

ORIGEN, FUNDACIÓN Y PERSPECTIVAS DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

La nueva jurisdicción agraria —nueva todavía: al frente hay un largo camino— ha cumplido una década. Hablo de doble cumplimiento: por una parte, el de estos diez años de fundación, desarrollo y consolidación, a partir de 1992; por la otra, el que proviene de haber cumplido —o hallarse en el proceso de hacerlo— la expectativa de los campesinos y, en consecuencia, el compromiso institucional que estuvo en su origen. Es verdad que hubo tropiezos y errores, como en toda labor humana, y que resta mucho por hacer —utilizaré, también aquí, esa expresión manida—, pero también lo es que los tribunales agrarios han avanzado con rapidez y fortaleza, sin alterar el buen designio ni contravenir la idea social del derecho agrario mexicano. En suma, podemos celebrar el doble cumplimiento.

Estamos en el 2002, alba del siglo emergente. Hace diez años, los que tiene de vida esa jurisdicción, se produjo una profunda reforma en el sistema constitucional agrario. No pretendo examinar aciertos y fallas de esa reforma, practicada con velocidad excesiva y sin suficiente consulta. Los objetivos eran remediar la postración del campo, conducir inversiones frescas a este sector de la economía, reconocer el imperativo de los nuevos tiempos. En tal virtud, se optó por virar el rumbo constitucional e incorporar en el régimen agrario novedades que algunos saludaron con optimismo y otros deploraron con amargura. Hubo motivos y razones para ambas cosas. Con todo, en el marco de estas enmiendas constitucionales apareció la justicia agraria: justicia social, es verdad, pero también justicia de tribunales. Esta se presentaba por primera vez desde el triunfo de la Revolución mexicana, que germinó en instituciones. Aquella fue, primordialmente, un inmenso alzamiento agrario: exigencia de tierras para los peones desheredados, sucesores de otros desheredados, los primitivos pobladores de Mesoamérica. No han faltado los motivos —los pretextos, digamos— para que algunos se hagan de las tierras

de otros: pudo ser la colonización evangelizadora y puede ser la modernización económica.

Un día de 1992, poco después de que adquiriera vigencia la reforma constitucional y aparecieran sus ordenamientos reglamentarios —la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios— me encontré con una inquietante encomienda en la mano: tenía nombramiento de magistrado del Tribunal Superior Agrario,¹ y los señores integrantes de ese Tribunal, mis apreciados colegas,² me habían electo presidente de éste. Sin embargo, el Tribunal Superior Agrario aún no existía en la práctica, aunque ya viviera en las leyes. Era, pues, una jurisdicción latente, más bien que una jurisdicción actual. No había presupuesto, ni sede, ni auxiliares judiciales, ni nada de lo que caracteriza, formal y materialmente, a una jurisdicción. Por supuesto, el “sistema de los tribunales agrarios” —Tribunal Superior en la capital de la República y tribunales unitarios en las entidades federativas— tampoco contaba, ni lejanamente, con los magistrados unitarios que presidieran los hipotéticos tribunales de primera instancia —que es, para muchos litigios, única instancia— en las poblaciones de lo que acostumbramos llamar el “interior” de la República.

En fin de cuentas, todo estaba por hacerse, a partir de nada. Ese era el problema, pero también ahí radicaba la solución del sistema de justicia agraria: los tribunales se construirían desde el principio, con previsión y reflexión, planes y programas, tantos como los permitiera el apremio que nos asediaba. En una concurrida asamblea campesina en Oaxtepec, Morelos, a la que los magistrados asistimos para “presentar” ante los hombres del campo la jurisdicción naciente, algunos participantes quisieron saber el domicilio del Tribunal Superior, donde seguramente se hallarían las oficinas receptoras de sus demandas. Pero no había domicilio, todavía. No pude dar otra

¹ Este es un trabajo de reflexiones personales sobre la jurisdicción agraria, pero no necesariamente de memorias sobre cuestiones personales. Por ello no me extendo ahora en el tema de mi incorporación a estas tareas, ni salgo al paso de una curiosa versión, por supuesto errónea, en la que se hace aparecer aquélla como la “entusiasta aceptación” de una anhelada designación.

² Eran magistrados titulares o numerarios los abogados Gonzalo Armienta Calderón, Arelly Madrid Tovilla, Luis Porte Petit Moreno, Rodolfo Veloz Bañuelos, además del autor de este artículo, y supernumerario, el licenciado Jorge Lánz García.

cosa que esperanzas —con énfasis— y un número telefónico para que los futuros justiciables establecieran contacto con nosotros.

Unas cuantas semanas más tarde, los tribunales unitarios —columna vertebral del sistema; primera y utilísima trinchera— funcionaban en treinta y cuatro instalaciones, desplegadas en similar número de localidades, además de la sede en México. Los magistrados unitarios, asistidos de secretarios judiciales, afrontaron y resolvieron el problema de la instalación en los estados. Ya podíamos dar más que números telefónicos: acceso a la justicia. Y debíamos hacerlo en la doble vertiente indispensable: acceso formal, con audiencia y defensa de los justiciables, y material, con satisfacción jurídica para sus pretensiones legítima. En esa etapa animada concurrieron numerosos servidores públicos: magistrados del Superior Agrario y de los tribunales unitarios, secretarios judiciales, funcionarios y empleados administrativos. Los recuerdo con aprecio y les reitero mi reconocimiento por su presencia en la creación y en el primer capítulo de una obra estupenda. Juntos estábamos poniendo el fundamento para la más novedosa institución de justicia en la República mexicana, una República social y política cuya aspiración persistente, medular, característica, ha sido justicia.

Hay que mirar un momento hacia atrás en estas reflexiones. Atrás se hallan tres cosas, entre otras, a las que me referiré brevemente. Tres piezas necesarias para establecer el origen de la jurisdicción agraria, y para luego apreciar su carácter y medir sus resultados. Una es el “modo”, el “estilo” con el que se enfrentaron y resolvieron los litigios del campo a partir de los impulsos revolucionarios. Otra es el contenido y el rumbo de la “cuestión agraria”: ¿qué significa y cómo se resuelve, en esencia? La tercera es la reiterada petición de verdaderos tribunales agrarios, que relevaran históricamente aquel “modo” y asumieran lo que deben asumir los tribunales en un Estado moderno: la administración de justicia. Conviene que me detenga un momento en esos temas, que se hallan en la base de nuestros tribunales agrarios y

contribuyen a informar sobre el desarrollo del Estado mexicano en el curso del siglo XX, era de grandes transformaciones que sólo ignoran los ignorantes y dejan de mirar los ciegos. Obviamente.

