

CONFERENCIA

PROCESO Y REFORMA PROCESAL AGRARIA EN MÉXICO

Adolfo GELSI BIDART*

SUMARIO: I. *El proceso agrario*. II. *Importancia de la justicia agraria especializada*. III. *Tribunales. Organización*. IV. *Agentes*. V. *Procedimiento*. VI. *La conclusión del proceso*. VII. *Conclusión y envío*.

I. EL PROCESO AGRARIO

1. *Proceso y proceso agrario*

Más que de ‘derecho procesal-agrario’ —el derecho procesal especializado cuando le toca intervenir en materia agraria y, naturalmente, más que de derecho agrario procesal que parece volver a la idea de que hay un derecho procesal apéndice para cada derecho sustancial— preferimos hablar de proceso agrario.

Vale decir del proceso que tiene que ejercerse acerca de materia agraria, es decir que procura realizar “el fin (de todo proceso, que es)... la efectividad de los derechos sustanciales”, —aquí del derecho agrario o rural—, como dice el Código General del Proceso de Uruguay, tomado del Código Tipo para América Latina (artículo 14). Los conceptos y los institutos aplicables, corresponden al derecho procesal que tienen en su centro, que se desarrolla en torno

* Este tema es complementario del desarrollado por el autor (A. Gelsi Bidart) en el VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal, celebrado en Jalapa, Veracruz, del 12 al 16 de noviembre de 1979. Cabe señalar que la reforma procesal mexicana ha seguido en ambos aspectos, las conclusiones del VIII Congreso (Publicado “Proceso y D.A. desde la R.O. del Uruguay”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 116, mayo-agosto de 1980, pp. 465-490, y separata). Me permito recordar, además de los trabajos y autores citados en el trabajo anterior (XX en sus 5 notas, en especial la 5ª): Motta Maia, J., “Mudança da estrutura judicial, reforma agraria e justiça especializada” (*Revista da Ordem dos Advogados do Brasil*, núm. 14, año 5, vol. 5, septiembre-diciembre, 1974 y separata; Fix-Zamudio, Héctor, “Estructuración del proceso agrario”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo 11, enero-junio de 1961, núm. 41-42, p. 177-196 y separata; Ledesma, José de Jesús y José Ma. Saenz Gómez, “La jurisdicción agraria de Roma” (Comunicación al cit. VIII Congreso de Jalapa); Gelsi Bidart, A., *Problemas de procesos especiales-II Procesos Agrarios*, Montevideo, 1993, pp. 61-123 del primer volumen; García Ramírez, Sergio, “Fundamentación y características del proceso agrario”, *Cuadernos de Justicia Agraria*, núm. 1, 1994.

a lo que es el proceso, pero el objeto de éste —en el caso— es una cuestión, un conflicto, un problema de derecho agrario, que ha de procurarse resolver, en ese proceso, conforme a lo que este sector del derecho establece.

A pesar de lo cual, aún en derecho procesal, como a veces se ha dicho, a la unidad del proceso parece contrastar la desunión de los procesalistas, que se dividen en especialidades, de manera principal, civilistas y penalistas. El inicio de la renovación de los estudios procesales hace ya más de un siglo, se verificó en el campo civil y el proceso penal fue ‘abandonado’ en general, en manos de los penalistas, seguidos luego por algunos procesalistas que dedicaron su esfuerzo a este sector. Lo propio fue ocurriendo con el derecho del trabajo, con el derecho agrario, con el derecho administrativo (para el proceso de nulidad), con el derecho tributario, con el derecho de familia y de menores, etcétera.

2. *El proceso y las ‘especialidades’*

Hace poco que se tiende, por parte de los procesalistas a recuperar el ‘campo’ perdido, sin perjuicio de tener en cuenta las especialidades que las épocas, el lugar, las relaciones sociales y (en último término) el sector del derecho sustancial que se procura ‘servir’, requieren.

El derecho procesal no puede olvidar que se trata de materia suya —*de re sua agitur*— y que lo que ha de predominar, en ello, es el proceso como tal; las estructuras básicas son iguales (o es lógico que lo sean), cualquiera sea la materia referida, en cuanto responden mejor a la naturaleza del proceso y a la finalidad que con el mismo se persigue.

