

TEMA I

LA REFORMA PROCESAL AGRARIA MEXICANA

PONENCIAS

FUNDAMENTOS Y CARACTERÍSTICAS DEL PROCESO AGRARIO¹

Sergio GARCÍA RAMÍREZ²

SUMARIO: I. *Etapas y particularidades del derecho agrario mexicano.* II. *Los órganos de la jurisdicción agraria.* III. *Los principios de la justicia agraria.*

I. ETAPAS Y PARTICULARIDADES DEL DERECHO AGRARIO MEXICANO

1. *Introducción*

El desarrollo del derecho sustantivo agrario, con su correspondencia en el régimen procesal —ambos con rasgos peculiares, característicos— se explican en función de una historia y una circunstancia particulares. Es imposible e inútil la asimilación a modelos fijos y universales, que impiden la comprensión cabal de los problemas y estorban el hallazgo de soluciones eficaces. Cada medio, cada tiempo, proponen sus propias demandas y aparejan soluciones que correspondan, con mayor o menor fidelidad, a la naturaleza de aquéllas. En consecuencia, el derecho agrario, tanto o más que otros sectores del orden jurídico, hunde su raíz en cierta condición nacional: de aquí provienen los grandes temas y las fórmulas específicas, entre ellas los datos del proceso agrario. No ignoramos, sin embargo, la existencia de ciertos hechos generales que permiten, en alguna medida conveniente, la construcción de una teoría general y el patrocinio de algunas figuras de alcance común. Este es el marco para la consideración del actual régimen procesal agrario mexicano.

1 Ponencia presentada al XIV Congreso Mexicano de Derecho Procesal, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Ciudad Universitaria, México, 14 de noviembre de 1994.

2 Presidente (fundador) del Tribunal Superior Agrario, investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas, profesor en la Facultad de Derecho y miembro de la Junta de Gobierno de la Universidad Nacional Autónoma de México. Miembro del Instituto Mexicano de Derecho Procesal.

2. La “cuestión agraria” en México

En México se habla, desde mucho tiempo atrás, de la “cuestión agraria”. Ésta figura entre los grandes temas nacionales. En rigor, las luchas fundamentales del pueblo mexicano, hasta una hora reciente, se han asociado al problema de la tierra. No es posible perder de vista que el choque entre dos culturas —o el encuentro entre dos mundos, si se prefiere— trajo consigo una profunda revisión en la tenencia y el aprovechamiento de la tierra. Cuando los europeos invadieron este continente, en Mesoamérica había un minucioso orden agrario, aplicable a pueblos bien establecidos, en su mayoría, que dependían fundamentalmente de la explotación de la tierra. La economía original era una economía agrícola, y lo seguiría siendo durante mucho tiempo. La industria extractiva se desarrolló lentamente, y otras formas de actividad económica sólo llegarían al cabo del siglo XIX y en el curso del siglo XX.

La invasión española, seguida de conquista y colonia, se dirigió naturalmente hacia las personas y los bienes de los indios. Asumió el manejo de la riqueza y emprendió la conversión de las almas. De esta suerte se fue creando un nuevo sistema de relaciones jurídicas, económicas, sociales, políticas y religiosas, que tuvieron su cimiento material en el poder sobre el territorio. Los antiguos señores de la tierra pasaron a ser, dicho sea en términos muy amplios, dueños a título precario, beneficiarios de dones de la Corona o simplemente vasallos encargados de las faenas del campo. A menudo, las intenciones piadosas de la legislación indiana no fueron más allá del papel en el que se estamparon.

De esta suerte quedó sellado el derrotero de la cuestión agraria: la lucha por el poder sería una lucha por la tierra, y en los extremos de la organización social —consecuente con la construcción política— habría dos protagonistas enfrentados: el titular de las grandes propiedades rurales y el titular de la fuerza de trabajo.

Este ha sido el encuentro subterráneo o evidente a todo lo largo de la historia de México, hasta la era industrial. La cuestión de la tierra se agita, inexorablemente, en el origen y en la marcha de las revoluciones sociales. Si entendemos que en México ha habido una sola y prolongada revolución, desde el alzamiento tumultuoso de los labriegos que acompañaron a Hidalgo hasta el levantamiento, no menos multitudinario, de los peones que secundaron a Madero, cabría decir, con alguna licencia solamente, que el proceso revolucionario mexicano ha sido un movimiento de reivindicación agraria. Una especie de búsqueda, generación tras generación, de la tierra perdida, que los líderes revolucionarios del más diverso signo convirtieron en tierra prometida. El re-

parto de la tierra, que es una forma de vuelta a los orígenes —como lo muestra la pretensión de Emiliano Zapata, un verdadero líder histórico—, ha dominado el movimiento agrario, como éste ha dominado, a su vez, los movimientos populares previos a la etapa industrial.

A todo ello es preciso agregar los rasgos sociales del tema de la tierra. Indígenas fueron los tenedores originales señores o súbditos. En la hora siguiente, los europeos devinieron dueños o beneficiarios de aquélla. En el curso del tiempo se formaron la nación mexicana y el Estado que con base en ella se construiría. El dominio, o en todo caso el aprovechamiento, se mantuvo en manos de los nuevos señores y de los hijos de éstos: criollos sobre todo, luego algunos mestizos industriosos o afortunados. El peonaje y la memoria de la tierra pérdida quedaron reservados a la población indígena y a la creciente población mestiza. De ahí que los levantamientos agraristas tengan también la apariencia —o sean francamente— alzamientos de unos integrantes de la sociedad contra otros: indios contra europeos, en su expresión más radical y elocuente.

Lo dicho se proyecta asimismo en el Estado que se erige durante el siglo precedente y se consolida, con cierto rumbo social, en éste. El Estado y sus *corpus juris*, producto de determinada pretensión política, debe resolver ante todo la cuestión agraria. Lo hace bajo las corrientes que predominaron en cada tiempo. De aquí extrae, también cada vez, su debilidad o su fortaleza. De ahí provienen, igualmente, su carácter y su proyecto más o menos justicieros en el orden de la tierra, que a su turno es determinante para el orden de cosas total de la nación.

Los errores o injusticias del sistema de apropiación y trabajo que prevaleció en el apogeo liberal del siglo anterior, se denuncian en el formidable voto particular de Ponciano Arriaga en el Congreso Constituyente. El objetivo de justicia agraria del nuevo régimen naciente, indispensable para el propósito global de justicia social, se advierte en la perspicaz declaración del diputado Juan de Dios Bojórquez cuando el Constituyente de 1917 examina el artículo 27: “en estos momentos se ha iniciado el debate más importante de este Congreso; tenemos a nuestra vista [...] el problema capital de la revolución, que es la cuestión agraria”. Bien se dijo en la propuesta del 25 de enero de 1917 sobre la norma constitucional referente a esta materia: “El artículo 27 tendrá que ser el más importante de todos cuantos contenga la Constitución que el H. Congreso viene elaborando”.

Así las cosas, el deslinde entre los regímenes antiguo y nuevo, que es tanto como un deslinde entre etapas de la vida del país, se localiza en la frontera agraria: una frontera política, económica y social, que tiene que ver con la riqueza, el poder y la integración nacional. Tal ha sido, en fin, el fundamento material de derecho agrario mexicano; y dentro de éste, del proceso agrario.

3. *Etapas del derecho agrario*

Si quisiéramos hablar de épocas o periodos del derecho agrario en México, por fuerza distinguiríamos cuatro grandes etapas, por lo menos, sin ignorar las diferencias de mayor o menor importancia —a veces muy notables— en el seno de cada una. Dos de ellas son anteriores al establecimiento del Estado mexicano: prehispánica y colonial. Otras dos son posteriores a la independencia formal de España, que no quiere decir independencia de las fórmulas sociales y jurídicas coloniales: el periodo liberal y el periodo revolucionario. En éste hay, por lo demás, otros dos periodos que se definen a partir de rasgos característicos: el que va del Plan de Ayala, la Ley Agraria de 1915 y el texto original del artículo 27 de la Constitución, hasta 1992, y el que se inicia en este año, con reformas profundas que determinan la apertura de una época diferente bajo nuevas instituciones, sustantivas y adjetivas, del derecho social agrario.

Los datos unificadores en el primer periodo, no obstante las diferencias ocasionales y las numerosas reformas incorporadas al artículo 27 de la Constitución, se hallan en el reparto de la tierra, por una parte, y la reducción o el condicionamiento de los derechos de los campesinos, en aras de un designio tutelar, por la otra.

En este ámbito y por tal motivo, destaca la injerencia del Estado en las decisiones colectivas e individuales a propósito de la tenencia, la explotación y la defensa de la tierra. Probablemente cabría agregar otro componente: la preferencia que se alza a partir de aquella reducción de derechos: la preferencia por los sistemas ejidal y comunal, que llegan a ser inalterables. Éstos son, entonces, los elementos identificadores de la reforma agraria hasta 1992, que a su vez se enlazan claramente con algunas de las propuestas del nuevo Estado social que sucedió al Estado espectador y policia. A partir de esos elementos identificadores, nucleares, se puede construir toda la teoría del derecho agrario y entender las soluciones particulares.

Ahora bien, los datos unificadores del segundo periodo, que recientemente comenzó, tienen precisamente un signo contrario a los dominantes en el primero. En efecto, cesó el reparto de la tierra —que fue la bandera tradicional de la reforma agraria—, bajo la presión del crecimiento demográfico, el parcelamiento excesivo —que deriva en minifundismo o, menos aún, en microfundismo— y la eficiencia económica en la explotación agropecuaria y forestal. Además, se recuperó en buena medida —pero no totalmente— el imperio de la autonomía de la voluntad; esto es, hubo una amplia liberación jurídica de los campesinos, que implica liberación de las relaciones jurídicas, y un

consecuente retraimiento en el juego de prohibiciones dirigidas a los campesinos y atribuciones encomendadas a un Estado intervencionista. Si en la etapa anterior hubo intangibilidad o invariabilidad de las formas sociales de tenencia de la tierra, en ésta se abre la vía para las otras figuras de tenencia, reunidas en el concepto del dominio pleno, que nunca es, por supuesto, verdaderamente pleno.

No es posible desconocer que al derecho agrario ha llegado, como a otras ramas jurídicas —pues se trata de un tema de alcance general—, la antinomia planteada por la corriente liberal entre Estado y mercado como agentes para el impulso económico y la determinación de las relaciones sociales de este carácter. Esta antinomia influye, por supuesto, en lo que se denomina la dimensión del Estado, que a su vez tiene que ver con la amplitud de las potestades y de los deberes de éste. El Estado intervencionista tiene en el derecho agrario una presencia que ciertamente no posee un Estado organizado bajo la influencia de las nuevas —o renovadas— ideas liberales.

De todo ello resultan la nueva teoría del derecho agrario y las soluciones particulares, sustantivas y procesales. Y de ahí provienen, en mi concepto, las reglas de interpretación e integración que pudiera tomar en cuenta el juzgador a la hora de desentrañar el sentido de las normas agrarias, función particularmente interesante cuando se trata —y así ocurre aquí— de una nueva legislación que está todavía pendiente, como es natural, de interpretaciones suficientes, pacíficamente aceptadas, y de soluciones que colmen, sobre la marcha, los vacíos que advierta el aplicador.

4. *El derecho agrario como derecho social*

A mi modo de ver, el derecho agrario sigue siendo un derecho social, en el sentido de un orden jurídico disciplinado a la corriente social del derecho. Ésta se caracteriza, también desde mi perspectiva, por un propósito tutelar de ciertas categorías de sujetos, un aliento activo —no meramente filosófico o declarativo— del desarrollo del ser humano —bajo el concepto de democracia económica, social y cultural— y un tratamiento desigual de los efectivamente desiguales. El derecho social es el mejor intento por incorporar en la justicia el designio de la equidad, o mejor todavía, por entender que sólo hay verdadera justicia cuando ésta responde a los requerimientos del caso concreto.

Desde cierto punto de vista, el derecho social se presenta como reclamación de intereses colectivos frente a intereses individuales. Tal sucede, por ejemplo, en el contraste entre los derechos del capitalista y los de la clase obrera, que actúa al través de la coalición o el sindicato. Y tal ocurre, asimismo, en la

controversia agraria de la época del reparto de la tierra, cuando el litigio se propone entre el derecho o supuesto derecho del propietario particular y el derecho o supuesto derecho del grupo de población que reclama dotación de tierras, ampliación de ejidos o establecimiento de un nuevo centro de población ejidal, que es, en sustancia, una variedad de la dotación de tierras.

En rigor, el verdadero individualismo, como versión jurídica de un proyecto social humanista, un personalismo en la mejor acepción de la palabra, se acredita más en el derecho social que en el orden jurídico de inspiración liberal, en tanto aquél procura la óptima comprensión del hombre plenario —padre de familia, trabajador, campesino, arrendatario—, y no apenas del sujeto formal, fungible, abstracto, desprovisto de su pertenencia a una familia, una clase, un sector de la sociedad.

Evidentemente, no existe un solo concepto, invariable, congelado, del derecho social, como no lo hay del federalismo, la democracia, la soberanía, por ejemplo. También el concepto del derecho social evoluciona, al paso que evolucionan las realidades y las exigencias a las que esa noción atiende: más aún, de las que es nativa y por las que está, en consecuencia, condicionada.

Considero que persisten, aunque modificadas en extremos importantes, las características que hacen del derecho agrario una manifestación del llamado derecho social. En este mismo sentido, el proceso agrario sigue reteniendo varias de las notas fundamentales del proceso de esta naturaleza, diferente del proceso estrictamente público o publicista y del proceso que sirve a las relaciones estrictamente privadas. Estoy consciente, por supuesto, de que en este campo las conclusiones son por fuerza relativas. Hay arquetipos, como referencia para el estudioso del sistema jurídico, pero no tipos puros en la realidad. Ésta, la realidad, impone todo género de variaciones y particularidades.

5. Fuentes

La Constitución encabeza la relación de fuentes del derecho procesal agrario. Debo aclarar, desde luego, que esta expresión responde a una manera difundida de concebir las fuentes del derecho. En realidad, como he manifestado antes de ahora, ni la Constitución, ni la ley secundaria, ni la jurisprudencia, etcétera, son fuentes del derecho, sino expresiones o concreciones del derecho mismo, es decir, normas jurídicas. Las fuentes formales —o bien, como igualmente he sostenido, las instancias técnicas para la creación de mandamientos jurídicos— son, en todo caso, los procesos de creación de las normas. Por lo que hace a la Constitución, fuente formal sería el procedimiento que se sigue ante el Constituyente Permanente o Poder Revisor de la ley fundamental.

En el catálogo de normas siguen la Ley Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. A este respecto vale decir que esos ordenamientos —ambos, no apenas el primeramente citado— pertenecen a ese género de disposiciones secundarias que concurren a establecer, en concepto del artículo 133 de la propia Constitución, la “ley suprema de toda la Unión”.

Trátase de leyes que emanan de la Constitución misma, categoría diferente y superior a la de otros ordenamientos secundarios. Mario de la Cueva se ha ocupado en establecer la distinción entre éstos y los ordenamientos que son, en sus propios términos, continuación o prolongación del texto constitucional, ampliación de sus palabras para resolver normativamente un asunto fundamental. Una ley secundaria cualquiera —y en este sentido lo son, por ejemplo el Código Civil y el Código de Procedimientos Civiles— tiene rango inferior al de las leyes emanadas de la Constitución, y por ende no puede prevalecer sobre ellas.

