

## **Derechos de acceso a la justicia: función de la procuraduría agraria y de los tribunales agrarios**

**Alejandro Ibarra Hernández\***

### **I. Contexto jurídico**

No voy a hacer una cronología de los cambios en la legislación mexicana, pero es pertinente recordar que en los últimos 20 años ha habido cambios en el contexto jurídico del país que son significativos. Se debe señalar que México ha transitado por un largo camino indigenista, desde los primeros planteamientos de Gamío, y, por otra parte, un movimiento indígena que también proviene de varias décadas anteriores.

El 27 de junio de 1989 es aprobado el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, en la septuagésima sexta reunión de la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); México fue de los países que votaron por su aprobación, se reflejaba ya una visión coincidente en pro de los derechos de los pueblos indígenas. Dicho convenio fue ratificado posteriormente por el Congreso de la Unión.

En 1992 se modificó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para reconocer el carácter pluriétnico y multicultural del País; menos de 10 años después, es aprobada otra reforma constitucional que se consigna fundamentalmente en su artículo 2, el cual expresa los derechos de los pueblos indígenas y las obligaciones de los tres órdenes de gobierno para con ellos; esta modificación no estuvo exenta de diversas manifestaciones de inconformidad y aún de acciones legales para combatirla. Por supuesto no es mi intención entrar en el debate de dicha reforma.

También en 1992, se realizó otra reforma constitucional, igualmente polémica, relativa a la cuestión agraria, en la que se dio por concluido el reparto agrario y se planteó un nuevo marco jurídico secundario y una novedosa institucionalidad en materia agraria.

La Ley Agraria, promulgada en 1992, estableció la creación de la Procuraduría Agraria y de los Tribunales Agrarios, estableciendo nuevos principios para la impartición de la justicia agraria; también la ley establece que el Registro Agrario Nacional (RAN) será el encargado de registrar y hacer públicos los actos relativos a las tierras de propiedad social y los terrenos nacionales, así como los derechos de los ejidatarios y comuneros.

conocimientos necesarios para acreditar el acceso al siguiente grado escolar.

<sup>37</sup> Cfr. Informe del Relator Especial sobre la Situación de los Derechos Humanos y las

La Ley Agraria establece que, entratándose de tierras de grupos (sic) indígenas, en la solución de sus controversias se deberán respetar las costumbres y usos que sean pertinentes (artículo 164, 2º párrafo). La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) en 1992 estableció que “la ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas”, (fracción VII del artículo 27 de la CPEUM), la Ley Agraria retoma este precepto en su artículo 106 y hace mención explícita al artículo 4º de la CPEUM que señalaba el carácter plurietnico y multicultural de la nación mexicana.

Por su parte, la reforma a la Constitución del 2001, estableció en su artículo segundo el respeto y consideración a los usos y costumbres de los pueblos y comunidades indígenas en tanto no violenten las disposiciones legales vigentes y las garantías individuales, dice textual:

Aplicar sus propios sistemas normativos en la regulación y solución de sus conflictos internos, sujetándose a los principios generales de esta Constitución, respetando las garantías individuales, los derechos humanos y, de manera relevante, la dignidad e integridad de las mujeres. La ley establecerá los casos y procedimientos de validación por los jueces o tribunales correspondientes.<sup>1</sup>

Este es el contexto jurídico actual, en él están planteados aspectos fundamentales considerando la especificidad de los núcleos agrarios donde habitan indígenas, pero puede decirse que aún no se garantiza el acceso de los pueblos indígenas a la justicia agraria.

Esto pasa por dos razones principales, más allá de los posibles vacíos jurídicos que aún puedan existir: primero, porque a un número importante de funcionarios públicos en toda la administración pública, federal, estatal, municipal y de los poderes legislativo y judicial, no les es posible comprender el porqué del supuesto trato preferencial que la Constitución les brinda a los pueblos y comunidades indígenas; pesan en ellos muchos años de políticas integracionistas y les resulta contradictorio el respeto a la diversidad étnica y sus manifestaciones; segundo, porque las instituciones públicas no han sabido, podido o querido, adaptarse para acatar las obligaciones constitucionales para con los pueblos indígenas, no han adecuado ni estructuras ni programas.

## II. Estructura agraria y pueblos indígenas

Dice Warman que:

El concepto de indio o de su sinónimo presumiblemente más gentil,

indígena, se refiere a una identidad [...] El terreno de la identidad es resbaloso. Las personas tienen muchas identidades: como individuos, portador de un género, parte de una familia y una parentela, vecino de una localidad o un barrio, hablante de una lengua materna, creyente de una religión o de ninguna [...] casi todas las identidades son a fin de cuentas vagas. Suman elementos compartidos pero también agregan diferencias y cambian constantemente. Entre las más elusivas están las identidades étnicas, las que se refieren a un origen común y por ello supuestamente, a una cultura compartida.<sup>2</sup>

Así, para los que no son indígenas, identificar a las comunidades y ejidos que “son indígenas” resulta un asunto complicado, lo es más al considerar que en las regiones indígenas, no todos los pobladores de una localidad hablan alguna lengua indígena; para las instituciones públicas no sólo es un tema complicado, es un asunto trascendental para la aplicación de las acciones públicas.