Las contiendas agrarias, como todas, se ventilaron originalmente en oficinas ejecutivas y judiciales ordinarias. No había, propiamente, un derecho agrario. La materia quedaba abarcada por otras ramas del orden jurídico: la administrativa, para las relaciones entre el poder público y los gobernados, y la civil, para las relaciones entre particulares, en cuyo vasto conjunto figuraban los poseedores o propietarios de tierras y los pretendientes de éstas. Al arribo de los españoles a lo que sería la Nueva España —un arribo que fue la primera invasión extranjera en esta porción del planeta—, comenzó la destrucción del antiguo sistema de tenencia rural. Hubo, pues, una primera reforma agraria vinculada a la conquista y colonización, como señala Víctor Manzanilla Shaffer.

La colonización recurrió a dos expresiones indispensables de una misma intención colonizadora: el dominio de la tierra, a partir de un nuevo derecho que la repartiera y asignara, y el dominio del espíritu, a partir de una evangelización que modificara las creencias, orientara la conducta y propusiera su propia versión de la existencia: vida actual y vida futura. La síntesis de esta reforma y de las otras que vendrían —con el signo modernizador del liberalismo, en la segunda parte del siglo XIX— hasta los años de la Revolución triunfante, fue una constante erosión de los derechos indígenas. México ha sido país de dominaciones y revoluciones. Unas y otras se expresaron en el foro de la cuestión agraria, a tal punto que todas constituyeron sustancialmente, hasta el siglo XX, una disputa sobre la tierra. De ahí que la poderosa erupción social de 1910, cuyo factor profundo fue la reivindicación agraria —y un poco menos la reivindicación política que enarboló Madero—, diese al traste con la organización agraria del porfiriato y con las instituciones del Estado encargadas de preservarla.

Al salir de la escena los tribunales ordinarios, civiles o de amparo, era necesario que una nueva figura jurídica —que sería, inexorablemente, jurídico-política— tomara el lugar que dejaba vacante la jurisdicción desacreditada. Esa nueva figura debía ser heredera del

proyecto revolucionario y de los caudillos del movimiento social mexicano. Por razones que no me propongo explorar ahora, pero que son bien conocidas para historiadores, políticos y juristas —y perfectamente “sentidas” por el pueblo—, el relevo ocurrió en las manos del presidente de la República. Si éste sería el jefe natural de la corriente revolucionaria, del partido en la que se concentraba y de las instituciones construidas a partir de aquella y con la colaboración de éste, era también “natural y necesario” que tuviese un papel eminente en la administración de los conflictos que determinaron el movimiento armado. Conflictos políticos, ciertamente, pero con signo específico: laborales y agrarios. Por ende, el presidente sería el heredero de Emiliano Zapata, si se me permite la expresión, como reivindicador inmediato de los derechos campesinos. Otro tanto ocurriría, con sus propias modalidades, en la vertiente de la justicia laboral. Esa fue la investidura agrarista del Ejecutivo en turno

Esta nueva forma de ver las cosas, que impuso un “modo” y “un estilo” distintos, perduró mucho tiempo. Fue definitoria y decisiva de la gran etapa de la reforma agraria entendida, primordialmente, como distribución de tierras. En torno al presidente, eje de las decisiones finales —en más de un sentido— y “suprema autoridad agraria”, como dijo la antigua fracción XIII del artículo 27 constitucional, giraban los órganos auxiliares, con mayores o menores potestades. Esos órganos, personajes de la complicada trama, con títulos adecuados para intervenir en el proceso, fueron los gobernadores de los estados, el departamento o Secretaría de la Reforma Agraria —que había sido Departamento Agrario, o de Asuntos Agrarios y Colonización—, el cuerpo consultivo, las centrales campesinas, las comisiones agrarias mixtas, los comités particulares ejecutivos, los comisariados ejidales. Los tribunales permanecieron fuera de la escena, con la salvedad relativa de los órganos de la justicia federal de amparo, cuya intervención siguió la surte oscilante y peculiar del amparo agrario. Así se hallaban las cosas cuando llegó la reforma constitucional de 1992.

La “cuestión agraria”, un enorme problema de justicia —para seguir el hilo de las monstruosas injusticias que caracterizaron este sector de nuestra vida civil, como otros, recuérdense las alecciona-

doras descripciones de Mariano Otero y Ponciano Arriaga—, se resumió inicialmente en el reparto de la tierra. La acaparación de los bienes rurales en formas de latifundismo que mucho se asemejaban, *mutatis mutandis*, a las encomiendas coloniales —entrega de tierras, operarios y poder sobre unas y otros—, había de remediarse con la devolución a los despojados y la dotación a los peones del campo. “ Toda la tierra y pronto”, fue la nerviosa divisa de Cabrera.

Había que repartir la tierra, y en este empeño cifraron su energía agrarista varios gobiernos de la etapa reestructuradora. La distribución no podía verse frenada por procedimientos laberínticos —aunque éstos llegaron—, trámites prolongados —que también proliferaron— y resoluciones formalistas. Si la tierra debe pertenecer a quien la trabaja, y México era una república de trabajadores del campo, había que difundir la tenencia de la tierra con celeridad y firmeza irrevocable. Cualquier dique a este torrente sería visto como perturbador y contrarrevolucionario. Andando el tiempo, el reparto amainó el paso y surgieron los “ otros temas” del agro, cada vez más urgentes: insumos, crédito, tecnología y seguridad jurídica. El énfasis se trasladó de las instituciones a cargo del reparto, a las instituciones —establecidas o por establecerse— a cargo de esos otros bienes, tangibles o intangibles, pero determinantes de la suerte que correrían el campo y los campesinos.