Otra fuente está constituida por los reglamentos. En este punto vale distinguir diversas instancias formadoras de reglamentos, distinción que traduce, a su vez, la división de poderes y la autonomía de los tribunales agrarios. Ciertamente hay reglamentos de la legislación agraria emitidos por el Poder Ejecutivo —así, el de la Procuraduría Agraria, por ejemplo—, pero también los hay resueltos por el Tribunal Superior Agrario. En este mismo plano normativo, que tiene fuerte repercusión procesal, pues se trata de órganos o figuras del proceso, quedan los acuerdos, las circulares y los manuales de organización y funcionamiento.

El Tribunal Superior Agrario puede establecer jurisprudencia vinculante para los tribunales unitarios.

Lo hace por medio de la sucesión de resoluciones en un mismo sentido, votadas con mayoría calificada, o por conducto de la resolución de contradicciones en que incurran tribunales inferiores. Es cierto que la Constitución no habla de la jurisprudencia de tribunales diversos de la Suprema Corte de Justicia y los Tribunales Colegiados de Circuito, pero también lo es —como se dijo con insistencia durante el proceso de reforma de 1993 a la legislación agraria—, que desde hace no menos de medio siglo se ha aceptado, en forma pacífica, que otros órganos de la justicia pueden establecer jurisprudencia vinculante, no apenas orientadora, dentro del ámbito de su competencia material y para órganos conexos o subordinados en función del grado. Es así que existen atribuciones de este carácter reconocidas a la jurisdicción administrativa, a la jurisdicción laboral y a diversos tribunales superiores de justicia.

La jurisprudencia agraria tiene la misma importancia y el mismo sentido que poseen las correspondientes a otras materias: unificar el rumbo de la justicia, para servir a la seguridad jurídica, que ciertamente resultaría mellada si

existieran, dentro de un solo orden jurisdiccional, versiones diversas acerca del significado de unas solas normas para la solución de conflictos de idéntica especie. Esta diversidad, que pudiera derivar en anarquía, implica en cierto modo una grave alteración del principio de igualdad de todas las personas ante la ley. Si los técnicos creen otra cosa, habría que preguntar la opinión de los justiciables, que por supuesto no tiene menor relevancia que la de aquéllos.

Cabe inquirir por la naturaleza de las resoluciones con las que se establece jurisprudencia. ¿Se trata necesariamente de sentencias definitivas o firmes, en el más estricto sentido de la palabra? La fracción V del artículo 9 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios alude a “cinco sentencias en un mismo sentido”. Si se entendiera que sólo hay jurisprudencia cuando las resoluciones que contienen cierta tesis son precisamente sentencias, en el sentido en que las define el Código Federal de Procedimientos Civiles, se reduciría notablemente el ámbito de formación de esa jurisprudencia. Por ello se ha manejado la idea de que es posible fijarla al través de otro género de resoluciones, exactamente como lo ha entendido la justicia federal de amparo, sujeta a disposiciones con la misma terminología. Ésta ha considerado posible la formación de jurisprudencia, por ejemplo, al través de resoluciones que desechan una demanda.

A este respecto es muy interesante la resolución de la Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia, dictada el 6 de marzo de 1987, que decidió el conflicto de competencia civil 194/86, entre los jueces segundo de distrito en el estado de Tabasco y segundo de lo civil de Villahermosa. Esta decisión se funda en una interpretación evidentemente extensiva de las normas invocadas, con la premisa —inherente a una interpretación progresiva— de que es preciso interpretar las disposiciones jurídicas, en caso de duda, de la forma que resulta más adecuada para que éstas sirvan al fin que se propone el orden jurídico total. Se dijo entonces:

JURISPRUDENCIA. LA CONSTITUYE UN CRITERIO REITERADO EN CINCO RESOLUCIONES RECAÍDAS EN CONFLICTOS DE COMPETENCIA. El artículo 192 de la Ley de Amparo, que señala las reglas generales para el establecimiento de la jurisprudencia expresa, literalmente, en cuanto se refiere a la sustentada por las salas, que las ejecutorias constituirán jurisprudencia siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas, por lo menos, por cuatro ministros. Una aplicación literalista del precepto podría llevar a la conclusión de que al resolverse conflictos de competencia en juicios ordinarios no se puede llegar a sustentar jurisprudencia, pues las resoluciones respectivas, por un lado, no se pronuncian dentro del juicio de amparo y, por otro, no son en rigor ejecutorias pues no son sentencias que deciden el fondo de una controversia de manera definitiva e inimpug-

nable, al determinar solamente cuál es el juez u órgano jurisdiccional que debe seguir conociendo de un asunto sobre el que se han suscitado un conflicto competencial. Sin embargo, tal interpretación resulta inaceptable, pues dentro del espíritu del precepto se advierte, como esencial, la voluntad del legislador de que cuando el más alto tribunal de la República fija reiteradamente un criterio, éste contribuye a la seguridad jurídica, siendo obligatorio, como jurisprudencia, para todos los órganos jurisdiccionales de la República. Además justifica esta interpretación el principio de Derecho de que donde existe la misma razón debe darse la misma disposición; por otra parte, un análisis del Semanario Judicial de la Federación y de los anexos a los informes anuales que rinden los Presidentes de la Suprema Corte y de las salas, permite inferir que ha sido la interpretación reiterada que consuetudinariamente se ha hecho, pues se han publicado como jurisprudencias, criterios diversos que el Pleno y las salas han reiterado, en los términos de la ley, en asuntos en los que las resoluciones no fueron ejecutorias (*Informe 1987*, parte II, p. 99).

En este punto podemos abordar el tema de la atracción. Se trata de una salvedad a las normas, de aplicación genérica, sobre competencia material y en razón del grado. La legislación respectiva dispone que “el Tribunal Superior podrá conocer de los juicios agrarios que por sus características especiales así lo ameriten. Esta facultad se ejercerá a criterio del Tribunal, ya sea de oficio o a petición fundada del Procurador Agrario” (artículo 10 de la Ley Orgánica). Como se ve, esta facultad se inspira en la que tiene la Suprema Corte de Justicia —primero introducida en casos del conocimiento de la Segunda Sala— para atraer “amparos directos que por sus características especiales así lo ameriten” (artículo 107 de la Constitución, fracción V, párrafo final).

No dispone la ley, ni en el caso de la Suprema Corte de Justicia ni en el del Tribunal Superior Agrario, qué se debe entender por “características especiales” en virtud de las cuales se “amerite” atraer el conocimiento de un asunto, sustrayéndolo al juez natural y desechando las disposiciones generales a propósito de la competencia, cuya certeza y permanencia tienen que ver con la seguridad jurídica. Estimo que ese concepto no se relaciona, necesariamente, con la cuantía del negocio, ni con la calidad de los contendientes, aunque estos factores pudieran influir en la “especialidad” de las “características”, si por ellos resulta verdaderamente aconsejable en la especie, para bien de la justicia, que el órgano superior asuma el conocimiento del asunto. Más bien se refiere a la complejidad jurídica, a la trascendencia de la resolución que se adopte sobre el conjunto de la justicia agraria, y a la conveniencia en tal virtud, de establecer un criterio indicativo o rector del rumbo que adopte esta jurisdicción especializada.

La atracción de competencia permite la formación de jurisprudencia en materias regularmente ajenas al conocimiento del Tribunal Superior, que sólo po-

dría establecer aquélla, de no haber atracción, en materias conectadas con los escasos supuestos de revisión previstos por la ley. Esto se observa más claramente si se toma en cuenta que, por disposición del Reglamento de la Ley Orgánica, el superior en grado no interviene en el asunto desde el principio del procedimiento o en una fase intermedia de éste, sino sólo al final, cuando se han deshogado todos los actos procesales de instrucción y se encuentra el negocio en estado de resolución (artículo 17). Por ende, la intervención del superior se contraerá a dictar sentencia —sin perjuicio de las diligencias para mejor proveer que resulten pertinentes—, resolución que es, precisamente, el acto jurisdiccional en el que se fija el criterio jurídico para el manejo de las “características especiales” que reviste el asunto.

La costumbre tiene un papel más o menos importante como formadora de derecho, bajo sus dos notas tradicionales: la *inveterata consuetudo* y la *opinio juris seu neccesitatis*. Esto vuelve normal lo normativo. La costumbre jurídica es, en esencia una manifestación democrática más pura que la ley o el derecho estatutario, pues deriva de la actividad cotidiana de los ciudadanos; esto es, emana de decisiones adoptadas y puestas en práctica directamente, no al través de representantes o intermediarios. Es común que en los regímenes de derecho escrito, como el nuestro, se limite la eficacia de la costumbre, que no puede oponerse a la ley o derogarla.

Es natural que se planteen paralelamente, con frecuencia, los temas de la costumbre normativa y la ignorancia de la ley escrita. En este renglón aparecen cuestiones relevantes: así, la equidad que se opone a la aplicación inexorable de las consecuencias de una norma desconocida, y la necesidad o conveniencia de preservar la cultura de grupos étnicos minoritarios o diferentes dentro del marco de una nación. En las ramas civil y penal hay medidas de alivio para el exceso al que se puede llegar en la imposición de la ley escrita. Aquí se desenvuelve el tema del error de derecho.

En el régimen agrario poseen especial trascendencia, al menos hipotética, los asuntos de la costumbre normativa, la ignorancia de la ley y, más todavía, la oposición entre el estatuto y la costumbre. Sucede así, porque las comunidades étnicas indígenas, numerosas e importantes en nuestro país, se localizan fundamentalmente en el campo, tenedoras y trabajadoras de superficies destinadas a la explotación agrícola, pecuaria o forestal. Si bien es cierto que el concepto de comunidad indígena no es sinónimo de comunidad agraria, ambos están estrechamente vinculados entre sí y suelen coincidir en la realidad. Por otra parte, los indígenas son portadores de la memoria histórica de la tierra poseída originalmente por sus ancestros, y en este sentido reclaman un derecho histórico, que tropieza con los títulos de apropiación supervenientes.

La Constitución se ha reformado para poner atención en la composición pluricultural de la nación mexicana “sustentada originalmente en sus pueblos indígenas” (artículo 4, primer párrafo). Se protege y promueve el desarrollo de las culturas, los usos, las costumbres y las formas específicas de organización social de los indígenas, así como el efectivo acceso de sus integrantes a la jurisdicción del Estado. Aquí puede haber, y hay de hecho, una antinomia entre las jurisdicciones indígenas —que obviamente se conectan con las culturas, los usos, las costumbres y la organización social de éstos— y la jurisdicción del Estado. No hay duda sobre la intención y la disposición de que ésta prevalezca, porque en ningún texto constitucional se ha sustraído a las comunidades indígenas del imperio de la ley nacional. Sería necesario que existiese esa sustracción expresa, como puede suceder, por ejemplo, en un estatuto de autonomía, para que la costumbre normativa de carácter grupal o regional prevaleciera sobre la norma escrita de carácter nacional.

Las vías para la protección del indígena —o, mejor dicho, para un trato juicioso y equitativo, que no avasalle a aquél— se muestran en la parte final del primer párrafo del artículo 4o. y en el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 27, ambos referidos directamente a la materia agraria, en un claro reconocimiento de que es aquí, sobre todo, donde se plantea la necesidad de una atención especial: en este punto convergen dos grandes temas tradicionales, que en nuestra historia se entrecruzan y confunden: la “cuestión agraria” y la “cuestión indígena”. Agrarismo e indigenismo llegan a ser, a veces, dos perspectivas sobre un mismo asunto.

El artículo 4o. resuelve que “en los juicios y procedimientos agrarios en que (los indígenas) sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley”. En el 27 se dice que “la ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas”.

¿Cómo entender esto? La consideración de prácticas y costumbres no puede impedir la aplicación de la ley ordinaria; sólo es un medio para interpretarla, con el límite de un antiguo principio: la costumbre no puede causar perjuicio a terceros ni contravenir las leyes de interés público, como estatuye, por lo demás, el artículo 164 de la Ley Agraria. Estamos, pues, ante una norma de valor secundario, condicionada y limitada.

Por otra parte, ¿qué se quiere decir cuando se indica que la ley “protegerá la integridad” de las tierras de los indígenas? Aparentemente se desea evitar la fragmentación de esas tierras, que pudiera acarrear el empobrecimiento —aún más— o la dispersión de aquéllos. Hay anteproyectos de legislación reglamentaria del artículo 4o. constitucional, pero todavía no existe ninguna iniciativa formal ante el Congreso, ni sería sencillo prepararla por la indispensable vía del consenso en circunstancias como las actuales, particu-

larmente difíciles para este género de empresas legislativas. En cuanto a la Ley Agraria, ésta introduce ciertas restricciones a la disposición de las tierras comunales, pero no existe prohibición total para la variación del régimen de tenencia de éstas, que en sucesivos pasos pudiera culminar en dominio pleno y, por ende, en ingreso al mercado inmobiliario. La “integridad” sólo se alcanzaría, en estricto sentido, al través de la inalienabilidad: una modalidad de protección absoluta característica del derecho anterior y opuesta a los criterios dominantes en el derecho vigente.

Hay diversas normas sobre designación de intérpretes o traductores a los indígenas que intervengan en asuntos judiciales agrarios. Sobre este punto el Tribunal Superior Agrario celebró, oportunamente, un convenio de asistencia con el Instituto Nacional Indigenista. Antes que en materia agraria, hubo tratamiento específico de la cuestión en sendas reformas al procedimiento penal, a las que dediqué un comentario. Obviamente es importante que el participante indígena en juicios ante la jurisdicción del Estado no se halle “incomunicado” por falta de medios de traducción o interpretación, pero también es evidente que éstos no resuelven, en el fondo, la extrañeza del indígena, que es un problema cultural, no de traslado de palabras de un idioma a otro. La extrañeza cultural abarca los ritos procesales, pero también —y sobre todo— las normas sustantivas sobre las relaciones agrarias y de otra naturaleza. Son éstas, no la carencia de traductores, el problema con el que tropieza el indígena no integrado a la cultura media ni a las formas ordinarias de relación jurídica y económica.

6. *Interpretación e integración*

La aplicación de la ley agraria a los asuntos de esta jurisdicción especial plantea cuestiones importantes. En primer término, es preciso tomar en cuenta los asuntos de interpretación, es decir, de fijación del sentido de la norma, y de integración, o sea, creación de normas procesales para cubrir los vacíos que ofrecen la legislación agraria y los preceptos supletorios, de los que líneas adelante me ocuparé. Es aplicable el artículo 14 constitucional, en lo referente a los juicios del orden civil, no así en lo relativo a los casos penales. En tal virtud, cabe echar mano de criterios de interpretación más penetrantes o liberales. Desde luego, es necesario tomar en cuenta los objetivos que la legislación agraria persigue, para fijar, en tal virtud, el alcance de sus preceptos cuando éstos puedan ser entendidos de diversa manera.