El dato de hablante de lengua indígena, dato de origen censal, es el único referente objetivo que poseen quienes no están involucrados en asumir una identidad indígena, es decir para aquellos mexicanos que no pertenecen a algún pueblo indígena.

Los esfuerzos por “contabilizar” con precisión a los indígenas se han centrado en el análisis de las familias donde hay hablantes de lenguas indígenas, posición que es razonable pero no exenta de polémica. Es polémica en razón de que la definición constitucional de pueblos indígenas —que es casi idéntica a la definición en el Convenio 169 de la OIT— admite diferentes interpretaciones. Regresando al asunto de las familias indígenas y las localidades donde habitan, hay un gran número de ellas donde no toda la población, considerada exógenamente, se podría definir como indígena. La Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas (CDI) ha identificado municipios y localidades según el grado de población indígena.<sup>3</sup>

Siguiendo un criterio análogo, la Procuraduría Agraria y el Instituto Nacional Indigenista (INI) —hoy CDI— clasificaron a los ejidos y comunidades con presencia indígena.

El resultado es significativo, de los casi 30,000 núcleos agrarios, el 23% tienen presencia indígena y se ubican en 25 entidades federativas del país. En el caso de los ejidos, 5,526 tienen presencia indígena, son el 20.6% del total. De las comunidades reconocidas 1,167 son consideradas con población indígena, equivalen al 49.3% del total.

Para algunos puede resultar sorprendente que no todas las comunidades

a México llevada a cabo los días 1 a 18 de junio de 2003.

<sup>38</sup> Cfr. Observatorio Ciudadano de los Pueblos Indígenas, Seguimiento de las Obligaciones del Gobierno de México a las Recomendaciones del Relator de Naciones Unidas, Informe

—“agrarias” para distinguirlas de los conceptos comunidad y comunidad indígenas empleados sobre todo en las ciencias sociales, pero sin relación al régimen de la tenencia de la tierra— sean indígenas; pero si se revisa la génesis del proceso de reconocimiento oficial de este régimen de propiedad, resulta fácil de entender que no sea así, nunca fue requisito la identidad étnica.

Lo que resulta interesante es que, tal vez de manera imperfecta, se tiene un parámetro, basado en la proporción de indígenas, para definir

#### PRESENCIA INDÍGENA

Nº	ESTADO	EJIDOS	COMUNIDAD	TOT. N.A.	% NAL.
1	Oaxaca	658	557	1,215	18.15
2	Veracruz	883	53	936	13.98
3	Chiapas	879	31	910	13.60
4	Yucatán	700	2	702	10.49
5	Hidalgo	370	116	486	7.26
6	San Luis Potosí	298	149	447	6.68
7	México	274	31	305	4.56
8	Campeche	248	0	248	3.71
9	Sonora	221	13	234	3.50
10	Quintana Roo	197	0	197	2.94
11	Guerrero	116	80	196	2.93
12	Chihuahua	149	23	172	2.57
13	Puebla	126	25	151	2.26
14	Michoacán	95	36	131	1.96
15	Sinaloa	117	1	118	1.76
16	Tabasco	105	1	106	1.58
17	Morelos	42	7	49	0.73
18	Nayarit	18	21	39	0.58
19	Durango	11	12	23	0.34
20	Baja California	6	3	9	0.13
21	Querétaro	6	1	7	0.10
22	Jalisco	0	5	5	0.07
23	Tlaxcala	5	0	5	0.07
24	Coahuila	1	0	1	0.01
25	Guanajuato	1	0	1	0.01
<b>Total</b>		5,526	1,167	6,693	100

el universo de aplicabilidad de las disposiciones legales agrarias, que atañen a los pueblos indígenas.

Destaca que en seis estados, Oaxaca, Veracruz, Chiapas, Yucatán, Hidalgo y San Luis Potosí, estén el 70% de los núcleos agrarios con presencia indígena, también llama la atención que los estados de México, Puebla y Guerrero, que tienen los lugares 5º, 6º y 8º en población indígena, no estén entre los seis primeros con núcleos agrarios con presencia indígena, sin embargo esto se explica porque en algunas regiones indígenas de esos tres estados el régimen prevaleciente de la tenencia de la

tierra que ejercen los indígenas, es la propiedad privada, mayoritariamente minifundista.

El siguiente cuadro señala la estructura de ejidos y comunidades totales y aquellos con presencia indígena, debo aclarar que los números totales de ejidos y comunidades son tomados del libro *La transformación agraria* publicado por la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA) en el año de 1998 por lo que pueden diferir de las actuales cifras que maneje el sector agrario.

Como se aprecia, es en los estados de Oaxaca, Hidalgo y San Luis Potosí, donde hay el mayor número de comunidades con presencia indígena; se resalta también Veracruz por tener cerca del 70% de las comunidades de la entidad con presencia indígena. Nótese que Yucatán y Baja California, aunque sólo tienen 2 y 3 comunidades respectivamente, éstas son con presencia indígena.

En el caso de la propiedad social ejidal, debemos destacar los estados que tienen una proporción mayor a la media nacional (21%), en ejidos con presencia indígena, tales son los casos de Campeche, Yucatán, Chiapas, Oaxaca y Quintana Roo.