Nos permitimos recordar, en tal sentido y a vía de ejemplo: *a) La subjetivización* integral del proceso: esto consiste en la colaboración de tres sujetos principales (y los complementarios), la autoridad judicial y las dos partes (proceso contencioso) para resolver solidaria y justamente, un conflicto que separa a éstos últimos. *b) El derecho de defensa* a preservar en todo caso, aun el del ‘incapaz’, en el proceso de incapacidad o en los procesos de menores. Se corre el riesgo de no utilizar el verdadero instrumento (el proceso), en especial para los menores y para los marginados; actuar como ‘buen padre de familia’ y no como ‘buen juez’, que ha de salvaguardar la igualdad y la libertad, para lo cual el derecho de defensa es fundamental: un riesgo que se corre cuando se trata de etnias de diferente cultura y no se aplican las garantías procesales conforme a esta última y contemplando a la persona en su propia comunidad. *c) Es el juez* en el proceso y *no la oficina* judicial —que presta asistencia pero no debe hacer lo que sólo al juez corresponde— el que, junto con el derecho

de defensa reconocido a cada parte, permite que haya garantía procesal. *d)* El *tiempo procesal* ha de acompañarse con las necesidades del proceder a hacer justicia, tomando en cuenta la materia: no es lo mismo el requerido en materia penal, que en familia o en agrario (hay también un ‘tiempo agrario’ a contemplar, según el ritmo de la naturaleza). *e)* El *proceso por audiencias* (como se llama, en especial y con acierto, en México, al proceso oral) realiza mejor las características del proceso, según la concentración, la intermediación, la publicidad.

Aun las materias de ‘particular interés social’, son tratadas con similares reglas que las restantes en el citado Código-Tipo, sólo que se acentúan las posibilidades de la autoridad judicial, por ejemplo: en el ‘manejo’ del tiempo y de las medidas cautelares y de las ‘astricciones’ personales y económicas; también, la posibilidad de rectificar y ampliar pretensiones en la primera audiencia, cuando se advierte que no hubo adecuado asesoramiento, pero manteniendo la igualdad de las partes. Temas éstos de mucha trascendencia cuando de proceso agrario se trata.

El proceso requiere tiempo, pero razonable: el aumento del número de jueces —no de oficinas (el proceso por audiencias lo pone de relieve)— permite que esto se lleve a cabo; no aumentar el número de secretarios, sino de jueces: evitar el riesgo cierto de la delegación.

II. IMPORTANCIA DE LA JUSTICIA AGRARIA ESPECIALIZADA

1. *Importancia, en general*

En el 2º Simposio de Chartres (Francia) 1985, organizado por el Comité Europeo de Derecho Rural, con participación de delegados de 11 países, se señaló con alguna excepción, como la de Holanda: a) La importancia de la especialización, creando organismos especializados o concentrando en ciertos organismos generales, esta materia. b) La significación de la prueba, teniendo en cuenta las costumbres, en especial la pericial. c) También la protección especial de los derechos que se logra entre tales organismos, por su conocimiento de los temas de que se trata.

Es significativo que congresos de procesalistas (como el 8º Congreso Mexicano de Derecho Procesal, Jalapa-Veracruz 1979) o de agraristas (como el 4º Congreso Internacional de Derecho Agrario 1981) coincidieron en casi todas las soluciones.

El Congreso Italiano de Cremona (12-13/XI/1993) sobre “Derecho agrario y proceso. Problemas actuales” (recensión en la *Rivista di Diritto Agrario*, mayo 1994) señaló puntos de interés: a) Importancia del arbitraje en esta materia (siempre que haya igualdad socioeconómica de partes, añadimos). b) *Idem* de las jurisdicciones especiales. c) La colegialidad a veces entorpece el trámite. d) La posibilidad de suspensión de la ejecución de la sentencia, cuando el tiempo agrario lo requiere. e) Concesión, en ciertos casos, del derecho de retención. f) Aplicación del derecho comunitario por parte de los tribunales nacionales.

En términos generales, puede decirse que hay coincidencia generalizada en torno a algunos temas, como los señalados en el Código-Tipo para América Latina (*supra*, núm. 2, penúltimo párrafo). E igualmente: más que por las jurisdicciones excepcionales, la doctrina se inclina por la justicia (*i.e.* los tribunales especializados).

2. Importancia para México

Como ya lo advirtiera Perú, una de cuyas leyes de reforma agraria fue prácticamente bloqueada por no existir justicia especializada y luego se estableció ésta con excelentes resultados —México reclamaba hace tiempo dicha solución, como se debatió larga, profunda y positivamente en el 8º Congreso de Derecho Procesal (Jalapa, Veracruz, 1979) y culminó en 1992, recogiendo muchas de las conclusiones de aquel Congreso.

Para México, país tan consustanciado desde 1907 con la realización de una reforma agraria efectivamente justa para todos los campesinos y —me permito subrayarlo— ante todo para los indígenas, es decir, para los americanos más autóctonos de todos los que han nacido en nuestro continente, la magnitud del problema, el número ingente de los involucrados, la significación nacional que reviste, —requiere indispensablemente y a ello, afortunadamente, se ha llegado— una justicia agraria especializada en saber y en la vocación de servicio y un número suficiente de jueces que puedan aplicarla ‘en tiempo y forma’.