El derecho agrario, un orden jurídico social, como antes dije, pretende afianzar la seguridad y la justicia social en el campo, proteger las diversas formas

constitucionales de tenencia de la tierra y fortalecer las condiciones para la creciente producción en el agro. Hay que considerar el desarrollo histórico del derecho agrario y las características específicas de sus sujetos y de los conceptos propios de aquella rama jurídica.

Anteriormente la interpretación podía verse determinada por la idea de intangibilidad de las formas sociales de tenencia de la tierra. No es éste el caso, hoy día, aun cuando, como indiqué, procede tomar en cuenta el propósito y la necesidad de preservar esas figuras jurídicas, económicas y sociales. En fin, el mandamiento debe ser interpretado precisamente en la forma en que permita la actuación del derecho agrario según sus pretensiones generales, y no en la forma que impida a esta rama jurídica alcanzar los objetivos que se propuso el legislador. Enfrentar entre sí estas dos posibilidades conduce a discusiones peligrosas para la buena marcha de la justicia agraria, o al menos a debates bizantinos.

7. Normas de aplicación supletoria

Durante la vigencia de los anteriores textos constitucionales y de las leyes sujetas a éstos, se formó una abundante jurisprudencia agraria a cargo de la Suprema Corte de Justicia, especialmente la Segunda Sala y la Sala Auxiliar, y de los tribunales colegiados de circuito. También hubo criterios establecidos por las autoridades agrarias como resultado de los temas que debían afrontar y las resoluciones que les correspondía adoptar. Ha decaído una parte de esa jurisprudencia, aun cuando subsisten tesis y precedentes aprovechables, sobre todo por lo que toca a los litigios que a título de “rezago agrario” ingresaron al conocimiento de los Tribunales en 1992.

Por su parte, el Tribunal Superior Agrario ha iniciado la formación de su propia jurisprudencia especializada, mediante sucesión de sentencias en un mismo sentido o solución de contradicciones. No es abundante esta jurisprudencia, integrada con natural cautela, por tratarse de un nuevo derecho que debe ser cuidadosamente explorado. También hay que considerar la naciente interpretación de las nuevas normas agrarias por parte de los tribunales de la justicia federal, con motivo de la resolución de juicios de amparo.

En cuanto a la supletoriedad de las normas procesales agrarias, esto es, la aplicación de otros mandamientos cuando la legislación especializada no contiene definiciones aplicables al caso que se examina, ésta misma resuelve cuáles son los ordenamientos supletorios. Lo es el Código Civil en lo relativo a temas sustantivos, y el Código Federal de Procedimientos Civiles en lo que atañe a cuestiones adjetivas. Para medir la importancia que puede tener y de

hecho tiene la supletoriedad procesal, considérese que el contenido de este carácter en la Ley Agraria —un ordenamiento sustantivo y adjetivo, como lo fue su antecesor, la Ley Federal de Reforma Agraria, mucho más extensa que aquélla— se contrae a menos de cuarenta artículos: del 163 al 200, además de los preceptos transitorios, que en la especie son muy relevantes para fijar la competencia y la legislación aplicable a los casos pendientes de resolución en febrero de 1992. Poca es la regulación procesal agraria, de donde deriva la necesidad constante de acudir al Código Federal de Procedimientos Civiles para colmar las numerosas lagunas que en este orden presenta la Ley Agraria.

Ahora bien, la aplicación supletoria del Código Federal no es indiscriminada. Se limita por dos factores, que recoge el artículo 167 de la Ley Agraria. Por una parte, para que haya supletoriedad es necesario que la institución o figura de que se trate exista efectivamente en la legislación agraria, aunque en ésta se halle insuficientemente desarrollada. Tal ocurre, por ejemplo, con las pruebas procesales. No es posible, en cambio, introducir en el proceso agrario figuras ajenas a la legislación de la materia.

Esto se vio, en el inicio de la actividad de los tribunales, por lo que respecta al recurso de apelación. La Ley Agraria sólo contempla, como medio impugnativo ordinario, la revisión. Así, no pareció adecuado añadir a éste una supuesta apelación agraria, valiéndose del criterio de que el silencio de la ley especializada facultaba al juzgador para importar instituciones desde otras ramas del derecho. Insistamos; se necesita que en la ley especializada exista por lo menos una referencia o principio de regulación, que resulte incompleta; no basta la falta absoluta de referencia o regulación.

En segundo término, el mismo precepto que arriba señalé dispone que la integración se hará cuando las normas del Código Federal no se opongan directa o indirectamente a las de la Ley Agraria. Por ende, se requiere una compatibilidad entre unas y otras, que asegure la congruencia entre la norma atraída y el espíritu u objetivo de la regulación del campo. Es sencillo el caso de oposición directa, que apareja un contraste franco, un verdadero conflicto entre las disposiciones de ambos ordenamientos, que no dejan lugar para dudas. En cambio, el juzgador deberá ser más cuidadoso en la estimación de un posible conflicto indirecto. De lo que se trata, en suma, es de permitir que las normas que rigen el proceso agrario —tomadas del Código Federal o de la ley de la materia— sean congruentes con la naturaleza de dicho proceso y con los objetivos que éste pretende alcanzar.

II. LOS ÓRGANOS DE LA JURISDICCIÓN AGRARIA

1. *Justicia individual y social*

Si el problema agrario es, ante todo, un asunto de justicia, resulta natural que las reivindicaciones de la tierra se acompañen con determinado modelo de impartición de justicia particular, que recoge una también determinada idea sobre la realización de la justicia social. Con frecuencia se escucha la reclamación de lo que ahora llamo justicia particular: el tema de los tribunales, la procuración de justicia, la ejecución de sentencias, la seguridad pública en estricto sentido —que es también un sentido estrecho, insuficiente—, y el quehacer preventivo o indagatorio de la policía.

Nada de esto basta, y ni siquiera es posible la excelencia en este género de trabajos del Estado cuando no existe el contexto que lo permita y fomente, es decir, la justicia social. Pienso en una gráfica de círculos concéntricos. El círculo esencial, el nuclear, a partir del cual se desarrollan los restantes, radica en la justicia social, germen del sentimiento y la cultura de la justicia. Las restantes líneas circulares, que rodean a aquélla son otras tantas manifestaciones de la justicia particular. Pero el dato dominante y determinante, germinal, se localiza en una idea mayor y más amplia de la justicia. De hecho, la Constitución no es otra cosa que un proyecto de libertad y justicia, y más precisa y rigurosamente, de justicia, puesto que dar a cada quien lo suyo y a todos lo que la comunidad requiere para el desarrollo de sus componentes, no es otra cosa que una forma expedita y verdadera de liberar al hombre. La justicia, pues, es la matriz de la libertad, aunque a veces se vea este asunto al revés, y se crea que la libertad es el itinerario y la fuente de la justicia.

2. *Antecedentes*

Cuando la cuestión agraria se mira como un tema entre particulares, o a lo más como un asunto entre la administración y el tenedor o el trabajador de la tierra, la autoridad agraria —lo que se ha llamado la magistratura agraria— por fuerza se confunde con la que dirime las controversias ordinarias: la administración activa, en lo que naturalmente le concierne, y los tribunales ordinarios, en lo que genéricamente les corresponde. Lo mismo acontece en la vertiente del derecho social paralela de la materia agraria: el campo de las relaciones laborales. Si éstas quedan sujetas a la contratación de los servicios per-

sonales, bajo el principio de la igualdad ante la ley y la autonomía de la voluntad, tocará a los tribunales comunes resolver las controversias emergentes.

Cuando cambia la relación de fuerzas, y en el tránsito aparece el nuevo derecho social, los órganos de la justicia se especializan e inclusive adquieren cierto carácter parcial, cosa que los aleja, en esencia, de la figura típica de los tribunales, diseñados para ser terceros imparciales, equidistantes de los contendientes. El órgano de justicia, que la ley inviste ante todo como órgano de justicia social, y sólo secundariamente de justicia particular, y que se siente a sí mismo como instrumento de una reivindicación histórica, asume la defensa material de la clase que ha logrado prevalecer. Tales son los casos de la jurisdicción laboral, encomendada a las juntas de conciliación y arbitraje, y de la jurisdicción —o cuasijurisdicción— agraria atribuida a órganos del Poder Ejecutivo. Puesto que el régimen social se eleva al rango de decisión política fundamental, en normas de la Constitución Política devenida Constitución Política y Social, en ese mismo peldaño normativo quedan los órganos de cada especialidad. Entre nosotros forman parte de los artículos 27 y 123, respectivamente.

Hubo tribunales especializados para la sustanciación de algunas controversias del campo en la época colonial, como el Juzgado del Beneficio y Composición de Tierras, o Juzgado de Tierras, instituido en 1692 para afrontar conflictos derivados del sistema de composiciones. Andando el tiempo, las controversias agrarias fueron asunto de la justicia ordinaria, como dije. La asociación histórica entre los tribunales ordinarios y el derecho civil y administrativo del agro, a su vez vinculado con el régimen latifundista y el trabajo casi esclavista del peón —para usar la expresión de Turner—, determinó el desprestigio de los “tribunales”, genéricamente. Semejante valoración concurrió a frenar el establecimiento de éstos por todo el tiempo transcurrido entre la Revolución mexicana, en su fase armada, y la reforma constitucional de 1992.

Sucedió a los tribunales, por lo que toca a la justicia agraria, algo semejante a lo que ocurrió a la Secretaría de Justicia, en su amplia competencia: la Revolución desconfió de unos y otra, que suscitaban pésimos recuerdos, y optó por órganos diferentes —no necesariamente mejores, pero en todo caso menos contaminados en el trayecto de la historia— para confiarles las tareas que regularmente habrían correspondido a aquéllos. En lo que toca a los tribunales agrarios, esto pasó a despecho de que la referencia a “tribunales especiales” —en realidad tribunales especializados— incorporada en el Plan de Ayala, debió absolver del desprestigio a esa hipotética especie de órganos jurisdiccionales.

Si se examina el asunto desde el ángulo social y político, se advertirá que la Revolución había impugnado exitosamente todas las figuras autoritarias del pretérito derrotado. De ahí que construyera, en su lugar, figuras nuevas, re-

sultado más o menos natural del relevo de unas instituciones tradicionales por unas instituciones revolucionarias, y de la asunción, por parte de éstas, de las banderas enarboladas por los vencedores. Los revolucionarios no querían una “justicia jurídica”, valga la expresión, sino una “justicia política”. No deseaban la aplicación de las leyes ordinarias y de sus garantías características. Acabaron depositando la herencia de los caudillos belicosos en nuevos caudillos pacificadores, que pudieron hacer y conservar la paz, precisamente, en la medida en que se reconocieron y actuaron como órganos de una justicia política revolucionaria, moderada, desde luego, por la nueva legislación social con sus aportaciones en el orden de los procedimientos, las garantías y las defensas que articularan las reivindicaciones sociales con el Estado de derecho.

Lo anterior explica que la magistratura agraria, o mejor dicho, las autoridades agrarias, hayan sido órganos del poder Ejecutivo o de las personas sociales del derecho agrario revolucionario, y nunca del Poder Judicial ordinario o de una versión especializada de este Poder formal del Estado. Por eso el presidente de la República, investido de las facultades típicas del peculiar presidencialismo mexicano, entre ellas todas las derivadas de los líderes revolucionarios, se constituyó en “suprema autoridad agraria”. Entre sus funciones de este notable carácter figuraba, sobre todo, la continuación del movimiento revolucionario, bajo el concepto y la acción del reparto de la tierra. La organización agraria tenía los objetivos inherentes a una etapa y a unas ideas de estas características: políticos.

Por esos mismos ingredientes de la revolución agraria convertida en justicia agraria, se miró con desconfianza la actividad de los únicos tribunales que no desaparecieron de esta escena: los órganos de la justicia de amparo. Estos fueron entendidos, reconocidos, tolerados o combatidos como instituciones del Estado de derecho, no de la justicia revolucionaria distribuidora de la tierra. Por ende, aquí surgieron conflictos y hubo diversidad de soluciones en torno al amparo agrario. Sólo esta materia, ninguna más, cuenta con una regulación específica dentro de un libro igualmente especial de la Ley de Amparo. El movimiento campesino quiso —y logró— que la cuestión agraria se viese, inclusive bajo la óptica del amparo, como un tema singular que amerita soluciones separadas.

Las condiciones de la solución jurisdiccional mexicana en materia agraria llevaron ante los tribunales el tema de la separación de poderes, nada menos. En una sentencia del 22 de abril de 1925 (*SJF*, 5a. época, t. XVI, p. 937, Ortiz de la Huerta Rafael), la Suprema Corte de Justicia señaló lo siguiente:

SEPARACIÓN DE PODERES. La organización política, basada en la división de poderes es, conforme a la Constitución vigente la esencia de nuestro sistema de go-

bierno; pero tal división no es absoluta y el principio tiene numerosas excepciones, pues cada uno de esos poderes ejecuta, autorizado por la Constitución, actos que corresponden a cualquiera de los otros; y así, las autoridades agrarias y obreras tienen facultades para decidir controversias entre particulares, y al sustraer la Constitución los asuntos que pueden ser resueltos por estas autoridades, de la jurisdicción de los tribunales, estableció nuevas excepciones a la división de poderes y dio caracteres judiciales innegables, al procedimiento administrativo agrario y al procedimiento administrativo obrero, sin que pueda afirmarse, por ello, que en materia agraria se trate de un procedimiento contencioso administrativo, puesto que el carácter distintivo de éste, está en que se aplica a controversias entre particulares y el Estado.

Volveré sobre este último punto más adelante.

Por todo lo dicho, pues, sin perjuicio de otros motivos, no prosperaron las abundantes peticiones para introducir tribunales en el régimen jurisdiccional agrario. Los defensores de esta posición adujeron razones jurídicas importantes y persuasivas, que no alcanzaron a disuadir, sin embargo, los fundamentos político-sociales, con su secuela económica, de la intervención del Ejecutivo en la justicia del campo. Se mantuvo con firmeza la potestad distribuidora de la tierra en manos del presidente de la República: las resoluciones presidenciales, que llenaron una larga época de la cuestión agraria, hicieron las veces de sentencias definitivas, sólo atacables al través del amparo.

3. Aparición de los tribunales agrarios

Lo descrito anteriormente tuvo sentido y sustento, sin riesgo, mientras perduró el reparto de la tierra, concebido como un proceso permanente e infinito. Al tropezar el propósito político distribuidor de la tierra con la realidad demográfica, agrícola y económica —otro caso de encuentro entre la realidad y los códigos—, cesó la posibilidad de mantener en manos del Ejecutivo, con éxito, la solución final de las peticiones dotatorias de tierra. Éste no podía ni debía ser, con peligro para el sistema político mexicano, y sin beneficio para nadie, el negador de tierras, tras haber sido el distribuidor de millones de hectáreas. Era preciso que se aceptara la nueva circunstancia y, con ella, la nueva solución razonable: desaparición del Ejecutivo como “suprema autoridad agraria” y aparición, en su lugar, de verdaderos tribunales. Así concluía un periodo de solución política, y se abría otro de solución jurídica, por fuerza cimentada en la ley. La organización agraria adquiere hoy, y más en el futuro, los objetivos inherentes a la etapa y a las ideas supervenientes: económicos.