Así, tenemos una idea muy clara de en qué estados del país tenemos núcleos agrarios donde la población indígena es importante en cuanto a la titularidad de los derechos agrarios, ejidales y comunales.

El Programa de Certificación de Tierras Ejidales y Titulación de Solares Urbanos (PROCEDE), se propuso la regularización interna de las comunidades con modalidades distintas a la de las tierras ejidales, porque, cuando se inició la promoción en comunidades del PROCEDE, un objetivo era no cambiar los términos de las relaciones internas que se dan en estos núcleos agrarios y respetando las especificidades legales que tienen. Se plantearon esquemas más flexibles para que las comunidades adoptaran o decidieran la forma de certificación más afín a su administración del territorio.

A fines del año 2005, de los cerca de 6,700 núcleos agrarios con presencia indígena, poco más de 5,200 estaban certificados o en vías de lograrlo (77.6%), los 1,490 núcleos restantes estaban clasificados con algún problema que impedía la certificación. Por tipo de núcleo agrario, el panorama era diferente; mientras que en los ejidos con presencia indígena, cuatro de cada cinco ejidos estaba certificado o en proceso de lograrlo (80%), en las comunidades con población indígena, sólo tres de cada cinco comunidades se certificaron o se encontraban en camino de lograrlo (60%).

En el disco de *Estadísticas agrarias 2004* que publica la Procuraduría Agraria, se incluyó un estudio sobre la "Tenencia de la tierra en municipios con predominancia indígena" que señala:

Se identifica un aumento de casi el doble, respecto del comportamiento nacional, en la proporción de los ejidos que sólo cuentan con tierras de uso común, y un consecuente decremento en los núcleos que disponen de los dos tipos de tierra; mientras se

## Estructura de ejidos y comunidades totales con presencia indígena al nivel de entidad federativa

Nº	ESTADO	EJIDOS				COMUNIDAD				TOT. N.A.				
		TOTAL	Con P.I.	%	TOTAL	TOTAL	Con P.I.	%	TOTAL	TOTAL	Con P.I.	%	TOTAL	
1	Aguascalientes	180	0	0.00	3	0	0.00	183	0	0.00	0.00	183	0	0.00
2	Baja California	222	6	2.70	3	3	100.00	225	9	4.00	4.00	225	9	4.00
3	Baja California Sur	96	0	0.00	0	0		96	0	0.00	0.00	96	0	0.00
4	Campeche	373	248	66.49	0	0		373	248	66.49	66.49	373	248	66.49
5	Coahuila	897	1	0.11	3	0		900	1	0.11	0.11	900	1	0.11
6	Colima	154	0	0.00	2	0		156	0	0.00	0.00	156	0	0.00
7	Chiapas	1,763	879	49.86	84	31		1,847	910	49.27	49.27	1,847	910	49.27
8	Chihuahua	872	149	17.09	63	23		935	172	18.40	18.40	935	172	18.40
9	Distrito Federal	50	0	0.00	14	0		64	0	0.00	0.00	64	0	0.00
10	Durango	966	11	1.14	123	12		1,089	23	2.11	2.11	1,089	23	2.11
11	Guajuato	1,394	1	0.07	4	0		1,398	1	0.07	0.07	1,398	1	0.07
12	Guerrero	1,026	116	11.31	174	80		1,200	196	16.33	16.33	1,200	196	16.33
13	Hidalgo	983	370	37.64	146	116		1,129	486	43.05	43.05	1,129	486	43.05
14	Jalisco	1,324	0	0.00	53	5		1,377	5	0.36	0.36	1,377	5	0.36
15	México	1,051	274	26.07	172	31		1,223	305	24.94	24.94	1,223	305	24.94
16	Michoacán	1,684	95	5.64	129	36		1,813	131	7.23	7.23	1,813	131	7.23
17	Morelos	204	42	20.59	25	7		229	49	21.40	21.40	229	49	21.40
18	Nayarit	360	18	5.00	38	21		398	39	9.80	9.80	398	39	9.80
19	Nuevo León	596	0	0.00	16	0		612	0	0.00	0.00	612	0	0.00
20	Oaxaca	770	658	85.45	793	557		1,563	1,215	77.74	77.74	1,563	1,215	77.74
21	Puebla	1,037	126	12.15	121	25		1,158	151	13.04	13.04	1,158	151	13.04
22	Querétaro	355	6	1.69	16	1		371	7	1.89	1.89	371	7	1.89
23	Quintana Roo	274	197	71.90	0	0		274	197	71.90	71.90	274	197	71.90
24	San Luis Potosí	1,099	298	27.12	156	149		1,255	447	35.62	35.62	1,255	447	35.62
25	Sinaloa	1,140	117	10.26	83	1		1,223	118	9.65	9.65	1,223	118	9.65
26	Sonora	859	221	25.73	47	13		906	234	25.83	25.83	906	234	25.83
27	Tabasco	737	105	14.25	2	1		739	106	14.34	14.34	739	106	14.34
28	Tamaulipas	1,289	0	0.00	3	0		1,292	0	0.00	0.00	1,292	0	0.00
29	Tlaxcala	235	5	2.13	1	0		236	5	2.12	2.12	236	5	2.12
30	Veracruz	3,343	883	26.41	76	53		3,419	936	27.38	27.38	3,419	936	27.38
31	Yucatán	718	700	97.49	2	2		720	702	97.50	97.50	720	702	97.50
32	Zacatecas	745	0	0.00	14	0		759	0	0.00	0.00	759	0	0.00
	Suma	26,796	5,526	20.62	2,366	1,167		29,162	6,693	22.95	22.95	29,162	6,693	22.95

mantiene el porcentaje de los que sólo tienen área parcelada. **A pesar de que ese incremento indica que en los núcleos de estos municipios tiene mayor importancia el uso común, tampoco se puede subestimar el dato de que, la mayoría de esos núcleos dispone de áreas parceladas.**