Veamos ahora el tercer tema en el catálogo de antecedentes, la petición de tribunales agrarios. No tiene caso traer a cuentas la división de poderes, criatura de la experiencia inglesa y garantía de la Constitución, como advirtió con rigor la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y el Ciudadano, de 1789. El hecho es que, pese al descrédito de los tribunales ordinarios —que suscitó el descrédito de los tribunales “ en general” para los hombres del campo y la fábrica—, hubo con frecuencia solicitudes para el establecimiento de tribunales en materia agraria.

Un notable precedente de esta pretensión se halla nada menos que en el Plan de Ayala, que previó la existencia de “ tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución”, ante los que llevarían sus reclamaciones “ los usurpadores que se consideren con derecho” a los bienes inmuebles transmitidos a los campesinos des-

pojados. A partir de ahí, con regular frecuencia y acento diverso, hubo planteamientos en favor de los tribunales. Fueron asunto de reuniones especializadas, como el Primer Congreso Revolucionario de Derecho Agrario (México, 1959), el Congreso Nacional Agrario (Toluca, 1959) y el VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal (Jalapa, 1979). Esta corriente despuntó discretamente, asimismo, en las reformas de 1982 al artículo 27 constitucional (fracción XIX).

Al llegar 1992, el gobierno fraguaba la reforma constitucional en materia agraria. Llegaban a ella tensiones y expectativas que se habían desarrollado en los años previos. El proyectista resumió los datos que sustentarían la reforma en un breve conjunto, sobre el que se montó la exposición de motivos de la iniciativa de ese año: incremento general de la población, destinataria final de una producción agrícola que debía ser cada vez más abundante y oportuna; aumento de la población campesina: no en números relativos —donde se presenta un decremento drástico—, sino en números absolutos; agotamiento de la tierra disponible; pulverización o atomización de las propiedades rurales o áreas de tenencia; insuficiencias en la economía del campo; incompetencia para afrontar las circunstancias y las demandas del mundo globalizado. El efecto de esos factores se concentró en una palabra: injusticia.

Estos fueron algunos precedentes del movimiento favorable a la judicialización de las controversias agrarias, que finalmente se acogió en la reforma constitucional de 1992. De ésta y de sus normas reglamentarias provinieron los tribunales agrarios, cuya instalación se inició —como antes recordé— en abril, mayo y junio de ese mismo año. Debo mencionar algunos de los problemas que entonces gravitaron sobre las preocupaciones de los magistrados, atareados en los pasos iniciales del Tribunal Superior Agrario. Obviamente, menudeaban los motivos de inquietud: desde políticos —prestancia e independencia de los tribunales— y administrativos —el sustento mismo del organismo judicial, en condiciones adecuadas—, hasta jurídicos —la debida aplicación de las nuevas disposiciones—, en

forma consecuente con la realidad que habrían de regular: no una mera hipótesis, producto de la elucubración, la ilusión o el buen deseo, sino una realidad específica y estricta, el campo mexicano, sus condiciones, circunstancias y exigencias

No hay verdadero tribunal sin independencia. Lo proclama el artículo 17 de la Constitución, lo afirman los tratados internacionales de los que México es parte y lo asegura —sobre todo— la razón. Los rasgos definitorios de un órgano judicial que merezca ese nombre, en una sociedad democrática, son independencia, autonomía y competencia. Y no existía costumbre de independencia en el largo trayecto recorrido desde los años de la Revolución triunfante e institucionalizada hasta 1992, fecha del establecimiento de nuestros tribunales.

Debo explicarme: no estoy afirmando que el quehacer de los funcionarios agrarios haya sido mal encaminado por la directiva superior o la consigna política. Lo que haya ocurrido en este sentido debe analizarse casuísticamente, para hacer las precisiones y los deslindes que correspondan. Lo que estoy diciendo es que no había “experiencia de tribunales” en materia agraria, porque todo el poder, toda la autoridad, todas las atribuciones se habían retenido en una sola rama del Estado, la ejecutiva, y se carecía de actuación jurisdiccional agraria, con la salvedad ya dicha a propósito del control de amparo. En este sentido era necesario, pues, construir una organización de tribunales y una “costumbre de independencia”. Y así se hizo. Debo señalar, por ser de estricta justicia, que los tribunales marcharon con plena independencia en la etapa que me correspondió atender. No hubo “larga y pesada” mano del Ejecutivo en los asuntos de nuestra exclusiva competencia, a pesar de mi distancia personal con respecto al gobierno de entonces. Por ende, de las decisiones del tribunal sólo respondía el tribunal.

Aunque no me consta personalmente, estoy al tanto de que hubo alguna propuesta para adscribir los tribunales agrarios al Poder Judicial de la Unión, como más tarde se haría con los tribunales electorales, bajo la denominada “reforma electoral definitiva”, una expresión pintoresca y equivocada. Esta propuesta correspondía a la tendencia de reunir en el Poder Judicial todos los órganos del actual

poder jurisdiccional, varios de ellos excluidos de aquel emplazamiento. Finalmente, lo que interesa es que los órganos de la justicia funcionen adecuadamente, se encuentren donde se encuentren, y no el crecimiento, en sí mismo, del Poder Judicial. La ubicación fuera de éste no constituye, por fuerza, una piedra en el camino de la justicia: valga el testimonio del Consejo de Estado de Francia. Sea lo que fuere de este controvertido asunto, lo cierto es que en 1992 no hubo condiciones para la adscripción de los tribunales agrarios al ámbito de los federales, a título de jurisdicción especializada. Se dice que esa adscripción, sometida al debate y el voto de los señores ministros de la Suprema Corte de Justicia, fue ampliamente rechazada por éstos. Hubo, acaso, un sufragio solitario en sentido diferente. ¿Se temió una reacción adversa por parte de los campesinos?

Para que haya servicios públicos se requiere disponer de recursos que los sostengan. Y, como dije, los tribunales surgieron en la ley y luego en las magistraturas aprobadas por el Senado o la Comisión Permanente, sin sustento presupuestal. Debíamos seguir en México la sana regla de que cuando se crea un organismo público o se dispone un programa, se le allegan los recursos para que opere. Entre nosotros es frecuente que el Ejecutivo o el Legislativo creen esos organismos o programas y luego comience el *via crucis* de dotarlos con fondos que basten, siquiera medianamente, para su ejercicio. Otras veces —como vimos al final del año 2000— se han creado direcciones o coordinaciones “a la palabra”, sin apoyo legal ni dotación presupuestal. Aquello es siembra de problemas, que después se resuelven entre tumbos; lo segundo es franca transgresión de la ley.