La reforma constitucional de 1983 intuyó este relevo histórico, y en todo caso procuró encauzar la decisión de los conflictos agrarios por la vía de una justicia formal cercana a la que administran los tribunales. La proclamación de esa reforma es el antecedente inmediato de la modificación iniciada en 1991 y vigente en 1992, que introdujo cambios de fondo en el régimen jurídico de la cuestión agraria e inauguró, como antes señalé, una nueva época en este ámbito, consecuente, por cierto, con las que se abrieron, con mayor o menor fortuna, en otros temas del derecho patrio y de la realidad a la que éste gobierna.

4. *Emplazamiento y carácter*

Las modificaciones de 1992 instituyeron unos tribunales agrarios, integrados por magistrados, a los que se inviste con autonomía y plena jurisdicción. Por ende, esos órganos se hallan fuera de cualquier vinculación jerárquica, así sea solamente administrativa, con respecto a las autoridades jurisdiccionales de cualquier fuero y a las autoridades administrativas agrarias. Hubo algún planteamiento, que no prosperó, para que los tribunales agrarios quedasen recogidos en el espacio del Poder Judicial de la Federación. En este mismo orden de cosas, y puesto que se habla de jurisdicción plena, vale señalar que los tribunales agrarios cuentan con las diversas potestades que integran, genéricamente, la atribución jurisdiccional perfecta: conocen de las controversias, llaman ante sí a los contendientes, se valen de la fuerza del Estado para hacer cumplir sus determinaciones, resuelven el litigio con la autoridad del Estado mismo y ejecutan sus sentencias.

A la luz de estas consideraciones, se ha planteado el problema de la ubicación de los tribunales agrarios —y quizás de otros órganos semejantes, a los que no me referiré ahora— en el ámbito de los poderes del Estado.

En diversa oportunidad me he ocupado de este asunto. Reitero lo dicho entonces, tras la referencia a la tesis más común sobre la división de poderes.

Con el propósito de conservar la idea matriz de la división de poderes —que corresponde, en rigor, a la necesidad de asegurar la división de funciones del Estado, para protección del ser humano— quizás resulte conveniente, además de históricamente necesario, reelaborar esa distribución de potestades en tres ámbitos de la atribución pública: la legislativa o creadora de normas, la ejecutiva o administrativa y la jurisdiccional o resolutive de controversias. De ser así, hablaríamos de un poder jurisdiccional más bien que de un poder judicial, como se dijo tradicionalmente. Claro está que la doctrina y la práctica de la división de las funciones sólo operan verdaderamente si éstas se encomiendan,

sustancialmente, a diferentes órganos del poder público, en pie de igualdad con los restantes.

En tal virtud, existe una potestad jurisdiccional (poder judicial en sentido sustantivo) confiada a órganos jurisdiccionales (poder judicial en sentido formal). Estos órganos se agrupan, conforme a su auténtica naturaleza, en el tercer sector de las actividades clásicas del Estado, y por ello comparten la identidad del “poder judicial”. Trasladado el asunto al marco jurídico nacional, deberemos entender que tanto la Suprema Corte de Justicia y los tribunales de circuito y juzgados de distrito, como los tribunales especializados que han sido establecidos en el curso de este siglo —laborales administrativos, agrarios, etcétera— asumen el poder judicial en sentido material y se integran en la renovada estructura de este mismo poder en sentido formal.

También hay discusión acerca de la naturaleza de estos tribunales. El deslinde acostumbrado habla de tribunales judiciales —que son los ordinarios o comunes incluidos en la estructura constitucional del Poder Judicial de la Federación y de los Poderes Judiciales de los estados y el Distrito Federal, más los tribunales militares— y tribunales administrativos. No es equívoca la caracterización de estos últimos, a los que se refiere la sentencia de la Suprema Corte de Justicia que arriba invoqué: son órganos que dirimen controversias entre la administración pública (local o federal, en sus casos) y los particulares. Los órganos jurisdiccionales que tengan otras competencias —así, los laborales, por ejemplo— no son, bajo el concepto constitucional, tribunales administrativos.

Por lo que hace a los tribunales agrarios, se debe observar que entre las materias de su competencia sólo una, que no es necesariamente la más numerosa y puede ser, en casos específicos, de importancia secundaria, atañe a conflictos entre órganos del Estado y particulares. En efecto, corresponde a los tribunales unitarios en primera instancia —y al Tribunal Superior Agrario en segunda, al través del recurso de revisión— conocer “de juicios de nulidad contra resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación” (artículo 18, fracción IV, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios).

Así las cosas, los tribunales agrarios no son, propiamente, tribunales administrativos, o al menos no lo son en el sentido de aquellos instituidos precisamente para dirimir contiendas entre la administración y los administrados, o bien, como se prefiere decir, entre la autoridad y los ciudadanos. Llevada esta afirmación a su última consecuencia, frente a la letra de la ley, tendría algunas aplicaciones en otros órdenes de la jurisdicción. Piénsese, en efecto,

que el amparo directo sólo procede “contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio”, “siempre que se trate de actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo” (artículo 107, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos). Y tómesese en cuenta, igualmente, que la jurisprudencia establecida por los órganos de la justicia federal con atribuciones para ello, sólo es obligatoria, en sus casos respectivos, para las salas de la Suprema Corte de Justicia, los tribunales de circuito, los juzgados de distrito, los tribunales militares y judiciales del orden común de los estados y del Distrito Federal, y los tribunales administrativos y del trabajo, federales y locales (artículo 192, primer párrafo, y 193, primer párrafo, de la Ley de Amparo).

5. Competencia natural y expansiva

En el estudio de la competencia de los tribunales agrarios es posible referirse a las distintas categorías de ésta, que efectivamente se proyectan hacia el ámbito que nos interesa: materia, territorio, conexidad, grado, turno y función, además de las peculiaridades que traen consigo la itinerancia y la atracción. No examinaré con detalle estos asuntos. Me referiré solamente a la competencia material “natural” de los tribunales agrarios y a su carácter “expansivo”.

El emplazamiento histórico de los tribunales agrarios, atento a los fines que se quiere atender con éstos, conduce a un debate acerca de la competencia material de dichos órganos jurisdiccionales. En términos generales cabe decir, como antes manifesté, que los asuntos del campo quedaron primero sujetos a la justicia ordinaria; luego, replanteada la cuestión agraria como un tema del nuevo derecho y de la nueva sociedad que la Revolución mexicana quiso construir, los asuntos de ese carácter fueron reconducidos a la competencia de autoridades administrativas; después —es decir, ahora— han llegado a los estrados de una justicia especializada cuyas fronteras se localizan en la Constitución y en las leyes que de ésta derivan.

En este punto surge la pregunta, de *lege lata*: ¿cuáles son las fronteras de la justicia agraria? Y luego, de *lege ferenda*: ¿cuáles debieran ser esas fronteras? La respuesta a la primera interrogante se localiza en dos series de normas. La primera se concreta en el artículo 163 de la Ley Agraria, que dice, pudiendo y debiendo no decirlo, que “son juicios agrarios los que tienen por objeto sustanciar, dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en esta ley”. De aquí pareciera desprenderse una amplísima competencia, puesto que la Ley Agraria

rige, con máxima extensión, buena parte del universo de relaciones que aparecen en el agro mexicano, sin distinción de temas, personas fuentes y consecuencias.

Sin embargo, en mi concepto no es posible desprender la respuesta al tema de la competencia material apenas de ese precepto de la Ley Agraria. Es preciso ir a la serie de disposiciones legales específicas acerca de la competencia de los tribunales, que se concentra, a su turno, en el artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, donde figura la lista de extremos para el desempeño de la atribución cognitiva de los órganos mencionados.

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 planeamiento 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?

Puede haber diversas opiniones, y ciertamente las hay. Apunto solamente la mía. 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, 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 debieran 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.

En este sentido, la legislación agraria ha aceptado algunos avances que pueden identificar el camino del porvenir, y que sirven, en rigor, a la traducción de la dilatada norma del artículo 163 de la Ley Agraria, en los supuestos del artículo 18 de la correspondiente Ley Orgánica, que en definitiva marcan las hipótesis de competencia material. Esos avances ocurrieron bajo las reformas

de 1993 a los ordenamientos agrarios, reformas que dieron un buen paso adelante en el reconocimiento de la especificidad de los tribunales agrarios y del proceso que ante éstos se sigue, y que por ello militan en favor del carácter social del derecho agrario.

En 1993 se consiguió ampliar la competencia de dichos órganos para incluir claramente el conocimiento de litigios suscitados con motivo de cualesquiera contratos de asociación o aprovechamiento celebrados por un núcleo de población ejidal o por ejidatarios, con respecto a tierras de uso común o parceladas, respectivamente. Asimismo se estipuló la competencia de los tribunales unitarios para resolver controversias derivadas de la reversión de bienes expropiados.

Puesto que ahora aludo a la competencia material, no puedo omitir mencionar —aunque no me detenga más en asuntos de competencia— el hecho de que el Tribunal Superior Agrario posee una doble competencia de ese carácter: la que he denominado transitoria, derivada del rezago agrario en asuntos de tierras y aguas, y la que he designado como ordinaria o permanente, que le viene, sobre todo, del conocimiento de juicios en revisión, y en menor número, de la atracción de asuntos normalmente atribuidos a los tribunales unitarios. A poco más de dos años de su fundación, el Tribunal Superior se halla prácticamente al día en la emisión de resoluciones definitivas sobre asuntos de tierras y aguas. Hasta el día último de octubre de 1994, los conocidos y definidos por el Tribunal Superior sumaban 3, 638, y se había reducido apreciablemente el volumen de envíos del Cuerpo Consultivo Agrario a dicho Tribunal. No fue preciso echar mano de la posibilidad, introducida preventivamente en la reforma de 1993, de crear una Sala Auxiliar del Tribunal Superior. Por lo tanto, se puede decir, no sin alguna reserva prudente, que la conclusión del despacho de asuntos correspondientes a la competencia transitoria se contempla para un futuro más o menos cercano.

6. *Control de actos jurisdiccionales*

Es interesante aludir ahora al tema del control jurisdiccional en el ámbito de la justicia agraria, que se ejerce al través de sendos recursos, ordinarios y extraordinarios, así como al de otras formas de control que pudieran intentarse por medio de los órganos defensores de los derechos humanos. Es evidente que se ha querido estructurar el procedimiento agrario, entendido en sentido lato, con arreglo a propósitos de máxima celeridad que reduzcan los largos tiempos que generalmente han transcurrido entre el planteamiento de un negocio agrario y la resolución definitiva que en la especie se dicte. Por ello

son relativamente escasos los supuestos de revisión ante el Tribunal Superior Agrario, y en cambio resultan abundantes, en hipótesis, los casos de impugnación inmediata de sentencias de los tribunales unitarios en vía de amparo.

Los extremos en que procede la revisión se encuentran en los artículos 198 de la Ley Agraria, y 9, fracciones I, II y III de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios.

Es importante reparar en que el artículo 200 de la Ley Agraria dispone que “si el recurso se refiere a cualquiera de los supuestos del artículo 198 y es presentado en tiempo el tribunal lo admitirá en un término de tres días [...]” Se infiere, *a contrario sensu*, que si el recurso no se refiere a esos supuestos o no es presentado en tiempo, el tribunal no lo admitirá, es decir, lo rechazará por improcedente o por extemporáneo. Una interpretación diferente, esto es, aquella que sostuviera la necesidad de que el Tribunal Superior Agrario, no el unitario, calificase la procedencia del recurso, para admitirlo o rechazarlo, tendría consecuencias altamente desfavorables, además de que contradiría el sentido claro de la ley aplicable.

Efectivamente, concentraría en el Tribunal Superior todos los intentos evidentemente improcedentes de revisión de sentencias correspondientes a juicios que son uniinstanciales por mandato expreso de la ley, con grave perjuicio para el buen despacho de la justicia agraria.

En la medida en que corresponde a los tribunales unitarios, como antes vimos, el conocimiento de la nulidad de resoluciones dictadas por las autoridades agrarias —se entiende que aquí vienen a cuentas las autoridades del sector administrativo—, ha quedado excluido el amparo indirecto en contra de esos actos de autoridad. Deben combatirse ante la justicia agraria, y sólo llegarán a la justicia federal de amparo cuando se impugne, en su caso, la sentencia dictada en revisión por el Tribunal Superior Agrario. En esta hipótesis la impugnación correrá, desde luego, por la vía del amparo directo.

Para impugnar actos de tribunales unitarios se hallan abiertos los caminos del amparo indirecto y el amparo directo, según la naturaleza del acto que se combata. En lo que corresponde a resoluciones que desechan una demanda, la justicia federal ha aplicado un criterio originalmente establecido a propósito de actos semejantes de la justicia fiscal: procede el amparo directo, por tratarse de resoluciones que ponen fin al juicio y respecto de las cuales no existe ningún recurso ordinario que pueda reformarlas o modificarlas.

Vale reflexionar que en tales supuestos lo que ocurre es que se impide la realización del juicio, en la medida en que se desecha el acto de quien lo promueve; pero es discutible sostener que se “pone fin” a un juicio. En realidad, el juicio no ha empezado todavía. Para que lo haya, en sentido estricto, es necesario que se establezca la relación jurídica procesal, lo cual implica nexos

entre el actor y el juzgador, por una parte, y entre éste y el demandado, por la otra. El desechamiento impide que surja ese complejo de nexos jurídicos. Es un acto que aparece *in limine*, cuando no hay proceso todavía.

En México ha prosperado el *ombudsman*, establecido con determinados rasgos específicos que no examinaré ahora. Fue el producto de una grave desviación de funciones de ciertas autoridades, que incurrieron en numerosos e insoportables atropellos, y del abandono de posibles desarrollos de defensa constitucional por parte del Ministerio Público. El *ombudsman* fijado en el apartado B del artículo 102 constitucional —en curiosa vecindad con la autoridad que debió llevar adelante, y no lo hizo, la defensa del Estado de derecho que hoy compete al *ombudsman* mexicano, autoridad a la que se refiere el apartado A de ese precepto—, puede actuar ampliamente, con sólo tres exclusiones: asuntos jurisdiccionales, laborales y electorales.

Esos son los términos precisos de la ley suprema. Por su parte el artículo 3 de la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos faculta a ésta para “conocer de quejas relacionadas con presuntas violaciones a los derechos humanos cuando éstas fueren imputadas a autoridades y servidores públicos de carácter federal, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación”. Empero, la ley suprema, como vimos, no alude únicamente a ese poder, sino genéricamente a los actos jurisdiccionales.

Se ha planteado un deslinde entre resoluciones de fondo de las autoridades jurisdiccionales y “procedimientos o aspectos formales”, por la otra, lo cual constituye una distinción que va más allá del texto constitucional. El artículo 8 de la misma Ley de la Comisión sostiene que “sólo podrán admitirse o conocerse quejas o inconformidades contra actos u omisiones de las autoridades judiciales, salvo las de carácter federal, cuando dichos actos u omisiones tengan carácter administrativo. La comisión por ningún motivo podrá examinar cuestiones jurisdiccionales de fondo”. Un órgano interno de esa Comisión —que ha prestado servicios excelentes a la causa del Estado de derecho— ha determinado las características de la competencia de aquélla con respecto a los tribunales agrarios en general.