En términos de la superficie certificada de ejidos y comunidades a enero de 2004, en los municipios indígenas analizados, que abarca 3.6 millones de hectáreas: 18.7% corresponde a superficie parcelada, 80% es tierra de uso común y 0.3% para asentamientos humanos. **Esta distribución es diferente en relación con las proporciones nacionales, la diferencia es de doce puntos porcentuales: por un lado, se reduce la superficie parcelada y, en consecuencia, aumentan las tierras de uso común.**<sup>4</sup>

Esto puede ser una descripción objetiva de la situación registrada, pero se debe señalar que en el caso de las comunidades, una alta proporción de ellas aceptó la “certificación” bajo la modalidad del polígono general, esto quiere decir que independientemente que al interior de la comunidad pueda haber parcelamiento, la estadística derivada de la certificación, identificará al núcleo con tierras de uso común exclusivamente, ello puede sesgar el análisis de la estructura interna de la tierra de los núcleos agrarios con presencia indígena, al no considerar las modalidades de la certificación de las comunidades.

Tiene relevancia en el sentido de que en la decisión de incorporarse al programa en la modalidad del polígono general pudo prevalecer la conducción de los servidores públicos del sector agrario y del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI) hacia una modalidad que se concluía más rápido y aumentaba metas, o bien pudieron prevalecer en el ánimo de la comunidad al decidir en asamblea, aspectos relacionados con las costumbres de administración de su territorio, esos datos adquieren relevancia al momento que pudieran suscitarse conflictos internos en torno a las posesiones de la tierra.

No obstante, la regularización de las tierras mediante el PROCEDE, es un mecanismo que amplía la posibilidad de acceder a la justicia. En el caso de las comunidades, con un avance menor en la certificación que en los ejidos, enfrentan en mayor proporción problemas que impiden la regularización de los derechos sobre las tierras de las que son propietarias tales como: procedimientos jurisdiccionales vigentes que atañen a las tierras o sus derechos, problemas de límites y sobreposiciones de tierras con otros núcleos agrarios, indígenas y no indígenas, y con propietarios privados. También hay problemas como la división interna de los núcleos, ausencia de órganos de representación formales o que funcionan como tales violando las disposiciones legales. Esto limita la posibilidad

2005. pp. 83-85.

de obtener certidumbre jurídica, individual y colectiva.

### III. La Procuraduría Agraria

Como mencionamos, la modificación al artículo 27 Constitucional, incluyó una instancia para que los asesorara, los representara, los orientara y los protegiera en sus derechos agrarios. La Procuraduría Agraria fue el órgano designado para que se abocara a ésta tarea.

El artículo 135 de la Ley Agraria señala expresamente que la Procuraduría Agraria es un organismo que tiene funciones de servicio social y está encargado de la defensa de los derechos de los sujetos agrarios.

En el artículo 136 de la misma ley se señalan las atribuciones de la Procuraduría Agraria, quisiera resaltar sólo algunas que son pertinentes al tema de acceso a la justicia:

- La fracción I indica que debe coadyuvar y representar a los sujetos agrarios en asuntos y ante autoridades agrarias.
- La fracción III establece que debe promover y procurar la conciliación de intereses entre los sujetos agrarios en casos controvertidos que se relacionen con la normatividad agraria.
- La fracción IV es muy relevante, indica que 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 las funciones a su cargo y emitir las recomendaciones que considere pertinentes.” Es por esta fracción que se ha denominado al Procurador Agrario como *ombudsman* Agrario, por su capacidad de emitir recomendaciones a autoridades que cometan violaciones a los derechos agrarios de los campesinos ejidatarios y comuneros.
- La fracción VI establece que debe denunciar el incumplimiento de las obligaciones o responsabilidades de los funcionarios agrarios o de los empleados de la administración de justicia agraria.
- La fracción X señala que debe denunciar ante el ministerio público o ante las autoridades correspondientes, los hechos que lleguen a su conocimiento y que puedan ser constitutivos de delito y también atender las denuncias sobre las irregularidades en que, en su caso, incurra el comisariado ejidal y que le deberá presentar el comité de vigilancia.

Las restantes cinco fracciones sustantivas también son importantes pero quise resaltar éstas porque constituyen el eje vertebral de la función de la Procuraduría Agraria como garante de la legalidad en materia agraria; reúne atribuciones de representación, de vigilancia de la legalidad, de conciliación y de emitir recomendaciones, es un cóctel difícil de armonizar.