Creados los tribunales, pues, era necesario proveerlos para que pudieran contratar personal, adquirir equipo, abrir oficinas, recibir expedientes, etcétera. Hicimos los trámites de rigor. No tropezamos con más obstáculos de los habituales, que parecen “necesarios y característicos” en la lucha por el presupuesto. Fueron llevaderas —y no excesivas— las resistencias y retenciones. Sin embargo, hubo que convencer a ciertos funcionarios sobre la dignidad y necesidad de la jurisdicción agraria y acerca de las categorías de personal que requiere el oficio judicial. Mostraron extrañeza y pusieron reparos cuando se habló de retribuciones. La costumbre de cubrir pésimos sala-

rios se extrema —o se extremaba— en el caso de las funciones judiciales: la “cenicienta” del Estado. ¿Cómo es que se pretende conceder a los magistrados sueldos equiparables a los de funcionarios medios de la administración pública?

No faltó quien reclamara, antes de tramitar autorizaciones, ciertos datos puntuales: ¿cuál es la unidad de medida sobre el trabajo de los tribunales?, ¿cuántas sentencias dictarán al año?, ¿por qué no se puede recabar ingresos por concepto de cuotas a los justiciables, exactamente como se recaudan cuando se suministra el servicio de luz o se distribuye el agua potable?, ¿no son rentables los tribunales? Y cosas por el estilo. Al final hubo comprensión y dispusimos de medios presupuestales decorosos, iguales o mejores que los asignados a jurisdicciones semejantes. La justicia, hay que entenderlo, demanda apoyo económico: una cosa es la vocación de servicio y otra la resignación a carecer de lo indispensable para brindar un servicio decoroso. Quien sufre las consecuencias, finalmente, es el ciudadano.

Cuando asumí la magistratura agraria, y específicamente la presidencia del Tribunal, me planteé un panorama incierto que podría resultar ominoso. Se había dicho insistentemente que ya no había tierras por repartir. Más todavía, el agotamiento de las posibilidades de reparto figuraba entre los motivos de la reforma constitucional y de sus implicaciones políticas, sociales y económicas. El reparto había sido, tradicionalmente, un factor de paz en el campo —no obstante las vicisitudes que trajo consigo, en general y en particular, la distribución de tierras—, y por ende, constituía un agente de lo que solemos denominar “governabilidad”. Ésta —considera Norberto Bobbio— es una suerte de ecuación entre las demandas de la sociedad, por un lado, y la capacidad del sistema político de satisfacerlas, por otro.

La tranquilidad social depende de la existencia y suficiencia de satisfactores, del más diverso carácter, con los que se responda a la creciente y heterogénea exigencia social, que puede convertirse en clamor y culminar en crisis. Uno de esos satisfactores es la tierra, su tenencia, su aprovechamiento. A veces opera un sucedáneo: la sola expectativa de que habrá acceso a la tierra. Así se mantuvieron vigentes la esperanza y la prudencia de millones de peticionarios, a quienes se llamó “derechosos”, individuos con “derechos a salvo”.

Ese satisfactor, que agita conciencias y mueve muchedumbres, es el más directamente asociado con el movimiento revolucionario de 1910, la administración de las fuerzas sociales y la suerte de una cuarta parte de nuestra población —pero anteriormente fue la gran mayoría— que se halla en el campo, trabaja en él y de él depende para subsistir.

Así las cosas, se comprenderá lo que implica relevar a la autoridad que distribuyó tierras a manos llenas y durante décadas, por una autoridad que no tiene esta misma posibilidad y que, no obstante, debe atender la específica y constitucional atribución de resolver los casos pendientes de dotación, ampliación de ejido y nuevos centros de población. Casos que, por millares, integraban el “rezago agrario” fundamental, sin perjuicio de los otros renglones del rezago atribuidos a la competencia de los tribunales unitarios, cuya tarea tampoco era sencilla. Suponíamos, con buenos motivos para ello, que existía un colosal rezago agrario —¿decenas de millares de expedientes?— y que en la gran mayoría de los casos, cercana a la totalidad, el dictamen del Cuerpo Consultivo era negativo; o que —¿peor todavía?— aún no se integraban los expedientes pese a los muchos años transcurridos desde la petición agraria.

La realidad no correspondió estrictamente a tan severas previsiones. Aunque nunca tuvimos conocimiento preciso —y creo que nadie lo tenía— del verdadero alcance numérico del rezago agrario, cuya definición también presentaba algunos problemas técnicos, el flujo de los expedientes turnados al Tribunal Superior funcionó de manera razonable, con la buena disposición de las autoridades de la Secretaría de la Reforma Agraria. Estas hicieron un plausible esfuerzo para integrar, en la mayor medida posible, los expedientes que se remitirían al Tribunal. No procedía enviar a éste asuntos que aún no se hallaban en estado de sentencia: la misma ley lo estipulaba así, sin perjuicio de la facultad del Tribunal para ordenar diligencias complementarias. Del mejor modo a nuestro alcance —del Tribunal y de la Secretaría—, hicimos el traspaso de responsabilidades y expedientes, uno con otro, y abrimos la siguiente etapa de la justicia agraria.

Gradualmente cedió mi temor de que el tribunal se convirtiese, por imperio de una realidad inalterable, en el negador histórico de

los derechos de los campesinos: el rechazo sistemático de sus pretensiones, que parecía inevitable, hubiera desacreditado a la jurisdicción y desalentado la expectativa de justicia de millares de campesinos. Para apreciar lo que ocurrió en este sector, invocaré los datos recogidos en los informes del Tribunal Superior durante los años de mi desempeño. En el primero de ellos (1992-1993) se manifiesta que el 44% de resoluciones fue en sentido favorable a los peticionarios, y el 55%, en sentido desfavorable (la diferencia con respecto al total de casos corresponde a resoluciones de incompetencia). Esto permitió el otorgamiento de 557,078 hectáreas, con las que se benefició a 31,220 solicitantes, y 74 millones, 581 mil, 184 metros cúbicos en dotaciones y accesiones de agua. En el segundo de esos informes (1993-1994) se da cuenta de 48% de resoluciones favorables, y 52% de sentencias desfavorables. En materia de tierras, esto significa otorgamiento de 569,981 hectáreas en beneficio de 39,605 campesinos. En suma: más de un millón cien mil hectáreas a favor de cerca de más de 70 mil campesinos.