Tenemos, pues, tres órdenes normativos en este asunto y un deslinde según la naturaleza del tema que se ventile. Por lo que hace a aquellos, existen la norma constitucional, de aplicación indiscutible; la disposición de la Ley de la Comisión, con normas que trascienden la restricción competencial recogida en la Constitución; y la determinación de un órgano administrativo, que no podría fijar por sí mismo el alcance de su competencia institucional. En lo que atañe a la naturaleza del tema, tenemos el citado deslinde, discutible, entre resoluciones de fondo, por una parte, expresión que parece aludir exclusivamente a las sentencias, y otros actos, entre los que aparentemente figuran, por

necesidad, todos los que no sean sentencias definitivas, únicos actos a los que se puede calificar como resoluciones de fondo.

Es evidente, a mi juicio, que tienen carácter jurisdiccional —para recuperar aquí los términos precisos del apartado B del artículo 102 constitucional— muchos actos cumplidos por los órganos jurisdiccionales en el desempeño de su misión soberana, además de las sentencias finales que emitan. Por ejemplo, la admisión o el rechazo de una prueba o de un alegato no son asuntos administrativos, sino típicamente jurisdiccionales. La atención o la desatención de un plazo para la práctica de cierto acto procesal, tampoco es un tema de índole administrativa, sino estrictamente jurisdiccional.

Ahora bien, es asimismo patente que los órganos jurisdiccionales superiores —en la especie, el Tribunal Superior Agrario— debe ocuparse con diligencia de que no haya errores, omisiones o extravíos en el despacho de los órganos inferiores en grado, sin que esto implique sustitución o suplantación alguna para fijar el sentido de las determinaciones de esos tribunales, que también ejercen soberanamente su potestad jurisdiccional: con autonomía y plenitud.

7. Designación de juzgadores

El tribunal es la figura clave del proceso. Ciertamente no hay proceso si no existen demandante o actor y demandado o reo, pero no son éstos, sino el tribunal, quienes en nombre del Estado solucionarán el conflicto y dirán la verdad legal que selle la controversia. El tribunal ha de pronunciar la palabra que resuelva a quién corresponde el derecho, esto es, ha de decir el derecho en el caso concreto, según es la etimología de la voz “jurisdicción”. Para ello, el tribunal —órgano del Estado, como dije— se encuentra subordinado única y exclusivamente a la ley. Es independiente de cualesquiera otras autoridades y se halla por encima de todos los intereses y de todas las pretensiones.

Por ende, posee superlativa importancia la persona del juzgador, el ser humano que asume delicada y alta encomienda. Ese juzgador debe ser un modelo de probidad, sabiduría, serenidad, entereza. Los rasgos de personalidad que se reclaman del juzgador no siempre se exigen de otros funcionarios: sólo él, en efecto, está llamado a pronunciarse sobre lo que es verdad y lo que no lo es. Juzgará a los particulares, pero también decidirá sobre los actos del poder público. De ahí que sea posible afirmar que el Poder Judicial se halla, en cierto modo, por encima de los otros dos, en cuanto le compete decidir, por ejemplo, acerca de la constitucionalidad de las leyes, que son el producto característico del Poder Legislativo, y sobre la misma constitucionalidad y legalidad de los

actos de aplicación de la ley que emprende el Poder Ejecutivo, que son, a su vez, el producto típico del Poder que asume la administración de la cosa pública.

Se ha discutido largamente la mejor forma de designar a los funcionarios judiciales. Al respecto hay numerosos y encontrados pareceres. No parecen impugnables por sí mismos, los métodos que rigen en el derecho mexicano, ni es posible decir que otros sistemas, importados en forma mecánica, puedan asegurar, también por sí mismos, la perfecta selección de los juzgadores. Se comete un grave error cuando se atribuyen al régimen de designación de éstos, sin prueba que lo sustente, todos los errores, pecados y extravíos de la administración de justicia. Ojalá fuera tan sencillo este asunto. No es así, desgraciadamente.

En el derecho vigente, los titulares de la jurisdicción agraria son magistrados, no jueces. Quizás se ha querido destacar, de este modo, la importancia de la nueva justicia agraria, sobre todo tomando en cuenta que la legislación anterior atribuyó facultades jurisdiccionales al presidente de la República y a otros elevados órganos de la administración. Parecía conveniente elevar también el rango de los nuevos juzgadores. No recuerdo otro caso en nuestro derecho en el que las dos instancias procesales se hallen encomendadas a tribunales y a magistrados.

Ha sido frecuente, en cambio, que la primera se entregue a un juez, titular de un juzgado, y la segunda a uno o varios magistrados, titulares de un tribunal o de una sala de tribunal. Existe la variante de la justicia federal en la medida en que los tribunales colegiados de amparo pueden conocer del juicio de garantías emprendido contra las sentencias de otro tribunal, el unitario, que decide sobre asuntos ordinarios, no acerca de amparo.

En México, los juzgadores de más elevado rango son propuestos por el Poder Ejecutivo a un órgano del Legislativo, que aprueba o rechaza la ponencia de aquél. Las excepciones se hallan en la justicia agraria y, más recientemente y por evidentes motivos jurídico-políticos, en la justicia electoral. En la agraria, el Ejecutivo somete al Legislativo —Cámara de Senadores o, en sus recesos, Comisión Permanente del Congreso— la sugerencias para la designación de magistrados agrarios. El órgano Legislativo se pronuncia al respecto, pero no se limita a aprobar o no la propuesta del Ejecutivo, sino expide el nombramiento del magistrado agrario.

8. *Garantías judiciales*

Se suele hablar de garantías judiciales, y bajo este rubro se alude a independencia, inamovilidad y remuneración adecuada. La independencia de los

órganos jurisdiccionales se dispone en el artículo 17 de la Constitución. Nos hemos ocupado intensamente en fijar la autonomía de los juzgadores frente al Poder Ejecutivo y, en menor grado, al Poder Legislativo, no obstante que, a diferencia de lo que se acostumbra creer o decir, es francamente remota la hipótesis real de injerencia o intento de intervención del Ejecutivo en la resolución de litigios sujetos a la jurisdicción. Ésta es, al menos, la experiencia que he tenido en lo personal.

Más conveniente resulta, hoy día, establecer las necesarias reglas —o reforzar las existentes— para que los juzgadores de más elevado rango se abstengan de intervenir, por la razón que sea, en las determinaciones que debe adoptar con autonomía un juzgador de primera instancia. Y el problema principal en este mismo orden de cosas, fuera de cualquier duda, es la independencia frente a las partes, no menos que la aptitud de juzgar sin esas limitaciones o gravámenes que tanto quebrantan la recta administración de la justicia: soberbia, ignorancia, temor, pasión. Son estos factores deplorables, no la presión del Poder Ejecutivo, los verdaderos lastres de la justicia, que la extravían y desacreditan.

La inamovilidad de los juzgadores figura entre las garantías judiciales. Se trata de preservar al juzgador frente a los movimientos de los otros dos Poderes, e incluso del propio Poder Judicial, que pretendan ganar la voluntad del juez o magistrado bajo la amenaza, expresa o implícita, de privarlo de su cargo en la administración de justicia. La inamovilidad, pues, brinda seguridad al juzgador y, con ello, le da capacidad para resistir presiones, si las hay, y lo hace plenamente responsable de las decisiones que adopte. Por ello las leyes constitucional y secundaria han ido adelante en el régimen de inamovilidad, que hoy día se aplica a la mayoría de los juzgadores.

Empero, no siempre se ha tomado en cuenta que esa garantía de inamovilidad se confiere más bien a la justicia que a quien la imparte, y que de esta suerte viene a ser una garantía en favor del justiciable. Enhorabuena que haya inamovilidad de juzgadores competentes, honorables y preparados. Enhorabuena que la haya de individuos indignos para el cargo que se les confirió. Nuestra legislación ofrece, a este respecto, dos puntos dignos de análisis y, probablemente, de rectificación. Por una parte, existe una especie de periodo de prueba de seis años, previo a la ratificación del magistrado en el cargo. Este plazo resulta excesivo, tanto si se trata de un funcionario capaz, que puede acreditar esa capacidad en un tiempo mucho menor, como si se trata de un sujeto inadecuado para la función jurisdiccional, que no necesita de seis años para mostrar su incompetencia.

Por otra parte, se cuenta con un procedimiento de remoción de funcionarios judiciales excesivamente complejo y delicado, que implica la participación del

Poder Legislativo en forma por demás aparatosa. No hay objeción, claro está, hacia un sistema de protección razonable de los juzgadores en sus cargos, pero la hay en lo que respecta a sistemas que hacen prácticamente imposible, o extraordinariamente difícil, la depuración de la judicatura.

III. LOS PRINCIPIOS DE LA JUSTICIA AGRARIA

1. *Naturaleza de los principios procesales*

Asistimos a la primera aparición en la escena de una nueva expresión de la justicia mexicana. La justicia agraria de sus primeros pasos, con las ventajas y los riesgos que apareja la novedad. No se ajusta rigurosamente a las formas anteriores de impartir justicia en asuntos de agro. Está distante —y debe mostrarlo— de los criterios político-administrativos que alguna vez presidieron, con naturalidad, la solución de este género de conflictos. Pero tampoco es una copia fiel de los métodos empleados en los tribunales ordinarios, y ni siquiera de los prevalecientes en otros sistemas de justicia especializada, inclusive la de carácter laboral, que constituye —por su filiación del derecho procesal social— una de las más cercanas, o acaso la más próxima, a la justicia agraria.

Por lo anterior, es conveniente que los estudiosos y los aplicadores del derecho agrario, en su vertiente procesal, analicen los principios característicos de esta disciplina y de su presencia ideal y real en la práctica de los tribunales. De tal suerte, a marcha de éstos y la evolución del derecho procesal agrario mexicano podrán conformarse, como es indispensable, a las necesidades y a las expectativas de la materia agraria y del proceso instituido para resolver los litigios de este carácter, en un tiempo y en un espacio determinados, que es México en esta época. No sugiero rechazar las ideas y los consecuentes principios que gobernaron, antes de ahora, los procedimientos agrarios. Tampoco propongo admitir, sin reflexión sustentada precisamente en la realidad y en la experiencia y sin una especie de beneficio de inventario, nociones que dependen sólo de la abstracción.

Sin duda nos serán útiles los estudios de derecho comparado, pero en virtud de la naturaleza de la disciplina jurídica como expresión de cierta circunstancia, habrá que tomar en cuenta, con la mayor atención, precisamente los datos de la circunstancia que tenemos, fuente, contexto y destino del proceso agrario. Aquélla ha generado el nuevo derecho agrario mexicano y seguramente determinará, más que cualquier otro dato, su rumbo, su éxito o su fracaso. Nos importa asegurar un buen desarrollo de los tribunales agrarios, en la práctica

cotidiana, para lograr que estos órganos sean los instrumentos de una verdadera justicia en el agro de México. Nuestros “clásicos”, pues, no podrán ser otros que los campesinos, y nuestra “doctrina” tendrá que someterse a la prueba de la realidad, antes que al dictamen de la erudición. De lo contrario tendríamos un derecho insuficiente o ineficiente, con las consecuencias que de ello cabe esperar y que no necesitan mayor ponderación en ese momento.

Al hablar aquí de principios del proceso agrario, me refiero a ese asunto en su doble proyección. Aludo a los principios de carácter político que guían la formación, el desenvolvimiento y las soluciones peculiares del proceso de nuestra especialidad. Se trata de ideas, tensiones, pretensiones, propósitos que descienden hasta las instituciones procesales e influyen en su rumbo. A este género pertenece, por ejemplo, la preferencia por la conciliación en la composición de los litigios: se pretende el concierto posible entre los individuos y grupos sociales cuyos intereses entran en colisión. Este es un *desideratum* que atiende a un objetivo político, no una mera regla técnica para la buena marcha del procedimiento.

También me refiero, en este lugar, a esas reglas técnicas que gobiernan el proceso, producto de una experiencia sostenida y de una conveniencia procesal. Entran en la escena, pues, los principios técnicos del proceso, que nunca se hallan exentos, por lo demás, de cierto ingrediente político, o que —para decirlo de otro modo, con más suavidad— aparecen dentro de determinado marco social y procuran, atentos a éste, orientar con eficiencia la marcha del proceso. La oralidad y la intermediación son métodos para el desenvolvimiento del proceso, pero al mismo tiempo se hallan influidos, originalmente, por cierta convicción política y determinada apreciación ética sobre la presencia de la justicia en la sociedad y la mejor manera de guiar las relaciones entre los participantes en el proceso, así como entre esos participantes, el proceso mismo y la sociedad que observa con interés la buena solución de los conflictos que se suscitan entre sus integrantes.

Si el proceso es un modo de manejar el conflicto, inevitable en cualquier comunidad humana, es natural que la sociedad se interese profundamente en los medios más convenientes para que ese manejo produzca, a la vista de todos, los mejores efectos difícilmente habría paz verdadera sin remedios procesales que merezcan un razonable consenso aprobatorio.

Los principios que acepta el proceso agrario permiten la incorporación de éste en alguna de las categorías formadas por la doctrina: procesos publicístico, privado y social. Ya dije que el proceso agrario en México sigue siendo social, en sus términos fundamentales. Con todo, hay que reconocer que esos tipos o arquetipos procesales difícilmente se presentan en la realidad con absoluta pureza. En cada caso, el proceso encuadra en alguna de aquellas categorías,

pero puede admitir —y suele hacerlo— datos que corresponden a alguna otra, en mayor o menor medida. En mi concepto, debiera avanzarse en la adopción general de algunos rasgos publicísticos o, al menos, sociales, en el conjunto de las ramas del proceso: así, en la búsqueda de la verdad real y en la defensa material de las partes. Tal es la exigencia de la justicia, que debiera prevalecer sobre tecnicismos o convenciones formalistas.

2. *Iniciativa de parte*

En el antiguo procedimiento agrario, que obedeció al propósito de impulsar el reparto de la tierra como exigencia revolucionaria y deber de los gobiernos derivados de la Revolución mexicana —“toda la tierra y pronto”, dijo uno de los ideólogos de la reforma agraria—, existió la apertura oficiosa de procedimientos dotatorios. No fue necesario, además, que las partes impulsaran el procedimiento para que éste avanzara hasta su conclusión. No tuvo relevancia el desistimiento de los demandantes de tierras, ni la renuncia de éstos a reales o hipotéticos derechos ejidales: la dotación obedecía a un interés público, no al interés privado de los integrantes del núcleo de población.

Esto ha cambiado. Hoy día, rige el principio *nemo iudex sine actore*. Ya no es factible que el órgano público —un tribunal, actualmente— inicie de oficio algún proceso, no sólo de dotación de tierra —posibilidad que ha quedado cerrada—, sino de cualquier otra especie. Es preciso que exista acción y que quien la esgrime acredite el derecho que le asiste para invocar el despliegue de la jurisdicción. Debe acreditar su personalidad para intervenir en juicio, aun cuando bajo el régimen procesal concentrado y acelerado pueda resolverse sobre este extremo en la audiencia de fondo.