Debo señalar que en su reglamento interior, específicamente en su artículo 5, se establece que la Procuraduría Agraria debe “Promover la defensa de los derechos y salvaguarda de la integridad de las tierras de los pueblos indígenas”.

Es importante reconocer la trascendencia de la figura de *ombudsman* que tiene la Procuraduría Agraria, dentro del contexto agrario, que tradicionalmente no había contado con una figura ni organismo que controlara de manera directa, la violación de los derechos agrarios, por actos u omisiones de funcionarios o autoridades. No hay en ningún país del mundo una previsión así, esta situación por sí misma, debería privilegiar no sólo la permanencia de la Procuraduría sino fortalecerla. Sin embargo, la figura del *ombudsman* agrario no se ha ejercido; dos aspectos la han acotado: el primero tiene que ver con la naturaleza de las violaciones a los derechos agrarios que no permite definir, con claridad cuando la autoridad es la que ha causado la violación y se ha preferido para subsanarla recurrir a la vía de la conciliación o a la instancia jurisdiccional; el segundo, el papel político con el que han actuado algunos procuradores y la subordinación que asumen frente al Secretario de la Reforma Agraria.

La designación de Procurador debiera estar despojada de cualquier interés político y no estar subsumida administrativamente a una instancia coordinadora, de tal forma que, libre del entorno político y habiéndose privilegiado el carácter moral, el Procurador podría entonces, ejercer todas sus funciones y atribuciones. Para ejercer de manera integral la misión de defender la legalidad de los actos realizados entre los sujetos agrarios y las dependencias gubernamentales, se le debe dotar de una mayor autonomía. Aquellos a quienes puede emitir recomendaciones son las autoridades, pero en la práctica, hay una autoridad a la que difícilmente le emitirá una recomendación, al Secretario de la Reforma Agraria.

Una de las inconformidades que recurrentemente es formulada por los sujetos agrarios es la violación de los órganos de representación de los ejidos y de las comunidades, en los derechos de los individuos pertenecientes al núcleo agrario en cuestión, en virtud de que estos órganos no son autoridad, el *ombudsman* carece de la facultad de emitirles una recomendación; entonces debe recurrir a las instancias jurisdiccionales, facultadas para ello con las consecuentes limitaciones que a veces impone la ley. Esto requiere un mayor análisis para que, en su caso, se pueda defender mejor a los individuos de sus órganos de representación.

Una línea de acción que privilegia la Procuraduría, es la conciliación, es una posibilidad real que junto con el arbitraje a solicitud de las partes en conflicto, pueden resolver asuntos que de otra manera serían de difícil solución, se ha privilegiado la conciliación como primera acción ya que los sujetos agrarios pueden, de manera expedita subsanar el acto reclamado, a diferencia de las instancias jurisdiccionales, las cuales por su propia naturaleza, consumen mayor tiempo y no siempre las partes

quedan satisfechas con su actuar. Es una manera de lograr el acceso a la justicia y, al ser legal y también legítima, evita conflictos posteriores.

Para que la acción conciliatoria tenga los efectos deseados, que las partes en conflicto queden satisfechas y por tanto perciban que la solución es justa, se requiere de un trabajo de mediación muy cuidadoso, si lo anterior es correcto, tratándose de sujetos agrarios indígenas, es de mayor importancia, además de la mediación objetiva, se requiere la sensibilidad para reconocer los aspectos culturales relevantes que pueden ser pertinentes para lograr un acuerdo conciliatorio.

Hay muchas regiones indígenas del país en que los mecanismos tradicionales de solución de conflictos en el interior de los núcleos, deben ser impulsados y con ello se lograría una forma, no convencional, de lograr una estabilidad social en los ejidos y comunidades con población indígena, más duradera.

#### **IV. Los tribunales agrarios**

La reforma constitucional de 1992 y la expedición de su ley reglamentaria, también previó la conclusión del esquema de impartición de justicia agraria que prevaleció con la entonces vigente Ley Federal de Reforma Agraria, había dejado de ser eficiente, el principal órgano de impartición de la justicia agraria, el Cuerpo Consultivo Agrario, dependía del Secretario de la Reforma Agraria, institucionalmente se era juez y parte.

Se previó la existencia de tribunales agrarios dotados de autonomía y se establecieron en la Ley Agraria principios muy importantes para la impartición de justicia, el título décimo está consagrado a ello.

En el artículo 164, además de lo ya expresado de que en el caso de que estén involucradas tierras de grupos indígenas, los tribunales deben considerar los usos y las costumbres de los pueblos involucrados, y deberán disponer lo necesario para que se cuente con los traductores que se requieran, también se incorpora de manera explícita que los tribunales suplirán la deficiencia de la queja, esto es un elemento necesario por el tipo de juicio que se prevé se debería desarrollar.

Otros principios que rigen la impartición de la justicia agraria son los de inmediatez y el de economía procesal, para ello se impulsa la oralidad del juicio según el artículo 185, fracción I de la Ley Agraria. Ese mismo artículo en su último párrafo previene que: "En caso de que la audiencia no estuviere presidida por el magistrado, lo actuado en ella no producirá efecto jurídico alguno."