En este orden de consideraciones también conviene aludir al tiempo para que se haga justicia, en otros términos, a la cuestión del plazo razonable para concluir un proceso, que hoy figura en el centro de las preocupaciones a propósito del acceso a la justicia. “Justicia retardada es justicia denegada”, sostiene un sabido aforismo. Y el artículo 17 de la Constitución General de la República también habla de la pronta administración de justicia. Empero, no siempre había sido pronta. De los expedientes que entonces recibió el Tribunal Superior Agrario, la mayoría llevaba más de tres años en trámite, y los había, en número no deleznable, con entre 20 y 30 años (582, sobre 3755), 30 a 40 (350), 40 a 50 (217) y más de 50 (276). No desconozco las causas —de diverso género— que produjeron semejante demora, pero nuestro primer cuidado debía ser no agravarla, y así ocurrió.³

³ Los datos estadísticos sobre asuntos de la jurisdicción agraria fueron tomados de *La nueva justicia agraria. Años de fundación: 1992-1994*, México, Tribunal Superior Agrario, 1994.

Otro tema inquietante para quienes nos hallábamos a cargo de la incipiente jurisdicción era el relativo a la “comprensión” o “percepción” que de ésta tuvieran los hombres del campo. No parecía fácil trazar de pronto una frontera —así fuese, como fue, sólo una frontera procesal— entre el pasado ampliamente conocido y el presente desconocido, o peor todavía, evocador del pretérito remoto: el que cubrieron, para infortunio de los campesinos, los tribunales ordinarios antes de la Revolución mexicana. Sin embargo, había que honrar el nuevo sistema, con su “figura y estrépito” de juicio, sus exigencias de fondo y de forma, su aparato de garantías.

Todo esto era asunto cotidiano en otras jurisdicciones, pero no en la tramitación agraria. Por principio de cuentas, la naciente jurisdicción debió afirmar rotundamente el principio de legitimación: sólo las partes acceden a los expedientes, actúan en los procesos, presentan pruebas —salvo las que respondan a la iniciativa judicial en aras de la verdad histórica— y formulan consideraciones jurídicas —sin perjuicio de la regla *jura novit curia* y de las facultades de suplencia que poseen los tribunales—. La legitimación no corresponde, por lo tanto, a las agrupaciones gremiales, a no ser que los litigantes se la confieran a través de un mandato. Primero resistido —nunca en forma excesiva—, pronto se consolidó este principio característico de un régimen judicial que minimiza los ingredientes políticos en la solución del conflicto y favorece los métodos procesales.

Debo detenerme un momento para formular algunas consideraciones acerca del sentido de la jurisdicción agraria mexicana —como ella figura en nuestras normas y como ha sido reflejada, hasta donde llega mi conocimiento, en el quehacer de los tribunales—, el método de interpretación que frecuente y la naturaleza misma del proceso agrario. Afortunadamente, el signo neoliberal que campeó en los tiempos de la reforma —y que persiste— no alcanzó a mellar el rumbo de la jurisdicción en esta materia. Dicho de otra manera: el régimen de los tribunales agrarios siguió ofreciendo cimiento suficiente para ejercer el sentido social de la justicia agraria.

Los procesalistas suelen distinguir diversas categorías en la tipología procesal: pública, privada y social, con venas comunicantes entre unos y otros. El proceso agrario reviste carácter social, en la me-

dida en que fue concebido para rescatar los derechos de un sector desvalido. Por ello debe pretender la igualdad por compensación —para emplear los términos de Couture—, concepto que arraiga en la justicia social y en la certeza de que los desiguales no deben ser tratados como iguales. Si lo fueran, se consumiría una nueva injusticia. Es preciso restablecer el equilibrio a través de sistemas de defensa material —no meramente formal— que se incorporan a la ley y rigen la conducta procesal de los juzgadores. Esto no milita contra la justicia, sino en su favor. Implica la posibilidad de hacer justicia de veras, en el caso concreto, bajo la luz de la equidad.

Los tribunales agrarios aplicaron estos criterios tanto en la interpretación de las normas legales como en la promoción de reformas normativas. No faltó quien temiera que la actuación de los tribunales, sometidos exclusivamente a la ley y exentos de facultades discrecionales o arbitrarias, pudiera redundar en perjuicio de los campesinos. Éstos, favorecidos por la política, se verían desfavorecidos —se dijo— por la justicia, que ya no podría emplear la “discreción” para allanar los intrincados caminos de la ley. Pero la propia ley procesal era justiciera, pese a sus lagunas e insuficiencias, y la interpretación jurisdiccional contribuyó a que se sorteara razonablemente el temor que inspiraba el método judicial para la solución de los conflictos. Prevalció, en fin, el carácter social del proceso agrario.

En la promoción de normas y reformas normativas, el Tribunal Superior Agrario sirvió al mismo designio social. Una iniciativa del 27 de abril de 1993, íntegramente preparada en el tribunal, condujo a las reformas publicadas el 9 de julio del mismo año. No se trató de grandes modificaciones en puntos esenciales del sistema, que no hubieran sido practicables a tan corta distancia de la reforma constitucional de 1992. Vinieron al caso, en cambio, modificaciones del procedimiento que fortalecieron la posición procesal de los campesinos y mejoraron la administración de justicia, considerando, precisamente, las características específicas del medio agrario. Lo que se quiso e hizo fue incorporar reglas pertinentes, sugeridas por la experiencia del primer año de labores, que significaran también nuevas garantías para aquella jurisdicción y quienes comparecían ante ella. Con escasa información, aparecieron

algunas objeciones sin verdadero fundamento,⁴ pero las reformas acarrearon el beneficio que de ellas se esperaba.