3. *Legalidad*

Es importante destacar la vigencia del principio de legalidad en el proceso agrario, que abarca tanto la institución y competencia del tribunal, como la marcha del procedimiento. En el derecho procesal mexicano campea, ciertamente, el principio de legalidad. Ahora bien, conviene destacar este hecho en el caso particular de la justicia agraria para seguir acentuando el carácter de los tribunales como órganos de estricto derecho, y la imperiosa, indeclinable necesidad de que las resoluciones jurisdiccionales se hallen bien cimentadas en la ley. No hay lugar para la discreción o el capricho de los tribunales, ni siquiera bajo el argumento —que sería un pretexto— de aliviar el rigor de la

ley y actuar según lo aconseje la equidad. Atrás de estas razones, aparentemente persuasivas, se estaría refugiando una vieja e inadmisibles “flexibilidad”, que pudo entenderse en las primeras fases de la reforma agraria, pero que carece de sentido en este momento.

Obsérvese bien: no digo, en modo alguno, que la aplicación de la ley deba ser siempre letrista, indiferente a los propósitos de justicia —social e individual— perseguidos por la ordenación agraria. No niego, en lo absoluto, la pertinencia de interpretar la ley en sentido progresivo, con apoyo en los elementos que suministra la historia y en los *desiderata* claramente adoptados por el legislador. Sólo sostengo que el fundamento de las resoluciones del tribunal agrario —como de cualquier otra autoridad— es forzosamente la ley, puntualmente interpretada. Tal es la garantía de seguridad y de justicia de los participantes en el proceso agrario. Líneas arriba, al examinar la interpretación y la integración de las normas agrarias, así como la aplicación subsidiaria de las normas procesales civiles, me referí a este asunto.

Reitero lo que otras veces he apuntado y repetido:

No es posible —ni practicable en términos políticos y morales— abandonar a su suerte al campesino, en aras de una liberación absoluta y repentina. Las consecuencias podrían ser adversas al proyecto querido y anunciado. Pero tampoco es posible detener o desalentar la producción en el campo, dentro de una economía global que puede ser arrasadora, si no maduran las condiciones para la defensa de la economía local, y frente a necesidades urgentes, hasta angustiosas de producción bastante para satisfacer las necesidades de una población que creció en forma tan veloz como desordenada. Todo esto, que parece tema de política, es también, sin embargo, motivo de reflexión para el jurista que aplica la ley agraria en la trinchera cotidiana de la jurisdicción. Tales razonamientos no podrán ausentarse al tiempo de interpretar o integrar la ley procesal agraria.

Aquí vale recordar, por otra parte, lo que se refirió a propósito de la costumbre y los usos como fuentes del derecho agrario, sobre todo en vista de la estipulación contenida en el primer párrafo del artículo 4o. constitucional. La propia ley —en este caso nada menos que la ley constitucional— permite la consideración de esos usos y costumbres cuando intervengan en juicio los miembros de grupos étnicos indígenas. Sin embargo, esa “consideración especial” en ningún caso implica, hasta ahora, la decadencia del principio de legalidad por opción en favor de la costumbre, trátase de la institución y atribuciones del tribunal, trátase de la organización del procedimiento y la entidad y consecuencias de sus actos, trátase, en fin, del fundamento de las resoluciones jurisdiccionales agrarias.

4. Igualdad

El derecho liberal, que en su momento verdaderamente liberó al hombre de la sujeción tiránica, se sustenta en el principio de igualdad de todas las personas ante la ley. He aquí la igualdad formal, que campeó en las grandes declaraciones de derechos que arribaron al final del siglo XVIII. Los críticos de esta fórmula igualitaria hacen ver que semejante igualdad redundaba en una absoluta y demoledora desigualdad, en cuanto pretende emparejar a quienes son, en realidad, diferentes. La igualdad ha penetrado profundamente en los asuntos jurisdiccionales. El principio de contradicción —*audita altera pars*—, que concibe al proceso como un encuentro entre partes, con audiencia y defensa de ambas, ante un tercero superior e imparcial, supone igualdad entre las partes. La bilateralidad procesal arma lo mismo al actor que al demandado.

La corriente social del derecho descubrió el engaño que había en el principio de estricta igualdad de los hombres ante la ley. No es posible que haya esa igualdad de trato legal hacia el débil y el poderoso, el explotador y el explotado, el letrado y el ignorante. No lo es, porque la fuerza de quien más tiene, sabe o puede acabar por inclinar en su favor, lo merezca o no, la balanza de la justicia. El fuerte se defenderá mejor, resistirá más, alzará con más potencia y eficacia su voz en los estrados de la justicia. Por ello es preciso un correctivo que “iguale” a quienes, iguales ante la ley, son desiguales ante la vida. De eso se trata, pues: de igualar en el proceso a los contendientes, moderando la fuerza de uno y subsidiando la debilidad de otro.

Así ha ocurrido en el dominio de los procesos sociales: el laboral y el agrario. Es notoria la inclinación de la ley en favor de los demandantes de tierra frente a los propietarios del agro. En el régimen jurídico actual ha disminuido esa inclinación tan acentuada, pero ciertamente no se ha perdido. En este rumbo opera la defensa material, es decir, la tutela de una de las partes, en su caso, por el propio órgano jurisdiccional sin perjuicio de la defensa autónoma que aquélla tenga. De tal suerte se muestran las antiguas alianzas y los clásicos compromisos del Estado social de derecho, que no mira con indiferencia al desvalido y lo atiende por un doble conducto: el de la ley que estatuye en su beneficio y el del órgano de autoridad —inclusive la imparcial autoridad jurisdiccional— que actúa procesalmente en su favor. Al respecto, tómesese en cuenta que si bien el tribunal procurará obtener el mejor resultado de las diligencias probatorias, “sin lesionar el derecho de las partes, oyéndolas y procurando siempre su igualdad” (artículo 186, tercer párrafo), el propio juzgador habrá de suplir las deficiencias de las partes en sus planteamientos de derecho, “cuando se trate de núcleos de población ejidales o comunales así como eji-

datarios o comuneros” (artículo 164). Por otros medios se busca la igualdad, como en los supuestos de asistencia jurídica y formulación de demandas y contestaciones por comparecencia, con apoyo de la Procuraduría Agraria.

El régimen del amparo agrario, que no entro a examinar ahora, acentúa más que la propia Ley Agraria la protección a ciertos individuos o grupos campesinos. La propia Constitución establece reglas en este sentido, que acentúan la defensa material en favor de ejidos, comunidades, ejidatarios y comuneros, en cuanto ordena al juzgador de amparo recabar “de oficio todas aquellas pruebas que puedan beneficiar” a esas personas individuales o colectivas cuando se reclamen actos que tengan o puedan tener como consecuencia privarlos de la propiedad o de la posesión y disfrute de sus tierras, aguas, pastos y montes (artículo 107, fracción III, tercer párrafo). Además, no proceden el sobreseimiento por inactividad procesal ni la caducidad de la instancia en perjuicio de los núcleos ejidales o comunales, de los ejidatarios o comuneros, pero sí en su beneficio (*idem*, cuarto párrafo).

En materia de amparo agrario —y no en las demás— existe un libro específico en la Ley de Amparo, que establece la diferencia entre los quejosos y terceros perjudicados en general —cualesquier particulares— y los quejosos o terceros perjudicados campesinos en particular. Esa porción de la Ley de Amparo tutela expresamente a los miembros de la “clase campesina”. La noción de ésta, que por su naturaleza debiera ser sociológica, se convierte en una noción jurídica, justamente para acentuar la protección a quienes menos derechos o recursos tienen, en concepto del legislador. En suma, la defensa de los intereses de un sector no sólo comprende a contendientes procesales individualmente considerados, sino a los miembros de una “clase” social y económica, y en este sentido el derecho de amparo agrario es indudablemente “clasista”.

Es así que existe jurisprudencia definida de la segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia donde se puntualiza que las

normas tutelares del amparo en materia agraria no implican como criterio diferenciador para su aplicación el concepto sociológico de “campesino”, sino los conceptos de núcleo ejidal o comunal o ejidatarios o comuneros (incluyendo los aspirantes), que son más bien jurídicos porque dependen del régimen de propiedad a que están sometidos dichos núcleos o individuos, de tal suerte que quien posee un terreno rústico no sujeto a régimen ejidal o comunal, aunque sociológicamente pertenezca a la clase campesina, no puede invocar en su beneficio las normas tutelares ya mencionadas. (*SJF*, 7a. época, tercera parte, vols. 187-192, A.R. 4659/82, Emilio Carrillo Cuevas y otro; A. R. 5808/84, Manuel Cota Nieblas; A.R. 5985/84, Reynaldo Chavarría Rivera y otro; vols. 193-198, A. R. 11438/84, Celio Meza Servín y otros; A. R. 6112/85, Erasmo Frago Villanueva y otros).

5. *Defensa*

El justiciable, que no es por fuerza un perito en derecho —en la realidad rara vez lo es— debe asistir al juicio debidamente asesorado. Ningún procedimiento es hoy día a tal punto sencillo, y ninguna contienda resulta a tal punto intrascendente, que sea razonable ver con indiferencia la actuación de personas que carecen de formación jurídica, sin asistencia de esta naturaleza a cargo de verdaderos profesionales. Dejo fuera, por supuesto, los casos en que la práctica ha dado a ciertas personas capacidad de defensa de intereses jurídicos en procedimientos ante la justicia del Estado.

Ya me refería a la defensa material. Ahora aludo a la formal. La ley procesal establece un sistema completo de asistencia legal que sustente el principio de bilateralidad, y otorgue sentido al dogma *audita altera pars*. La audiencia, en efecto, carece de significado —o resulta peligrosa, dañina— si quien es escuchado no tiene defensa. La igualdad ante la ley —una igualdad real, se entiende, no apenas una igualdad aparente— se sirve mejor cuando las partes comparecen al juicio con asistencia legal. Esto forma parte del debido proceso legal, o bien, según nuestra tradición hispánica, de las “formalidades esenciales del procedimiento”.

Algo más se debe exigir, en función de obtener este objetivo, es decir, que las partes se hallen debidamente asistidas: que la asistencia y defensa sean “adecuadas”. Ya lo reconoce así el artículo 20 de la Constitución, en la materia penal. Las reformas de 1993, apresuradas y erróneas en muchos extremos, acertaron en éste al establecer el principio de la defensa “adecuada”. Ello no quiere decir excelente o exitosa, sino sólo consecuente con las necesidades regulares de una debida asistencia jurídica. Las consecuencias de una defensa inadecuada son muy delicadas: reposición del procedimiento, según la ley procesal secundaria.

6. *Verdad material*

Tanto el proceso publicista como el social se orientan hacia la verdad material o histórica, no hacia la formal. Así se recoge la idea de que los resultados de esos procesos interesan profundamente a la sociedad, que no puede conformarse con la versión que las partes ofrezcan sobre los hechos. Queda excluido, por ende, el apotegma de que el tribunal resolverá conforme a lo que las partes aleguen y prueben. Las partes pierden la exclusividad en la promoción de pruebas, que es tanto como perder la exclusividad en el manejo de la versión de los hechos que hayan de llegar al conocimiento del juzgador.

Éste puede indagar la realidad. Su función es, a este respecto, activa. Inquieta y forma racionalmente su certeza: no la supedita a los elementos que los contendientes le alleguen.

En mi concepto, el principio de oficiosidad en la exploración de la verdad debiera extenderse a todos los ámbitos del proceso, inclusive a los que se mantienen más fieles a las reglas privatistas porque en ellos quedan bajo la jurisdicción intereses exclusiva o preponderantemente privados. Pero el hecho de que los intereses materiales cuestionados sean de particulares, y sólo a éstos incumban, en definitiva, los bienes correspondientes, no significa, en modo alguno, que la justicia se despliegue bajo las versiones que las partes ofrezcan y acrediten. Hay que deslindar los intereses privados en conflicto, del quehacer, que ya no es privado, del órgano jurisdiccional.

Si la sociedad puede ser indiferente ante la controversia sobre el pago de cierta cantidad de dinero, o acerca del cumplimiento de determinada obligación de hacer u omitir, no puede guardar la misma actitud neutral, que sería irresponsable e indolente, ante el desempeño de la justicia pública. No es razonable que los órganos del Estado encargados de impartir justicia se supediten a la buena o mala voluntad o capacidad de las partes. Este ya es otro asunto. El tribunal está constituido precisamente para hacer justicia. Y el éxito de esta función tiene que ver con la adquisición de conocimientos fidedignos sobre los hechos controvertidos. La suposición de que existe una verdad material y otra formal, y que por ambas vías se llegará, previo el juzgamiento y la sentencia, a una verdad legal, no pasa de ser una convención discutible e impertinente. La verdad, tan difícil de conocer, es una sola. Ésta y no otra debiera campar en el juicio y nutrir la sentencia, a despecho de las partes, que pueden abstenerse de llevar su litigio ante el juzgador, pero que no pueden mediatizar a éste y proponerle un falso problema, para obtener una falsa justicia so pretexto de verdad formal. El juzgador perspicaz y justiciero deplora que la ley procesal civil le impida hacer justicia, al paso que la procesal penal o la procesal social lo impelen a hacerla.

El tema se halla deficientemente tratado en la legislación agraria. Por una parte se dice que “las partes asumirán la carga de la prueba de los hechos constitutivos de sus pretensiones” (artículo 187 de la Ley Agraria). Por otra se faculta al juzgador para acordar en todo tiempo y en cualquier asunto, “la práctica, ampliación y perfeccionamiento de cualquier diligencia, siempre que sea conducente para el conocimiento de la verdad sobre los puntos cuestionados” (artículo 186, segundo párrafo). Así se acogen las diligencias para mejor proveer, que son, a mi juicio, una de las más nobles instituciones del proceso. El juzgador también puede apoyar el desahogo de pruebas solicitadas por

las partes, si estima que son relevantes para conocer la verdad (artículo 187, segunda parte).

Claro está que toda esta materia se proyecta hacia el sistema de la prueba: promoción, admisión, desahogo y valoración. El proceso es, en esencia, un método probatorio para alcanzar una resolución jurídica. A esto se contrae en realidad. Tampoco ha sido afortunada la legislación agraria al disponer la valoración de pruebas para conferir sustento a la sentencia. Se dice 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 estimen debido en conciencia fundando y motivando sus resoluciones”. Aquí hay confusión de criterios: aparece la valoración en conciencia, propia del régimen de jurados, que no motivan sus veredictos, junto al sistema de sana crítica, que apareja una cuidadosa motivación como cimiento de una fundamentación adecuada.

El Tribunal Superior Agrario ha comprendido que la diligente búsqueda de la verdad, agente de la justicia, constituye una facultad inherente al ejercicio de su jurisdicción. Esta es una admisión del principio de verdad material, con proyecciones prácticas importantes. Por ello ha estimado procedente ordenar diligencias para mejor proveer inclusive en los casos de dotación de tierras, ampliación de ejidos o nuevos centros de población, que recibe con expedientes “integrados y en estado de resolución”.

En la práctica de aquel Tribunal se ha reconocido que la calificación de expediente “integrado y en estado de resolución” implica un valladar terminante a la reapertura o repetición del procedimiento —sin perjuicio de la salvedad que hace la ley en favor de la garantía de audiencia—, pero no una prohibición de desplegar sus atribuciones para la búsqueda de la verdad, precisamente al través de actuaciones para mejor proveer, que son aquellas a las que lógicamente se refiere el segundo párrafo del artículo 186 cuando estipula que el tribunal podrá acordar diligencias probatorias “en todo tiempo, cualquiera que sea la naturaleza del negocio”. El principio de verdad material sustenta esta benéfica interpretación.