Por último, en el caso de los tribunales agrarios, quisiera destacar que el artículo 189 establece que: "Las sentencias de los tribunales agrarios se dictarán a verdad sabida sin necesidad de sujetarse a reglas sobre estimación de las pruebas, sino apreciando los hechos y los documentos según los tribunales lo estimaren debido en conciencia, fundando y motivando sus resoluciones."

Estos planteamientos expresados en la Ley Agraria constituyen un avance fundamental para todos los sujetos agrarios, pero tratándose de núcleos con población indígena es aún más relevante porque es más afín a los mecanismos tradicionales de impartición de justicia en algunos grupos indígenas y a la solución de sus controversias. Sin embargo, son pocos los Tribunales Unitarios Agrarios que siguen cabalmente los principios establecidos, lo que ocasiona que el desahogo de los juicios agrarios se alarguen innecesariamente.

Me parece pertinente señalar algunos datos expresados por el Presidente del Tribunal Superior Agrario en su informe del 2005 relativo a los Tribunales Unitarios:

Los Tribunales Unitarios Agrarios recibieron 36,924 (treinta y seis mil novecientos veinticuatro) asuntos, que sumados a los 22,157 (veintidós mil ciento cincuenta y siete) que se encontraban en trámite al 31 de diciembre de 2004, dan un total de 59,081 (cincuenta y nueve mil ochenta y un) asuntos atendidos en el año pasado. De ellos se resolvieron 34,219 (treinta y cuatro mil doscientos diecinueve) asuntos, que corresponde al 57.91% (cincuenta y siete punto noventa y uno por ciento) del total.

Al 31 de diciembre de 2005 en los Tribunales Unitarios quedaron **24,871** (*veinte cuatro mil ochocientos setenta y un*) asuntos en trámite.

¿Qué nos indican estas cifras? Nótese que al 31 de diciembre de 2004 había 22,157 asuntos en trámite, y que para la misma fecha de 2005 quedaban pendientes 24, 871 asuntos. ¿Qué elementos concurren para que quede una proporción de asuntos relativamente alta en trámite? Un aspecto que ayudaría a dilucidar objetivamente esta situación sería conocer los periodos de mayor ingreso de promociones de juicios, sin embargo, como lo podrían atestiguar muchos de los abogados agrarios de la Procuraduría Agraria, esto es producto del alargamiento del desarrollo del juicio agrario, es decir que no se está cumpliendo el principio de economía procesal y de inmediatez.

Se podrá decir y argumentar que por las características de la materia es prácticamente imposible reducir los tiempos del juicio agrario y que también por esa razón es materialmente imposible que los magistrados estén presentes en el desahogo de las audiencias, como legalmente están obligados.

Sin embargo, permítanme citar a la magistrada del Tribunal Unitario Agrario (TUA) de Mexicali, Baja California, Lic. Esperanza M. Pérez Díaz en su artículo de febrero de 2004 "La oralidad en el juicio especial agrario":

Se estima necesario remarcar que la exposición oral de las partes es

un elemento del procedimiento agrario en el que necesariamente los interesados se dirigen al Tribunal de manera directa es decir, que no son sus asesores legales los que harán uso de la palabra durante esa fase del procedimiento, porque no debe dejar de considerarse que en ese sentido existe una práctica que no es compatible con el juicio especial agrario, como lo es el otorgar el uso de la voz a los asesores de las partes al inicio de la diligencia de ley, ya que en la generalidad de los casos únicamente se pronuncian “para ratificar” la demanda, sobre este punto es necesario señalar que la Ley Agraria en ninguna de sus partes dispone tal ratificación [...] Se deben evitar intervenciones ociosas que alarguen la diligencia de ley, ya que únicamente se repite el contenido del escrito de demanda y se hace un ofrecimiento verbal de las pruebas que ya aparecen listadas en los escritos presentados.

Estas prácticas derivan, desde mi punto de vista, de pretender sujetar al procedimiento agrario a las reglas y disposiciones de un juicio **ordinario** civil, que tal como su nombre lo indica, es totalmente contrario a las características del juicio **especial** agrario, que debe ser ágil, sencillo y eficaz, ya que incluso la Ley Agraria establece la posibilidad legal de emitir la sentencia durante la propia diligencia.<sup>5</sup>

La magistrada en dicho artículo señala las bondades y dificultades del juicio oral pero también señala el error de sujetar el juicio agrario a reglas previstas para los juicios de carácter civil. Esta situación condena a los sujetos agrarios a depender de defensores profesionales, esa no era la intención de la ley.

En el caso de los juicios agrarios que involucran tierras de los “grupos” indígenas, los tribunales enfrentan diversas dificultades para la aplicación de lo dispuesto en el artículo 164 de la Ley Agraria relativo a los usos y costumbres. La mayoría de las veces se solicita a la CDI la emisión de peritajes antropológicos para dilucidar si algunos aspectos expresados en los juicios atañen a los usos y costumbres.