Quiero examinar ahora algunos aspectos de la trascendencia política y jurídica de los tribunales agrarios. Ponderarla, es tarea necesaria y compleja. Creo que debe emprenderse desde diversas vertientes, que acaban por consolidarse en una sola acción y un solo destino: el servicio a lo que denominamos el “proyecto de nación”. He aquí un tema de siempre, que ahora adquiere nuevo significado. Procede, tomar el cuenta las facetas política, social, económica, jurídica y ética de una institución —como lo es la institución jurisdiccional que nos ocupa—⁵ para apreciar su importancia y trascendencia en el medio en que opera. No basta ser para trascender. Bien lo sabemos. Se requiere además un “para qué ser” y un “cómo ser”. La interrogante y sus respuestas —que se proyectan en aquellos cinco espacios de la vida institucional— arrojan luz sobre la relevancia de las antiguas y nuevas instituciones del Estado, entre las que figura la jurisdicción agraria.

Desde la perspectiva política, habrá que calificar la importancia de una institución por la eficacia que demuestre para encauzar el ejercicio del poder al servicio del ser humano. Hoy se sujeta a debate la relación entre el poder y el pueblo, sometida a profundas transformaciones. En este debate se aborda la reforma del Estado y se rescata el papel de la “sociedad civil”. Desde el ángulo social, será preci-

⁴ En diversos textos defendí la reforma de 1993 y examiné las garantías que ésta trajo consigo. *Cfr.* al respecto “La justicia agraria”, *Excelsior* del 27 de junio de 1993; “Defensa de las reformas a la Ley Agraria”, “La jornada del campo”, suplemento del periódico *La Jornada*, del 27 de julio de 1993, así como mi libro *Elementos de derecho procesal agrario*, 3a. ed., México, Porrúa, 2000, pp. 42-44.

⁵ Ensayé el examen de estas cuestiones en mi conferencia sobre “La trascendencia jurídico-política de los Tribunales Agrarios en el Estado mexicano” (9 de mayo de 1995), impartida en el “Curso de actualización de derecho procesal agrario en materia de prueba, sentencia y amparo”, organizado por el Centro de Estudios de Justicia Agraria “Doctor Sergio García Ramírez” (denominación que se debe a la generosa amistad de los integrantes del Tribunal Superior).

so ponderar la eficacia de la institución para mediar creativamente en la vida de las personas y favorecer el buen curso de sus relaciones con otras personas y con la sociedad en su conjunto. Visto el tema con enfoque económico, resultará preciso examinar la actuación de las instituciones en la generación y la distribución justas de la riqueza, que no se satisface con la opulencia de algunos, cada día menos, y la pobreza o la indigencia de otros, cada día más. Es aquí donde desfilan algunas utopías: la más persistente y general, que apunta hacia una sociedad igualitaria, y la utopía transitoria de Morelos, en el camino hacia aquélla: por lo menos “moderar” la opulencia y la indigencia.

Finalmente, habremos de valorar a las instituciones —y en la especie, a la institución jurisdiccional agraria— por su idoneidad para proveer y aplicar los métodos normativos que llevan a la realización de los valores del derecho: justicia y seguridad; aquélla, valor funcional, que decía el profesor Recaséns Siches, y ésta, valor supremo hacia el que convergen —o debieran— toda la historia del derecho y los afanes de sus formadores y aplicadores. En fin de cuentas, la verdadera lucha por el derecho, conforme a la enérgica recomendación de Ihering, es una lucha por la justicia.

Hoy día se habla de una reforma de la justicia, y generalmente se concreta en la modificación estructural y competencial de lo que he denominado la “macrojusticia”.⁶ Pero es preciso atender otros planos, más importantes y trascendentes. En primer término, la justicia social, idea germinal de la República social mexicana, depositada en la Constitución de 1917; y en segundo, la justicia particular, impartida por los tribunales, en la que desemboca la justicia social.

Las instituciones también pueden y deben ser apreciadas por su vocación y actuación para establecer y asegurar los más altos valores de la vida individual y social. Esto nos coloca en el ámbito de la valoración ética. En efecto, una institución —y particularmente una institución impartidora de justicia— no es solamente empresa jurídica y política; por encima de esto, es una empresa moral.

⁶ Por afinidad con la macroeconomía y contraste con la microeconomía personal y familiar y la microjusticia de la vida cotidiana. *Cfr.* mi caracterización de este asunto en *Poder Judicial y Ministerio Público*, 2a. ed., México, Porrúa, pp. 46-48.

Al constituirse la jurisdicción agraria, el panorama de la nación contenía datos relevantes para el advenimiento y los fines de aquella. Muchos se conservan o se han agudizado. Algunos persistirán y se acentuarán. En este orden de cosas podemos hablar de la imperiosa evolución que presionó sobre el establecimiento de la justicia agraria e incide sobre su desarrollo y su futuro previsible. Me refiero a la evolución demográfica y económica. Recordemos que la población de México se sextuplicó en el curso de un siglo. En el mismo periodo se consumó una nueva relación en los asentamientos humanos: el predominio pasó del campo a la ciudad. Sin embargo, en el campo se hallan casi veinticinco millones de mexicanos, esto es, 70% más que la población total del país en 1910, cuando explotó el problema agrario. Y en aquel mismo periodo se erigió una pirámide demográfica que ofrece —pese a la actual tendencia correctiva— una amplísima base infantil y juvenil, más acentuadamente en el campo que en las ciudades.

En materia económica también se produjo una evolución significativa: de la economía fundamentalmente agrícola se ha transitado a la industrial de transformación, y al comercio, los servicios, las finanzas. La nueva economía mexicana recoge todos los capítulos y ya no pone el acento —lo cual es cuestionable, por cierto— en los temas del campo. Prácticamente se ha distribuido toda la tierra aprovechable, sin desconocer la persistencia de fenómenos de concentración territorial más o menos encubierta.

