Secretario General.

Con el nuevo dispositivo reglamentario se simplifica la estructura interna de la dependencia y se amplían sus atribuciones, destacando la asesoría a los propietarios sociales en materia de contratos y convenios, la orientación y gestiones ante la administración pública y su actuación como árbitro, entre otros (artículo 4º R) ³; al reducir la estructura interna con relación de la establecida en el anterior reglamento abrogado (artículo 6 R), permanecen los cargos de los Visitadores Especiales y la integración del Consejo Consultivo, pero colocados por debajo del Subprocurador (artículo 13 R).

Respecto a su organización interna, podemos mencionar que el Procurador Agrario será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República (artículo 142 L) y deberá reunir los siguientes requisitos: ser mexicano, mayor de edad, en ejercicio de sus derechos civiles y políticos, con experiencia mínima de cinco años en cuestiones agrarias, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito internacional que amerite pena corporal (artículo 140 L). Sus atribuciones son: actuar con la representación legal de la dependencia; dirigirla y coordinarla; nombrar y remover al personal de la institución; señalar funciones, responsabilidades y remuneraciones; crear unidades técnicas y administrativas; expedir manuales de organización y procedimientos; dictar normas para la desconcentración territorial, administrativa y funcional; proponer su presupuesto; delegar facultades y los demás que se señalen (artículo 144 L).

³ Reglamento interior de la Procuraduría Agraria.

El Subprocurador será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, a propuesta del Secretario de la Reforma Agraria (artículo 143 L), debiendo reunir los siguientes requisitos: ser mexicano, mayor de edad, en ejercicio de sus derechos civiles y políticos, con una práctica profesional mínima de dos años al día de su designación y cédula profesional de Licenciado en Derecho con la misma antigüedad, gozar de buena reputación y no haber sido condenado por delito internacional que amerite pena corporal (artículo 141 L). Sus atribuciones son: dirigir las funciones de sus respectivas áreas de responsabilidad, de conformidad con el Reglamento Interior (artículo 146 L).

El Secretario General también será nombrado y removido libremente por el Presidente de la República, a propuesta del Secretario de la Reforma Agraria (artículo 143 L); los requisitos a cumplir son los mismos señalados para el Subprocurador, salvo el de la cédula y experiencia profesional (artículo 141 L). Las atribuciones que le corresponden son: las tareas administrativas de la institución, coordinando las oficinas de la dependencia de acuerdo con las instrucciones y disposiciones del Procurador (artículo 145 L).

El Cuerpo de Servicios Periciales lo integran expertos de las distintas disciplinas profesionales y técnicas que requiera la Procuraduría y tendrán a su cargo la realización de los estudios, peritajes, consultas y dictámenes que le sean requeridos por la propia dependencia (artículo 147 L).

Destaca también la creación de la Coordinación General de Programas Prioritarios, a la que se ubica incluso por encima del Secretario General (artículo 11 R). Básicamente, tiene a su cargo la supervisión del Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE) y el apoyo a los ejidos y comunidades para el desarrollo de sus núcleos de población (artículo 12 R).

Consideramos oportuno mencionar que dentro de la estructuración de la Procuraduría Agraria, se han configurado ciertas atribuciones y

organización interna que nos lleva a semejanzas con la Comisión Nacional de Derechos Humanos; pareciera que de alguna manera, con esta dependencia, se tiene la intención de establecer una instancia protectora de los derechos humanos, específicamente correspondientes al sector campesino; así, encontramos que la Procuraduría tendrá como atribución, entre otras, la de emitir recomendaciones a las autoridades por el incumplimiento de sus obligaciones, por la obstaculización de los trámites realizados por campesinos o por la desestimación sin fundamentos de sus peticiones (artículo 4 fracción VI R).

Por su parte, los Visitadores Especiales pueden ser especiales, regionales o estatales, y tendrán a su cargo la atención de asuntos que por su importancia se les encomiende expresamente, en los que tendrán la representación del procurador, pudiendo realizar las visitas que estimen convenientes para lograr el conocimiento directo de los hechos relacionados con las actividades, funciones o procedimientos que tengan asignados; en otras palabras, se viene a convertir en una figura similar a la de la Comisión de Derechos humanos indicada, respecto del conocimiento, supervisión e investigación de asuntos, que tengan una relevancia especialmente considerada por la persona del mismo Procurador, además de las facultades para la revisión de las acciones que lleva a cabo el propio personal de la Procuraduría Agraria.

Por lo que respecta al Consejo Consultivo (artículo 31 R), éste se constituye como un órgano de opinión y de consulta de la propia Procuraduría, integrado con representantes honorarios de los sectores público, social o privado, en un máximo de 20 miembros y con respecto a los asuntos que se estimen esenciales para la instrucción o al propio Procurador. En otras palabras, nos encontramos ante la creación de un cuerpo de conocedores del medio, aun cuando no expertos en la materia, que permitirán orientar al Procurador y en consecuencia, las acciones de esta institución; y finalmente, un cuerpo en el que se deliberarán aquellas cuestiones que por su importancia ameriten la opinión de representantes relacionados con los diversos sectores de influencia.

Los servicios que presta la institución son gratuitos (artículo 33 R) y podrán ser solicitados en forma personal o verbal, por comparecencia o por escrito, respecto de la cual se levantará el acta respectiva; con el escrito o el acta de comparecencia, la Procuraduría se allegará los elementos suficientes para determinar la procedencia del planteamiento (artículo 35 R).

Destacamos el hecho de que la Procuraduría Agraria tendrá la facultad de negarse a intervenir el caso que los planteamientos o comparecencias de los campesinos o núcleos de población se efectúen acompañados de representantes, apoderados o asesores particulares; lo anterior significa que para la Procuraduría Agraria la intervención de abogados o litigantes, prácticamente implica el desechamiento del caso. Desde nuestro punto de vista, esto no resulta congruente y limita la participación de los afectados (artículo 35 R).

En el trámite de los procedimientos ante la Procuraduría Agraria se aplicarán los principios de oralidad, economía procesal, inmediatez, suplencia a la deficiencia de la queja e igualdad real de las partes (artículo 40 R). Como actitud prioritaria ante los conflictos que se le planteen, la Procuraduría Agraria buscará la vía conciliatoria para la resolución de éstos (artículo 41 R).

Por lo demás, el Reglamento que nos ocupa establece sistemas, procedimientos y atribuciones de cada una de las unidades que integran la Procuraduría Agraria, específicamente por lo que se refiere a las direcciones generales especializadas en distintos ramos y a las delegaciones estatales.