Al respecto es interesante la opinión expresada por el magistrado del TUA 16 en Guadalajara, Jal. Lic. Agustín Hernández, señala que el artículo 164 de la Ley Agraria permite al juzgador:

[...] adentrarse en el conocimiento de la contienda, sus raíces y alcances; del modo de ser y de pensar de la comunidad; de su historia e integración, para tratar de proveer en esa forma una eficaz y completa solución al conflicto, [...] aunque intervengan en el proceso de acuerdo con sus costumbres y usos algunas instancias que de hecho o por derecho existan en la comunidad, como el Consejo de Ancianos o la

\* Director de Diseño y Apoyo a Innovaciones Educativas de la Coordinación General

Asamblea, no implica que recaiga en ellos cierta jurisdicción agraria por el hecho de que ellos *participen* en la resolución que se dicte, pero sin duda será una mejor decisión aquella que encuentre sustento en la voluntad de esa comunidad, expresada por las que ellos consideran sus autoridades internas, a las cuales su Derecho Consuetudinario les otorga ese carácter [...].<sup>6</sup>

El magistrado establece que uno de los muchos mecanismos para hacer positivo el artículo 164 citado, es considerar las instancias internas de los pueblos indígenas que comúnmente denominamos autoridades tradicionales, el quid es ¿Cuándo es pertinente su participación? ¿Cuándo es determinante la opinión de esas “autoridades”? Dilucidar este tipo de preguntas ayudará a que en los juicios agrarios se tomen en cuenta los usos y costumbres de los indígenas.

Otro aspecto que considero importante resaltar es la ejecución de las sentencias que emiten los tribunales agrarios. Aún cuando se trate de sentencias emitidas de última instancia, hay sobrados ejemplos de imposibilidad de ejecutarlas.

Las causas de esa imposibilidad que a veces persiste cuando se han auxiliado de la fuerza pública, son conflictos de carácter social o político o de ambos, que llevan a la parte perdedora a hacer uso de acciones de todo tipo, acciones violentas, manifestaciones y plantones, huelgas de hambre, etcétera, que mantienen persistente el conflicto que fue motivo del juicio. Lo lamentable es que muchas veces las partes confrontadas mantienen características sociales similares, pobreza, marginación, bajos niveles de escolaridad entre otras.

Esto sucede más frecuentemente en los juicios agrarios que semejan a los juicios civiles ordinarios y donde la presentación oral de las reclamaciones es un mero trámite administrativo y no la parte sustantiva del juicio.

## V. Conflictividad agraria de los pueblos indígenas

Siempre se han destacado en los medios de comunicación nacional los conflictos que ocasionan enfrentamientos entre los pueblos y donde resultan muertos y heridos, muchos de ellos son entre pueblos o en regiones indígenas, las más de las veces hay conflictos por la tierra, es decir son conflictos de naturaleza agraria.

Convencionalmente eso es correcto, un conflicto por la propiedad de la tierra del pueblo o comunidad indígena con otro pueblo o comunidad indígena o no indígena, o con ejidos con indígenas o no indígenas, o también con propietarios privados.

El sector agrario los denominó conflictos en el medio rural y se instauró

de Educación Intercultural y Bilingüe de la Secretaría de Educación Pública.

<sup>1</sup> *Políticas y Fundamentos de la Educación Intercultural Bilingüe en México*. Documento de trabajo

un programa, la administración del Lic. Florencio Salazar en la SRA, los distinguió en dos tipos, “los focos rojos” y los “focos amarillos”.

Dependiendo de las características del conflicto como antigüedad, y de sus consecuencias ocurridas, principalmente enfrentamientos violentos con muertos y heridos, estos se clasificaron como rojos y los que podían transitar a esas características se quedaron en amarillos. De los primeros se detectaron 14, de los segundos, la cuantificación es cambiante, es decir que aún cuando algunos asuntos de “focos amarillos” se hayan solucionado, emergieron otros conflictos que se clasificaron dentro de este tipo.

De los “focos rojos”, quiero citar de un informe elaborado por la SRA en junio de 2005 los siguientes párrafos:

**10 Focos Resueltos (13 asuntos ) en 9 entidades.** De los 13 asuntos **12** involucran etnias lo que representa el **92.31%**. **9 son las etnias** que se encuentran en esas 9 entidades federativas: Chinanteca, Huichol, Náhuatl, Teenek, Tepehuana, Tlapaneca, Tzotzil, Zapoteca y Zoque.

**3** de 4 de los Focos Rojos en proceso están parcialmente resueltos en 3 entidades. Los **4 Focos Rojos** involucran población indígena. De los grupos étnicos: Lacandon, Zoque, Chol, Tzeltal, Tojolobal, Mixteco, Chatino, Purépecha y Yaqui, y se ubican en estados con índices de desarrollo humano mínimos: Chiapas, Guerrero, Oaxaca y Nayarit.

Del Foco Rojo en Chiapas, Comunidad Zona Lacandona, **9** asuntos están resueltos, **4** en Michoacán, en lo que es la Meseta Purépecha y, **2** en Oaxaca.

Es de destacar que la proporción de asuntos en “focos rojos” en los cuales hay grupos indígenas involucrados es muy alto, sólo en un “foco rojo” no hay población indígena involucrada.

La SRA, diseñó correctamente un plan para la atención de los “focos rojos”, estableció Grupos de Atención Especial (GAES) que estuvieran permanentemente en la región del conflicto promoviendo la conciliación entre las partes y ofreciendo una contraprestación económica para los grupos que “cedían” las tierras motivo del conflicto. Esta estrategia rindió frutos y solucionó varios de los conflictos detectados como “focos rojos”.