Se habla en las leyes de la posibilidad de arbitraje. Entendemos que ello no se excluye, sino que incluye la realización de las tradicionales vías solidarias de acceso a justicia, de especial significación y reconocimiento por las etnias que han de ser más protegidas: negociación, mediación, conciliación y —por último— como dijimos, arbitraje.

En cuanto al arbitraje, reiteramos lo ya expresado: siempre que haya igualdad social efectiva y se efectúe en el ámbito de la misma etnia y por quienes son reconocidos con la utilidad moral suficiente. A su vez en los tribunales

oficiales, corresponderá que el Tribunal Superior vigile su actuación, para que no se verifique exceso de poder y que no se actúe —so color de protección— lo que ha de realizarse promocionalmente, en un proceso regido por los principios de libertad e igualdad (regladas), con las garantías del proceso en legal forma en el que pueda eficazmente practicarse el derecho de defensa.

Seguramente lo más importante habrá de ser la actuación en materia de ejidos, comunidades, parcelación, con el reconocimiento adecuado no sólo de lo individual, sino también de lo comunitario, tan consustanciado con las etnias tradicionales. El Tribunal ha de comenzar por respetar la diversidad de culturas y aplicar el derecho conforme a las mismas.

Otra de las tentaciones que han de resistirse es la de interpretar restrictivamente la propia competencia; los órganos especializados, dentro de su especialidad, no son de competencia excepcional, sino, al revés, abarcan todo lo que en aquella especialidad se incluya y no debe requerir norma específica para cada caso. La contienda de competencia habrá de servir para que el Tribunal Superior corrija esta orientación —si aparece— y asegure la vigencia y aplicación del derecho agrario, incluyendo los problemas del ambiente relacionados con aquél.

III. TRIBUNALES. ORGANIZACIÓN

1. *Régimen transitorio*

Un aspecto que vale la pena destacar es el relativo al régimen transitorio, para evitar que el cúmulo de asuntos anteriores a la nueva ley y los que se refieran a ésta, agobie al Superior Tribunal Agrario y, por tanto, impida que en tiempo razonable se despachen las causas.

Se ha acudido al sistema de la Sala Auxiliar que en el periodo de transición pueda llevar a cabo el despacho de los asuntos anteriores pendientes.

La diversidad de organismos, al igual que su procedimiento, aconseja este tipo de solución. En Uruguay, al establecerse el Código que a partir del 20 de noviembre de 1989 implantó el proceso por audiencias, se dispuso que los nuevos tribunales entenderían solamente en los nuevos asuntos, en tanto que cierto número de los anteriores, sin recibir nuevos asuntos, terminarían, según el antiguo procedimiento los asuntos pendientes en primera instancia, hasta el dictado de la sentencia definitiva; a partir de ésta se aplica el nuevo procedimiento y la Suprema Corte determina cuando aquellos tribunales quedan incorporados al mismo íntegramente.

Igualmente se acude en la ley a los supernumerarios, para desahogar las causas cuando exista exceso de las mismas en algún Tribunal.

2. *Competencia: criterios*

Se establece la nulidad por incompetencia según la naturaleza y el grado; en cuanto al territorio, lo actuado sirve, pero puede ser reiterado. Pensamos que sería preferible que se admitiera lo actuado (unidad de jurisdicción) sin perjuicio de que se decline competencia ante el Tribunal que corresponda.

También creemos que debería establecerse la itinerancia en general, como en Perú, en algunos tribunales de Gran Bretaña y en Uruguay (aunque por ahora no se aplica suficientemente).

No creemos adecuada la avocación, comparable con el principio jerárquico en el Poder Ejecutivo, pero que no debería establecerse para el poder 'esencialmente fragmentado' en el ejercicio de la potestad jurisdiccional.

3. *Integración*

En cuanto a la integración de los tribunales, la primera instancia es ante juez unipersonal, lo cual consideramos adecuado para una mayor intermediación y para las tratativas de mediación y conciliación. La segunda instancia es ante Tribunal Colegiado, pero estimamos que la actuación deberá ser totalmente como tal y no admitir actuaciones separadas de algunos de sus miembros: el colegio no debe ser una suma sino un cuerpo que actúa y delibera conjuntamente, para después, también en conjunto, decidir.