Dos palabras sobre este desarrollo. Hacia 1910, menos del 1% de las propiedades rurales —en una sociedad esencialmente rural— concentraban más del 90% de la tierra. En los años de la reforma constitucional, se estimaba que 3.5 millones de ejidatarios y comuneros, en cerca de 30,000 núcleos agrarios, eran propietarios (ejidales y comunales, por supuesto) de 103 millones de hectáreas, esto es, más del 50% del territorio nacional. Por otra parte, 1.4 millones de pequeños propietarios, colonos y nacionaleros tenían dominio sobre 70 millones de hectáreas. En suma, 4.9 millones de personas son titulares de 173 millones de hectáreas, el 88% de la superficie del país. Entre 1970 y 1990, el número de ejidatarios había crecido 59%, y la población rural había aumentado, en términos absolutos, 17%.

Ahora bien, la dimensión todavía muy grande de la población en el campo no guarda relación con la cifra de su participación en el producto interno bruto, que es reducida. El 55% de la población rural se debate en la pobreza; en el campo vive alrededor del 70% de quienes sufren pobreza extrema. Ahí se encuentran, por lo tanto, amplios espacios para la geografía de la miseria, que constituye una injusticia, sin duda, pero también un peligro.

Añádase a esto el irresistible empuje de una globalización no siempre bien resuelta por nuestro país —demasiado dispuesto a la subordinación mecánica— y la evolución tecnológica. Una economía agrícola masiva en capital y tecnología desplaza mano de obra; así se agudiza el consabido conflicto entre demografía y economía, con características dramáticas en los países subdesarrollados, que hoy reciben las denominaciones, más piadosas, de economías en proceso de desarrollo o economías en transición.

En el mundo entero ha avanzado la reforma del Estado. Se trata de una revisión profunda de las relaciones entre éste, la sociedad y los individuos, no sólo de una revisión del gobierno o de la administración pública. En este proceso se quiere dilucidar cuál es la función irreductible —y cuál la reductible, en seguida— del Estado; cuál es la relación de éste con el pueblo y las personas, y cómo se desarrollarán aquella relación y esa función. Ha hecho crisis el Estado intervencionista, y ha decaído —hasta nueva orden, que ya se aprecia en el horizonte— el concepto de tutela fundado en los apoyos del Estado y la restricción de los derechos de particulares.

En materia agraria, esto significó cambios notables, de fondo, a saber: término del reparto de tierras, como ya dije; retrimiento del Estado en la vida y gestión de los sujetos del derecho agrario —¿cómo se logrará ahora el equilibrio social y económico?—, ampliación de los derechos nominales de las personas físicas y colectivas —¿con qué sustento real se ejercerán los derechos recuperados?—, y cambio en los protagonistas políticos y corporativos del campo. La bandera de la tierra cedió el sitio a la bandera de la seguridad jurídica y la economía —¿con qué perspectivas reales para la muchedumbre?—.

En la confrontación entre el Estado y el mercado, éste destaca como rector de procesos sociales. Los alivios que procura el Estado

son insuficientes y relativos. Hay nuevas preferencias implícitas en el universo agrario: si antes gozó de ellas el ejido colectivo y después ciertas formas asociativas para modernizar la economía del campo, conforme a la propuesta que hizo la Ley de Fomento Agropecuario —que en su momento encontró mayor oposición que la reforma constitucional de 1992—, hoy el fiel de la balanza se inclina hacia la propiedad privada de corte mercantil y hacia el empresariado del campo.

Este es el contexto en el que están llamados a actuar los tribunales agrarios. Ni lo produjeron ni podrían responder íntegramente por él. Finalmente, la justicia agraria es mucho más que la justicia de los tribunales del campo. Aquí ingresamos ya en el terreno de las expectativas. Al franquear esa puerta no podríamos olvidar que la tierra ha sido, ancestralmente, instrumento de poder, y en buena medida lo sigue siendo. En consecuencia, la justicia agraria, que se pronuncia sobre la tierra, puede ser considerada como un método para organizar jurídicamente el poder representado por la tenencia de la tierra, y sobre todo por su aprovechamiento, que podría abarcar un inmenso horizonte.

El futuro de la jurisdicción agraria se halla vinculado con diversas cuestiones: las que se encontraron en su origen, modificadas en alguna medida por el curso del tiempo y los acontecimientos, y otras de nuevo cuño. Evidentemente, en ese futuro influirá la variación que ocurra en la estructura y las grandes políticas del Estado mexicano, que a su turno serán expresión del proyecto nacional que finalmente prevalezca. Hoy se libra una batalla por el porvenir de la nación, que comienza y acaba siendo batalla por la nación misma. Lo que suceda en este enorme lance no podría ser indiferente —y no lo será— para la justicia agraria. Uno sería el destino de ésta, de su proceso y de sus órganos, si aquellas políticas tienen, efectivamente, un intenso acento social, y otro si carecen de él o lo diluyen. Es probable que la antipatía —o dicho en términos positivos, la escasa simpatía— hacia formas de solidaridad más intensas y populares melle la relevancia de esta jurisdicción.

Por supuesto, la trascendencia de la jurisdicción agraria dependerá de la competencia material que se le asigne, y ésta dependerá, a su vez, del curso que siga el manejo de los asuntos sociales y económicos. En este punto se bifurcan los caminos. Uno de ellos, el más transitado ahora por quienes prevalecen en la dirección del país, no parece ser favorable a la expansión de la competencia especializada. Reproduciré los comentarios que anteriormente hice, de *lege lata* y de *lege ferenda*, en torno a las fronteras vigentes y a las fronteras deseables de la justicia agraria.⁷

La competencia actual de nuestra jurisdicción se deduce de la Ley Agraria y de la Ley Orgánica de los Tribunales. “Ahora bien, debe detenerse ahí, de *lege ferenda*, la competencia especializada? En otros términos, ¿hemos llegado a las fronteras naturales de esta jurisdicción, y por ende a los linderos de su vecina, la jurisdicción ordinaria? Más todavía ¿hay en el futuro posibles retraimientos de la justicia especializada en aras de la ordinaria, llamada a ser una jurisdicción preferente? La respuesta a este planteamiento no es solamente —y ni siquiera principalmente— jurídica. Se debe elaborar a partir de datos políticos, económicos y sociales. ¿Qué se desea de las relaciones jurídicas en el agro, en amplio sentido, que no se limita a los problemas surgidos entre personas individuales y colectivas del derecho agrario, o entre individuos dentro del régimen de propiedad social de la tierra, por importantes que sean?”.