En el caso de los “focos amarillos” la SRA informó a mediados del 2005:

- En el **2003**, de **80** asuntos resueltos, **41** se refieren a **población indígena**, es decir, un **51.3%**.
- En **2004** se concluyeron **102** asuntos en **21** entidades federativas. **16** de estos asuntos involucran **ejidos y comunidades indígenas**.
- A junio de **2005** hay un total de **285** asuntos, **91** involucran **población indígena**. De éstos últimos **29** están **resueltos** y **62**

están **pendientes** de resolverse.

Como se puede apreciar, en los conflictos clasificados en esta categoría es variable la presencia de grupos indígenas involucrados.

En el caso de los “focos amarillos” aunque no se crearon grupos de atención, se les encargó a las representaciones de la SRA su atención privilegiando la conciliación y se les dotó de capacidad de ofrecer una contraprestación económica por la tierra en disputa.

Aunque es notorio el avance en la solución de los conflictos, también ha ocurrido que en algunos asuntos ya resueltos, aun con los convenios elevados a la categoría de sentencias ejecutoriadas por los tribunales agrarios, se vuelven a manifestar los conflictos y a veces los enfrentamientos se recrudecen.

Ha ocurrido que el uso indiscriminado de la oferta de la contraprestación económica, que en el campo le llaman “la indemnización” o el “pago por la tierra”, encubrió y omitió aspectos de la controversia que permanecieron en el ánimo de las partes del conflicto. También ocurrió que no se consideraron a todos los actores en cada una de las partes y ello originó que los que se sintieron segregados de la solución iniciaran acciones de otro tipo, legales combatiendo los convenios o de pretender tomar o recuperar las tierras convenidas.

En algunos asuntos de “focos rojos”, están latentes otros problemas, se utiliza el conflicto agrario para encubrir el desarrollo de actividades ilícitas, las más frecuentes, tráfico o cultivo de drogas, tala de bosques clandestina, y con menos frecuencia, refugio de secuestradores o de tráfico de automóviles robados. A la delincuencia le favorece la persistencia del conflicto agrario.

El sector agrario, sin desconocer los aspectos positivos en la estrategia de solución de los conflictos, deberá profundizar en los aspectos particulares de cada caso, deberá cambiar la caracterización de los conflictos o atribuirles grados diferentes.

El “foco rojo” de la meseta purépecha tiene cerca de 60 conflictos de carácter intercomunitario y más de 100 asuntos en conflicto con propietarios privados; hay “focos rojos” donde el número de conflictos es menor y se cataloga de la misma manera su solución.

El sector agrario debe adecuar su estrategia para que la mediación se enfoque de manera integral, sólo así será posible tener soluciones verdaderas.

## **VI. Algunas sugerencias**

En la Procuraduría Agraria:

- En el ámbito legal, propiciar una mayor autonomía, si no es posible la autonomía a escala constitucional, sí al menos prever

su existencia como organismo no sectorizado. Ello no deberá dificultar la necesaria coordinación con el sector agrario.

- En el ámbito interno, sin necesidad de adecuaciones legales, acordar la existencia de una Visitaduría Especial para asuntos Indígenas.
- Al nivel de acciones, realizar las actividades necesarias para sistematizar los usos y costumbres de los núcleos agrarios con población indígena; esta sistematización puede quedar expresada, si así lo aceptan los ejidos y comunidades, en los instrumentos de regulación interna que al efecto prevé la ley, los reglamentos internos en los ejidos y los estatutos comunales para los segundos. Debo dar crédito al actual Procurador Agrario ya que esto es una idea que él ha estado tratando de impulsar en la Procuraduría Agraria y que ha expresado públicamente. En su caso esto podrá llegar a ser un elemento valioso para ayudar a los magistrados, al contar con un instrumento, público al estar registrado en el RAN, al momento de dictar sentencia en los juicios donde estén involucradas tierras de propiedad social con población indígena.

En la Secretaría de la Reforma Agraria:

- Revisar la estrategia general de atención en la solución de conflictos, mejorar la mediación, evitar que sea la oferta económica el pretexto que usen los GAEs.
- Establecer mecanismos de asesoría para el mejor diagnóstico de los asuntos que aparecen en cada conflicto, no eliminar los aspectos no agrarios de dicho diagnóstico.
- Adecuar la clasificación de los conflictos, puede ser al interior de la gran clasificación de “focos rojos” y “focos amarillos”.

En los Tribunales Agrarios:

- Buscar mecanismos para hacer realidad los principios de la justicia agraria de inmediatez y economía procesal.
- Garantizar la suplencia de la deficiencia de la queja y hacer una realidad en todos los Tribunales Unitarios Agrarios la oralidad del juicio; esto disminuirá la necesidad de los sujetos agrarios de contratar servicios de defensoría profesional privada.
- Proveer lo necesario para que el Instituto Nacional de Lenguas Indígenas (INALI) señale los posibles traductores en los juicios que se requiera.

Por último quiero señalar que en el proyecto de Ley Federal Agraria que aprobó la Cámara de Diputados y remitió a la Cámara de Senadores se pierden los principios de oralidad, inmediatez y economía procesal.