La misma admisión del principio de verdad material, por encima de las reglas de preclusión de facultades de las partes y agotamiento de los poderes jurisdiccionales conforme a la conclusión de las etapas procesales en las que éstos se ejercen, aparece en el régimen, ya mencionado, de la atracción de competencia. En estos casos, el Tribunal Superior se limita a recibir un asunto en estado de resolución, puesto que la instrucción se agotó ante el juez natural, y a dictar sentencia; pero ello no impide que disponga “la práctica, ampliación o perfeccionamiento de cualquier diligencia, que sea conducente para el co-

nocimiento de la verdad sobre los puntos cuestionados” (artículo 17 del Reglamento de la Ley Orgánica).

7. Oralidad

La ley procesal agraria auspicia, expresamente, el principio de oralidad: esto implica que las actuaciones se desarrollen en forma verbal, sin perjuicio de que se deje constancia en el expediente. Esta constancia apareja, sin embargo, una atenuación o hasta una derogación de la oralidad estricta. Bajo este principio, en su alcance más riguroso, basta con practicar diligencias de viva voz. Si además es preciso que los actos procesales se documenten, la oralidad habrá quedado excluida o reducida, *de iure*, no apenas *de facto*, por la escritura. Habremos vuelto entonces al principio que sostiene: lo que no consta en las actas no existe en el mundo; el juzgador sólo tomará en cuenta, a la hora del fallo, lo que existe en el expediente, no lo que se dijo alguna vez a lo largo del proceso pero quedó sin “memoria” documental.

Cabe decir que en todas las ramas del proceso mexicano se ha intentado expresamente la oralidad. Al respecto hay sendas declaraciones pronto olvidadas. En los hechos, la oralidad declinó, como consecuencia de la falta de verdadera intermediación, entre otros factores. En efecto, ¿qué sentido tiene la práctica oral de los actos procesales si no se halla presente el juzgador para que los perciba directamente al través de su propio oído, sino habrá de imponerse de ellos mediante la lectura de las actas? Por otra parte, es evidente que la oralidad exige sólida formación y capacidad expositiva, que no siempre existen, por parte de los abogados que representan a los contendientes, y reclama otro género de habilidades en el juzgador, que no se atrinchera tras el expediente. Pero no sólo la intermediación se vincula estrechamente con la oralidad: también la celeridad del procedimiento y, por supuesto, la publicidad, garantía política del juicio.

El segundo párrafo del artículo 178 de la Ley Agraria manifiesta que “en la tramitación del juicio agrario los Tribunales se ajustarán al principio de oralidad, salvo cuando se requiera de constancia escrita o mayor formalidad, o así lo disponga la ley”. A su vez, el primer párrafo del artículo 164 estipula que para la resolución de las controversias los tribunales se sujetarán al procedimiento legal “y quedará constancia de ello por escrito [...]” Vale recordar, no obstante todas las ventajas que la oralidad representa, que la escritura sirve mejor que aquélla a los fines de control de las resoluciones jurisdiccionales al través de la impugnación.

8. Celeridad y concentración

Me refiero aquí a estos dos puntos, que pudieran escindirse para fines expositivos, en virtud de que se trata, en realidad, de dos expresiones de un mismo interés y de su correspondiente regulación: el interés y la regulación de la razonable y posible prontitud en el despacho de la justicia. Con ello se quiere corregir una antigua y arraigada realidad, que consta en el conocido reproche: justicia retardada es justicia denegada.

Un antiguo *desideratum* de la justicia es la celeridad, que a menudo se traduce como oportunidad y suficiencia. Es oportuna y suficiente la justicia cuando se produce con rapidez, prontitud, celeridad. Se ha de reconocer, empero, que esa prontitud debe hallar equilibrio en la debida comprobación de las pretensiones y la adecuada reflexión sobre los hechos acreditados y el derecho aplicable. De lo contrario se convierte en precipitación. Es necesario, pues, que haya equilibrio entre el despacho expedito y las garantías de los justiciables: la virtud se halla, nuevamente, en el punto medio, que no desaloje ninguno de estos requerimientos, imprescindibles según su naturaleza y valor en el proceso. Este es el patrón de medida para el proceso en general, y particularmente para los procesos acelerados y sumarios.

El tema que ahora nos ocupa tiene una amplia serie de proyecciones. Entre ellas figuran: concepto y práctica de la justicia expedita, referencias temporales para la realización de actos procesales, estructura del juicio agrario, control de la inactividad del juzgador y sistema de impugnaciones, extremos de los que paso a ocuparme en seguida.

Antes de recibir su actual redacción, el artículo 17 constitucional aludía a la justicia pronta y expedita. Hoy habla de justicia expedita, además de honesta, la fracción XIX del artículo 27. Ahora bien, expedita no quiere decir, necesariamente, rápida; más bien equivale a accesible, desprovista de obstáculos, practicable para los ciudadanos. Es así que el *Diccionario de la Real Academia* atribuye a la voz “expedita” estas acepciones: “desembarazado, libre de todo estorbo; pronto a obrar”.

El actual artículo 17 se refiere al acceso a la justicia, tema central de este servicio público, y a la razonable celeridad en el despacho de los tribunales. En efecto, manifiesta que “toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial”. La redistribución de palabras, con precisión de sus respectivos alcances, ha mejorado el sentido de este precepto constitucional.

Decir que los tribunales estarán expeditos importa asegurar que habrá suficientes órganos de este carácter, adecuadamente dotados, para afrontar y resolver con eficiencia las demandas de justicia que propongan los ciudadanos. Si hay enrarecimiento de tal servicio público, el Estado vulnera una garantía de los justiciables. Para que la justicia agraria esté expedita se han creado treinta y cuatro tribunales unitarios en la República, y otros más se instalarán pronto. Para esto mismo se dispuso en las reformas de 1993, precavidamente, la posible existencia de una Sala Auxiliar del Tribunal Superior Agrario, que no ha sido necesario formar hasta el final de 1994, porque la Sala Superior, con su composición actual, ha sido suficiente para el despacho de los asuntos que le competen por la materia y el grado.

Ordenar que los tribunales emitirán sus resoluciones dentro de los plazos y términos que fijen las leyes, y que lo harán de manera pronta, tiene una doble implicación. Por un lado, se obliga al legislador ordinario a estipular plazos razonables que permitan una justicia pronta: por el otro se obliga al juzgador a sujetarse a esos plazos y a desahogar con rapidez, hasta culminar en sentencia, su función resolutoria de litigios. La llamada “economía procesal” se conecta con este principio de celeridad, aunque celeridad y economía no son conceptos sinónimos. Obviamente, la economía, bien resuelta, abona la prontitud. Digamos, en fin, que de nada sirve establecer legalmente, como a menudo se hace, plazos brevísimos con el propósito de imprimir más velocidad a la justicia, si no existen las condiciones para observarlos verdaderamente, o si la naturaleza de los actos procesales se rebela contra una extremada rapidez. Se crea la ilusión, pero no se cimenta la realidad, de prontitud en la justicia. Esto sucede, en algunos extremos, dentro de la reglamentación del juicio agrario.

Con la celeridad se asocia la concentración, que a diferencia del principio de continuidad, pugna por reunir en una sola audiencia o en un número pequeño de audiencias, celebradas a intervalos muy breves, las diligencias principales del proceso, inclusive la sentencia. El proceso agrario mexicano es, en la ley, un proceso concentrado. En buena medida se ha diseñado, como se advierte por la simple lectura del fundamental artículo 185, sobre el modelo de la justicia de paz. Conviene decir, con entera franqueza, que la justicia de paz o de “martillo” se sustenta en la sencillez del asunto que se controvierte, el acceso fácil a las pruebas, la relativamente escasa entidad de los bienes afectados o por afectar. Todo esto permite un desahogo inmediato. De ahí que resulte natural en los juicios de mínima cuantía o en los procedimientos por faltas de policía.

No es tal el caso de la justicia agraria. Aquí hay cuestiones que revisten máxima complejidad, las pruebas no siempre son accesibles de inmediato, los

bienes en disputa tienen alto valor para los litigantes. La costumbre y hasta el temperamento de los contendientes se avienen mal con la acentuada concentración que postula la Ley Agraria. Añádase a esto la malicia de algunos litigantes que se han empeñado en prolongar los juicios, procurando para ello la suspensión de audiencias oportunamente convocadas, a sabiendas de que la nueva audiencia se realizará al cabo de algún tiempo, y no inmediatamente. Las artimañas que militan contra la brevedad del juicio concentrado y, en general, contra la celeridad del proceso, se asemejan, en alguna medida, a los tropiezos que se han opuesto —desde la ley misma— al juicio sumario penal, mal entendido por reformas apresuradas.

No siempre será posible el buen funcionamiento del artículo 194 de la Ley Agraria, seguramente concebido para asegurar la rapidez en la emisión de resoluciones. Aquel precepto establece que si al llegar la hora señalada para el inicio de una audiencia no ha terminado todavía la anterior, los citados para la audiencia pendiente deberán permanecer en el tribunal hasta que llegue el turno de atención al asunto que ahí los reúne.

Es evidente que el legislador procesal agrario quiso ganar tiempo, esto es, abreviar el trámite de los asuntos y acercar la emisión de sentencias, cuando dispuso que en aquella materia no hay días inhábiles. Esto no siempre mejora las condiciones de la administración de justicia. Ciertamente presiona a los funcionarios judiciales, pero también lo hace, a menudo sin ventaja, y hasta con desventajas patentes, sobre los contendientes y demás participantes en el proceso.

La oportunidad en el despacho de la justicia agraria, que es un aspecto de la prontitud deseada, se quiere asegurar también al través de medios de control de la actuación de los tribunales, o mejor dicho, de la inactividad de éstos. Para ello se instituye la excitativa de justicia, que tiene antecedentes directos en la justicia administrativa y en el recurso de queja del procedimiento penal. La excitativa de justicia no es, en rigor, un recurso: no se propone confirmar, revocar o modificar un acto jurisdiccional, o anularlo y provocar así la reposición de actuaciones, sino sólo vencer la indolencia del juzgador, que no practica la diligencia que debe desahogar o no emite la resolución que debe dictar dentro de cierto plazo legal. Es perfectamente posible que una vez intentada la excitativa, el juzgador reticente se apresure a realizar la diligencia que omitió, y ésta aparezca cumplida cuando el Tribunal Superior resuelva la excitativa. Para tal caso se deberá ver si la conducta del inferior amerita —por haber existido una infracción de los deberes del cargo— corrección disciplinaria.

Cabe que la ley no fije plazos o términos para el desahogo de cierta actuación. En tal virtud se ha recogido una solución en el Reglamento de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Esta se ajusta a la idea de que el deber

del juzgador constituye una expresión de la obligación que para un funcionario público aparea el derecho de petición de los ciudadanos: el funcionario debe responder al solicitante, aunque no necesariamente deba —pues esto se decidirá conforme a las estipulaciones de la ley aplicable al caso— emitir cierta resolución o dictar ésta en determinado sentido. El segundo párrafo del artículo 21 del Reglamento dispone que cuando no haya disposición legal sobre el plazo para actuar, responder o resolver, “el magistrado deberá contestar la promoción del interesado, dentro de los quince días siguientes a la fecha de su presentación, sin que esto implique que se deba emitir la resolución correspondiente dentro de dicho plazo”.

El régimen de recursos se asocia también al propósito de acelerar los juicios agrarios, desde que se plantea el asunto ante la jurisdicción agraria, hasta que existe resolución definitiva por la justicia del Estado, sea ésta la de especialidad agraria, sea la que tiene a su cargo el conocimiento del amparo. La regla es que los actos de tribunales unitarios queden sujetos solamente al control de amparo, tanto indirecto como directo, en sus respectivos supuestos. Así, se ha invertido la solución frecuente: recurso ordinario en primer término y recurso extraordinario (o juicio) de amparo en segundo término. Se suprime aquella etapa y se va inmediatamente a la segunda, salvo en unas pocas hipótesis de revisión ante el Tribunal Superior Agrario. Si se ampliara el número de supuestos de revisión, se habría ampliado también la duración del procedimiento, en sentido lato (pues al justiciable no le importa el tecnicismo que distingue entre justicia agraria y justicia de amparo-casación).

9. *Publicidad*

La publicidad es una garantía política del proceso, en cuanto incorpora a la administración de justicia, a título de inspección informal, pero poderosa, el control de la opinión pública. El pueblo ingresa a la sala de audiencias. Inicialmente fue sólo un grupo de ciudadanos, interesados en el juicio mismo o en la administración de justicia genéricamente. Hoy ese control tiene un alcance infinitamente mayor, al través de los medios de comunicación social. Obviamente esto crea riesgos: la presión del público —en la sala o fuera de ella— puede vencer al juzgador y romper el equilibrio o alterar la imparcialidad con que aquél está llamado a actuar. El magistrado ha de intervenir sin prejuicio, el observador popular suele concurrir perjudicado. Pero las ventajas del principio de publicidad ciertamente exceden a los peligros: se rompe la soledad, el sigilo, y con ello decaen la arbitrariedad y, por supuesto, el maltrato. Los dos extremos del control popular de la justicia son, indudablemente,

el jurado y la publicidad, ambos de notable contenido democrático y liberal. Sin embargo, el jurado ha llegado a militar en contra de la buena impartición de justicia. Presenta numerosos inconvenientes, que no es del caso examinar ahora, puesto que no existe un juicio por jurados en materia agraria, salvo en algún caso tan ilustre como el Tribunal de los Acequeros de la Vega de Valencia o Tribunal de las Aguas de Valencia, en el que existe un componente popular representado por vecinos de la región, beneficiarios y administradores del agua.

El artículo 194 de la Ley Agraria determina que las audiencias serán públicas, en principio, salvo que proceda otra cosa en función del orden y la paz. Aún habrá que desarrollar nuevas formas de aplicación de aquel principio en los juicios agrarios. La costumbre, con motivos perfectamente sabidos, determina que haya excesiva concurrencia: comunidades enteras se trasladan al tribunal, situación tan excesiva como la que se plantea —por razones semejantes, en el fondo— cuando se pretende la declaración de un número elevado de testigos, a todas luces innecesario para el esclarecimiento del punto controvertido.

10. Inmediación

En mi concepto, el principio de inmediación reviste especial relieve y trascendencia, a tal punto que es requisito *sine qua non* para el buen desempeño de otros principios que gobiernan o debieran gobernar el proceso. En efecto, como antes dije, la oralidad no tiene sentido alguno si no existe inmediación: el juez debe enterarse y observar precisamente con el auxilio de sus propios sentidos; el secretario, por competente que sea, no sustituye los ojos y los oídos del juzgador. La publicidad apareja una relación invisible entre el público que observa el proceso y el magistrado que lo dirige; sin éste, esa útil relación no existe. La celeridad viene por tierra cuando es otro funcionario quien preside las diligencias, y el juzgador, que deberá resolver, ocupa un nuevo tiempo en enterarse, generalmente al través de documentos, de lo que ese otro presidió. La defensa material también palidece si el juzgador se ausenta de la escena del proceso. Hay pruebas cuya valoración es imposible o ineficaz si el juzgador no las ha recibido personalmente; no es el caso del documento, desde luego, pero lo es, obviamente, de la confesión, el testimonio, el careo, e inclusive el dictamen pericial. Finalmente, no existe puntual observancia del principio de legalidad cuando la ley ordena que el juicio se halle dirigido personalmente por el juzgador, y las cosas ocurren de otra manera.