Considero que:

...la justicia agraria —que es una expresión de la política general del Estado, proyectada hacia una de sus secciones más relevantes— debiera abarcar la suma de asuntos que aparecen en las relaciones jurídicas cuyo origen es precisamente la materia agraria, y cuyas consecuencias se vuelcan hacia ésta. Por ende, vale plantearse lo que pudiéramos denominar la identidad de “lo agrario”. Esto tiene, en mi concepto, tres datos característicos, a saber: a) cierta forma jurídica de tenencia de la tierra: dominio pleno o propiedad ejidal o comunal; b) determinado empleo natural de la tierra: aprovechamiento agrícola,

⁷ *Justicia agraria*, 2a. ed., México, Tribunal Superior Agrario, 1995, pp. 72-74. Esta posición fue recogida en la ponencia del autor ante el XIV Congreso Mexicano de derecho Procesal (México, 1994).

pecuario o forestal; y c) relaciones jurídicas que se suscitan a propósito de esas formas de tenencia en relación con ese aprovechamiento específico. Si esto es “lo agrario”, los litigios que en ese amplio ámbito se produzcan deberían ser propuestos ante la justicia agraria, con el propósito de garantizar congruencia en el tratamiento y las soluciones de este sector de la vida del país.

La excelencia de la justicia agraria, factor de su arraigo, crédito social y trascendencia, también se asocia con la puntual observancia de los principios que la caracterizan. No tiene caso emprender ahora la relación y el examen de esos principios,⁸ pero conviene mencionar aquellos cuya atención esmerada pudiera influir más en la persistencia y la fortaleza de la jurisdicción agraria. Así: *legalidad*, que se ejerza sin desviaciones arbitrarias ni discrecionalidades reprochables; *igualdad entre las partes*, que se logre a través de los medios de igualación por compensación, preserve el equilibrio entre los litigantes y aliente la justicia social en el foro de la justicia individual; *defensa material*, que dote al débil de los medios y los apoyos —legales y jurisdiccionales— que requiere para la satisfacción de sus legítimas pretensiones; *verdad material*, que descubra, tras los planteamientos y los alegatos, la realidad de la contienda; *inmediación*, deber imperioso de los jueces y derecho primario de los contendientes, requisito de justicia, “principio crítico” del sistema procesal mexicano, necesidad de la que ha surgido, como excelente floración, la justicia agraria itinerante que se puso en marcha desde los primeros meses; *conciliación*, factor de soluciones aceptables y duraderas; *celeridad*, que justifique la bondad del proceso como medio de soluciones justas y oportunas; y *lealtad y probidad*, que evite la manipulación del proceso y la prevalencia de intereses indignos.

Deliberadamente he dejado para el final el tema central de la función de justicia, una tarea —un servicio, en sentido extenso— cuya prestación se atribuye al Estado, pero que se concreta en el desempeño de seres humanos, agentes de aquél, investidos de autoridad y

⁸ Me remito a lo que expongo en mi libro, *op. cit.*, nota 4, pp. 315 y ss., y en el folleto *Fundamentos y características del proceso agrario*, México, Tribunal Superior Agrario, 1994.

responsabilidad. De ellos depende la confiabilidad de la justicia. Si no hubiese servidores públicos honorables, competentes y resueltos, la justicia naufragaría, o peor aún, devendría precisamente lo contrario: un oscuro medio de inferir agravios y consumir injusticias. De ahí que mi mayor empeño en los primeros años de la jurisdicción agraria se dirigiese a la selección y preparación de los funcionarios.

Hay disposiciones aleccionadoras —además de imperativas, por supuesto— sobre los altos merecimientos que deben reunir quienes sirven al pueblo en la función jurisdiccional. Nuestra Constitución exige de los juzgadores lo que no reclama de otros funcionarios. Estos deben cumplir ciertos requisitos inexcusables, pero sólo de aquellos —ministros de la Suprema Corte y magistrados de los Tribunales Superiores— se demanda que sean “personas que hayan servido con eficiencia, capacidad y probidad en la administración de justicia o que se hayan distinguido por su honorabilidad, competencia y antecedente profesional en el ejercicio de la actividad jurídica”. La función jurisdiccional requiere dones éticos que muestren al pueblo la condición ejemplar de sus jueces y con ello animen su confianza en las instituciones de la República y en el imperio de la justicia.

Cuanto se haya hecho y se haga por mejorar las condiciones del servicio en este orden, funcionará como instrumento, el más eficaz, para consolidar la jurisdicción agraria y acreditar sus ventajas. En mi concepto, conviene analizar la posibilidad de llevar adelante, en este ámbito, los desarrollos que han avanzado en otros sectores de la administración de justicia. Me refiero a la profesionalización a través de una auténtica carrera judicial —que ya ha impulsado, según la información que tengo, el Tribunal Superior Agrario— y a la separación entre las funciones de juzgar y administrar. La reforma constitucional de 1994, muy corta en diversos aspectos, tiene en su haber algunos aciertos estimables. Uno de ellos es la entronización de los consejos de la judicatura. No digo que la versión mexicana de éstos sea insuperable. Puede haber —y de hecho hay— alternativas para integrarlos y establecer sus facultades en detalle, pero la presencia de esos consejos, que pudieran aparecer en el futuro cercano de la justicia agraria, aporta ventajas que contribuyen a la buena marcha de la función judicial en su conjunto.

Concluyo con la expresión de mi reconocimiento al Tribunal Superior Agrario por la invitación que me hizo para concurrir, a través de un artículo —necesariamente modesto y ciertamente somero— al volumen que celebra el décimo aniversario del establecimiento de la jurisdicción agraria, en abril de 1992. Me honra y satisface haber asistido entonces a las primeras tareas de esa jurisdicción pertinente y bienhechora, como también asistir ahora a un foro de reflexiones —no sólo reminiscencias— sobre el tiempo que ha transcurrido y el tiempo que se avecina. Si en aquél se puso el cimiento y los primeros pisos de una nueva justicia, en éste deberá elevarse mucho más todavía su edificio esbelto y vigoroso. Muchos mexicanos trabajan en esta obra excelente.