Durante mucho tiempo se acreditó la figura mítica de la justicia representada por una mujer con los ojos vendados que sostiene una balanza con

una mano, y blande una espada con la otra. Ese concepto de Themis fue duramente censurado por Gustavo Radbruch, con absoluta razón, y resulta impensable a la luz de la corriente social del derecho, que pretende el imperio de la equidad la justicia del caso concreto, el trato desigual de los efectivamente desiguales. La justicia con los ojos vendados, para que no mire a quién juzga y no ceda ante el poder de alguno, efectivamente no mira lo que hace ni para quién lo hace: es decir, desconoce a quienes tiene ante sí, desatiende sus circunstancias, oye voces pero no sabe quien las emite ni ve sus rostros expresivos, pasa por alto la realidad y sólo la imagina al través de las palabras, que pueden ser engañosas. ¿Cómo podría una justicia ciega observar lo que se pone en cada platillo de la balanza y el movimiento que en ésta se produce? ¿Y cómo acertaría en el empleo juicioso de la espada, instrumento mortífero, si no sabe sobre quién descarga su golpe o a quién protege con el arma que esgrime? Themis, así concebida, es precisamente la figura adversa a la intermediación.

Por mil motivos, y ninguna razón valedera, ha decaído la intermediación en México. El juzgador es el gran ausente en el juicio. Se refugia en su despacho privado y desde ahí, a control remoto, gobierna el tribunal. Hasta ese sagrario acuden los secretarios judiciales y en ocasiones los litigantes y sus asesores. El pueblo no llega jamás. A través de un cristal, cuando no lo impide un muro, observa de cuando en cuando lo que sucede en las secretarías de acuerdos, que de esta suerte vienen a ser los verdaderos tribunales, porque en ellos se administra justicia, si es que eso se administra. Son los secretarios quienes oyen las confesiones y reciben los testimonios. Y al final ese juzgador, que se mantuvo ajeno a las personas y a los actos vivos del juicio, tomará el expediente, leerá sus constancias y resolverá qué es lo que pertenece a los litigantes que nunca conoció. Así habrá dado a cada quien lo suyo.

En suma, el juzgador que se desempeña de este modo desatiende la majestad de su misión y la declina hasta convertirse en un proyectista calificado por el conocimiento jurídico que probablemente posee, pero no por el conocimiento de la realidad sobre la que va a decidir. Se dice que juzgar es una función que tiene mucho de divino; que el juzgador es una versión humana de Dios. Ojalá que Dios no sea un ser tan remoto, ajeno e inaccesible como el juzgador que olvida la intermediación, ignora a los solicitantes de justicia y se niega a recibir o a ordenar pruebas que hagan luz sobre el asunto que el Estado y la sociedad le confían. Por este camino la justicia pierde su majestad y su respetabilidad y desemboca en un trámite burocrático, una rutina sin alma, en agravio de personas para quienes la solución de sus intereses más apremiantes no es precisamente una rutina fastidiosa y cotidiana. Es aquí cuando el ser humano se siente verdaderamente súbdito, gobernado o administrado, pero no ciudadano.

También eluden algunos juzgadores la intermediación porque ésta les plantea, sin duda, más esfuerzo, así como diligencia y preparación mayores. Es más seguro y confortable eludir las vicisitudes de una verdadera audiencia, poniéndola en manos de otros funcionarios. Hay quienes aparecen ocasionalmente en la audiencia, a la que entran y de la que salen a menudo, y encomiendan a sus secretarios la recepción de pruebas. Dicen que con eso basta, pero olvidan que la audiencia es una sola, de principio a fin, y que la práctica de pruebas constituye, precisamente, la entraña de aquélla. Una cosa es la preparación de las pruebas, que debe hacer el secretario, y otra el desahogo de éstas, que debe ocurrir en presencia del juzgador. También hay juzgadores que aseguran que les es imposible asistir a las audiencias por hallarse demasiado ocupados, y de esta suerte ignoran que su principal ocupación es, precisamente, presidir esas diligencias procesales fundamentales. El colmo ha ocurrido en cierto sector de los juicios penales: aquí la audiencia de vista ha desaparecido; se dispensa; se tiene por desahogada; no existe más, a pesar de que constituye el acto central del proceso y es una de las garantías del inculpado en los términos de la fracción III del artículo 20 constitucional.

Se ha procurado, por todos los medios posibles, que haya intermediación en el proceso agrario. No hubo ni hay duda acerca de que es esto, y no otra cosa, lo que manda la ley. El artículo 185 de la Ley Agraria, casi párrafo por párrafo y palabra por palabra, supone intermediación del juzgador con respecto a las pruebas y a los justiciables. Para afianzar este principio, en las reformas de 1993 el Senado de la República incorporó a ese precepto un párrafo final que manifiesta: “En caso de que la audiencia no estuviere presidida por el magistrado, lo actuado en ella no producirá efecto jurídico alguno”. Esto, sin considerar las consecuencias sancionadoras que acarrea tan evidente infracción al deber del juzgador.

El Reglamento de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios contiene normas que refuerzan esta prevención. Es así como el artículo 50 de aquel ordenamiento estipula que “el magistrado tendrá la obligación indelegable de presidir la audiencia” (fracción I), y que “el secretario de acuerdos, antes del inicio de la audiencia, podrá preparar el desahogo de las pruebas con el fin de que sea pronto y expedito” (fracción III).

11. *Desplazamiento del tribunal*

En este momento de la exposición es posible aludir a la justicia itinerante, que también podría ser examinada a propósito del acceso a la justicia —concepto que no analizo en el presente trabajo— o de la celeridad en la solución

de los conflictos. La vigente legislación agraria ha introducido la posibilidad de que los tribunales salgan de su sede —en el doble sentido de población de residencia y local en el que se halla el domicilio oficial y en el que se desahogan, en principio, los actos procesales— para realizar actuaciones en otros lugares, siempre dentro del ámbito de competencia material que corresponda al tribunal itinerante.

La itinerancia es un medio de favorecimiento del acceso a la justicia, de rapidez en el despacho jurisdiccional y de acentuada inmediación, pues bajo esta modalidad de ejecución de actos procesales no son los participantes quienes van al tribunal, sino es el tribunal quien llega a donde se hallan éstos. Es impropio confundir la itinerancia con el simple traslado del tribunal fuera de su domicilio para la realización de algún acto que es imposible practicar en él, como una inspección judicial o la toma de declaración de quien está impedido para concurrir al tribunal. La itinerancia implica un programa amplio, bien meditado y oportunamente autorizado para la realización de numerosas diligencias en lugares previamente determinados. Comprende recepción de promociones, desahogo de pruebas, audiencia de alegatos y citación para sentencia. No se autoriza la emisión de sentencia (artículo 57 del Reglamento de la Ley Orgánica), prohibición que obedece, evidentemente, a la necesidad de evitar presiones sobre la autoridad en lo que respecta a ese acto decisorio, que se han producido, con alguna frecuencia, en el caso de otras funciones públicas.

También corresponde mencionar ahora otra figura propia de la justicia agraria, que no tiene correspondencia en los demás órdenes jurisdiccionales en México. Me refiero a la existencia de sedes alternas de los tribunales, además de las sedes primordiales. Hay casos en que un tribunal unitario extiende su competencia territorial a dos estados de la Federación, o a varias regiones de uno solo, que poseen cada una características propias. En tales supuestos se han instituido sedes alternas, en las que despachan sistemática y periódicamente los magistrados, para favorecer el acceso de los justiciables de esos otros estados o regiones.

12. Conciliación

Hay diversos métodos para componer el litigio, que magistralmente estudió mi recordado maestro Niceto Alcalá-Zamora y Castillo. El proceso es uno de ellos; otros son la autojusticia, que tiene limitaciones severas en el texto mismo de la Constitución, y la autocomposición. Estos son medios parciales de solución del litigio, porque se hallan sólo en manos de las partes, una o ambas, al paso que el proceso es un medio imparcial, porque la solución se sustrae

de los contendientes y se deposita en un tercero imparcial puesto sobre aquéllos: el juzgador. En algunos casos la composición sucede, en forma natural o inducida, en el curso del proceso mismo. Termina la contienda procesal y el litigio se dirime al través de un sucedáneo de la sentencia, que adquiere la fuerza de ésta: el convenio.

Ciertamente el proceso aporta una vía legítima para la solución del litigio, y es perfectamente legítimo el acto que resuelve: la sentencia. Pero también es cierto que la sentencia es, en sustancia, una solución impuesta, no una solución querida por las partes que la reciben y la soportan, o al menos no querida por una de ellas. Por lo mismo, parece ampliamente preferible otro género de soluciones del litigio: el que proviene precisamente de los litigantes, que concilian sus intereses, deliberan, transigen, se avienen, convienen.

Existe una fuerte tendencia a desjudicializar la solución de los conflictos. Esto sucedió primero en materia civil, que toma en cuenta bienes o derechos disponibles, a los que puede llegar, sin problema, la composición. Luego se llevó a la materia social, procurándose que los sujetos o sectores en conflicto hallaran soluciones pacíficas y consensuales. Recientemente se ha abierto amplio cauce a la composición en los procesos publicísticos típicos, como es el penal. Esto último, por la extensión de los casos de persecución mediante querrela y de eficacia del perdón como factor extintivo de la pretensión. De tal suerte se quiere dejar al proceso —y a la sentencia, consecuentemente— como último medio de solución del conflicto. Los tribunales no deben verse saturados, como frecuentemente ocurre, por asuntos que jamás debieran llegar a ellos si prevalecen la racionalidad y la buena fe.

En materia agraria, la conciliación ha vivido diversas etapas. No pudo prosperar ampliamente cuando no hubo disponibilidad de ciertos derechos. Sin embargo, incluso en aquella época se reconoció la necesidad de alcanzar soluciones convenidas, en aras de una paz verdadera. De ello da ejemplo la posibilidad de celebrar convenios que pusieran término a conflictos sobre límites de bienes comunales (artículo 370, primer párrafo, de la Ley Federal de Reforma Agraria). Evidentemente, estos convenios podían aparejar pérdida de supuestos derechos sobre porciones de predios comunales.

Ahora existe una clara orientación legal en favor de las soluciones consensuales, muy ampliamente. En un primer esfuerzo, la conciliación compete a la Procuraduría Agraria. En un segundo, corresponde al tribunal agrario, a todo lo largo del juicio, y necesariamente antes de que se dicte sentencia. La ley habla de composición amigable, instada por el tribunal; si tiene éxito cesará el enfrentamiento judicial entre las partes, se suscribirá un convenio que pone fin al litigio, y éste el carácter —se quiere decir el valor— de sentencia. Cuando se advierte que no hubo actos del tribunal conducentes a la conciliación

entre las partes, los tribunales de amparo han optado por conceder la protección de la justicia federal —que implica anulación de la sentencia impugnada en amparo— para el efecto de que se intente el avenimiento y se dicte, en su caso, nueva sentencia.

El arbitraje no es precisamente una conciliación que dirima el litigio, por sí misma y en los términos de un convenio que hace concluir el proceso. Empero, tiene en su base un acto convencional: la admisión del juicio por árbitro, la designación de éste y la definición del procedimiento respectivo. Nuestra regulación orgánica y procesal agraria se ha ocupado en alentar las soluciones arbitrales y para ello promueve la actuación de la Procuraduría —en realidad, de un funcionario de ésta— como árbitro. En las reformas de 1993 se quiso abrir el cauce para la solución arbitral, encomendando al magistrado la tarea típica del juzgador: homologación y ejecución del laudo (artículo 18, fracción XIII de la Ley Orgánica).

Empero, es preciso tomar en cuenta, para instar nuevos avances en la ley, que se carece de una regulación procesal agraria del juicio arbitral y que el ordenamiento de aplicación supletoria, el Código Federal de Procedimientos Civiles, no recoge ese juicio. Lo hace el Código para el Distrito Federal, que no tiene aplicación supletoria en materia agraria, como no la tienen sus equivalentes en los estados de la Unión.

13. *Lealtad y probidad*

En último término mencionaré un principio que no es, por cierto, el de menor importancia. Su buen despliegue podría impedir, en la realidad, juicios innecesarios, o en todo caso, moderar la presentación en la escena y la trascendencia personal y social de los juicios inevitables. Me refiero al principio de lealtad y probidad. Este es consecuencia de la naturaleza del proceso como sustituto de la violencia; el proceso abre la puerta para que el conflicto se dirima en forma civilizada, bajo la vigilancia y la autoridad del Estado, garante de esa civilidad. El proceso excluye, pues, la agresión, o en todo caso la conduce por un cauce que la convierte en pretensión sujeta a prueba, que se ventila de manera civilizada. De hecho, el proceso es una muestra del grado de civilización de un pueblo.

La experiencia muestra que hay quienes confunden la contienda procesal con un pleito entre villanos, o bien, como igualmente sucede, entre un villano y otro que no lo es. Aquéllos, que pervierten el método procesal de solución del litigio, emplean el proceso como instrumento para causar daño sin necesidad que lo legitime, como no sea la que deriva de su pasión desarreglada

o de su codicia malsana, que no son, evidentemente, factores de legitimación. El proceso, por sí mismo y en forma casi inevitable, genera daños de diverso género, desde psicológicos hasta materiales, pero la ley y la práctica sanas se esfuerzan por reducir al mínimo posible esa lesividad del proceso. Proceder de esta manera y en esta dirección es un deber del juzgador.

Para contener estos ataques perturbadores de litigantes a su vez perturbados, a los que secundan y a veces azuzan sus asesores, el tribunal debe emplear todos los medios a su alcance, que no son muchos en la legislación vigente. Entre ellos se hallan las correcciones. Habría que añadir medidas destinadas a abogados que envilecen el ejercicio de su profesión, como aquella Caya Afrania, que —dice Pallares— cometió tales “excesos de palabra y obra” que “colmó la paciencia de los pretores”.

Claro está que la lealtad y probidad no es un principio que se satisfaga por su observancia en la conducta de los litigantes y sus asesores. Atañe a los jueces y a sus auxiliares. Si del contendiente civilizado, el que no llega a la justicia atormentado por alguna insania, y del abogado que lo asesora, atento a la ética que gobierna —o debe hacerlo— su desempeño profesional, se espera un comportamiento por lo menos razonable, del juzgador se aguarda que sea todo prudencia, todo equilibrio, todo razón. Él resolverá con objetividad e independencia. Él sentenciará conforme a la ley, desentendido de la mentira y la pasión. De él se espera que deshaga cualquier artimaña para convertir el juicio en una trampa donde se arruine la justicia. Por eso la lealtad y probidad del juzgador —honrada fidelidad a su misión— es el fundamento para que sobre él, pero nunca sin él, operen todos los principios que rigen el proceso. Es su condición insoslayable y perfecta. Así el juez llega a ser, como quisieron las Partidas, un hombre bueno puesto para hacer justicia.