4. *La peculiaridad de la materia*

Este aspecto es fundamental, tanto en lo que se refiere a los problemas genéricos del agro, como a la complejidad latinoamericana, las diferentes culturas representadas que más adecuadamente persisten en la zona rural, lo cual influye en el proceso y en los sujetos intervinientes. Por las interrelaciones culturales, las peculiaridades de los sujetos y las circunstancias exteriores que los condicionan, en especial el tiempo —y el tiempo agrario—, *i.e.*, de la naturaleza y la diversidad de lugares, los obstáculos geográficos.

Todo lo cual reclama adecuada preparación y selección de aquellos a quienes compete hacer funcionar los tribunales, para que no sean —sin quererlo—

otra fuente de dominación de una cultura sobre otras, de costumbres ajenas a éstas, incluso —sin que lo queramos de una etnia sobre las restantes.

IV. AGENTES

1. Aspectos del Estatuto

Concordamos en la solución de que sean jueces de carrera, quienes integren los tribunales, sin participación de jueces legos. Los aportes acerca de la realidad provendrán de la directa participación en el diligenciamiento de la prueba y de las diferentes pericias que se llevan a cabo, pero la actividad jurisdiccional y el proceso son actuaciones preferentemente jurídicas y son quienes han sido entrenados en su conocimiento y aplicación, quienes están en mejores condiciones para llevarlo a cabo.

Naturalmente que la novedad de la especialización y la extraordinaria significación que le acordamos, particularmente en el campo de la vigencia de los derechos humanos (entre los cuales: el vivir en su propia cultura y con los valores que le correspondan), requiere una cuidadosa selección y preparación. La designación con participación del Senado, tiende a dar seguridad en el plano de los antecedentes y en evitar influencias indebidas.

También son importantes el reconocimiento de la responsabilidad de los magistrados y las adecuadas facultades de vigilancia acordadas al Tribunal Superior Agrario.

Cabe señalar el Reglamento Interno de los Tribunales Agrarios que en el capítulo 8, artículo 36, XI, que confiere a la Dirección General de Asuntos Jurídicos el llevar —en su caso— el Centro de Estudios de la Justicia Agraria, que tendrá como propósito la planeación, organización, dirección y conducción de las actividades relacionadas con investigación, enseñanza, capacitación, actualización y difusión de conocimientos relacionados con el derecho agrario y la impartición de justicia agraria; en esto último, obviamente, va incluido un adecuado conocimiento de la realidad agraria.

Recordamos, en sentido concordante, lo realizado en el Centro de Estudios Judiciales del Uruguay (CEJU) que desde el 28 de noviembre de 1987 funciona con base en un Convenio entre Suprema Corte de Justicia, Ministerio de Educación y Cultura (del que dependen los fiscales) y Facultad de Derecho; tiene a su cargo el ‘poner a punto’ el ‘oficio del magistrado’, no sólo por el ‘reciclaje’ de los mismos, sino realizando un llamado anual y una selección psicológica, ética y de conocimientos de los aspirantes a magistrados.

2. *Los sujetos del proceso*

Son el Tribunal y las partes que actúan en el proceso y lo constituyen junto con los terceros. La ley prevé la presencia del Procurador Agrario, que ejerce la función de Ministerio Público Agrario.

Aquí puede plantearse alguna dificultad si toma a su cargo la defensa de alguna de las partes; en relación a cómo ha de ser la situación de la contraria; problema que podrá solucionarse, de carecer de asistencia letrada la misma, designando defensor oficial por parte del Tribunal.

Pensamos que la posibilidad de actuar sin asistencia letrada se habrá establecido por las dificultades de lograrla en algunas regiones, pero entendemos que sin tal asistencia al proceso falta un elemento esencial. Resulta básico movilizar a los colegios de abogados para que asuman esta defensa como un deber cívico de la profesión.

Otro punto muy importante es el reconocimiento explícito, acorde con el ‘pabellón’ de la reforma agraria, al reconocer la personería jurídica de comunidades y ejidos y, por ende, su legitimación para actuar, también en el proceso. Lo significativo es el reconocimiento desde el derecho positivo nacional de una formación cultural propia de una de las culturas que conforman al país.

V. PROCEDIMIENTO

1. *Propiciar el pre(ante)-juicio*

Pensamos que cabe promover, en todo lo posible, apoyado en la tradición agraria y étnica (autóctonos americanos), los caminos más solidarios y menos adversos que la ley establece con la denominación genérica de “conciliación” que pone fin al conflicto por acuerdo de las partes.

Las partes en conflicto, si son advertidas, acudirán a la negociación directa o con la comunicación del ‘nuncio’, la mediación imparcial que procura subrayar los aspectos coincidentes y colaborar en el desarrollo del pensamiento común. La ‘conciliación como método’ para llegar a la ‘conciliación como medio de solución’, tiene muchas posibilidades en el medio rural, no sólo la interprocesal, sino muy particularmente la previa, cuando aún no se han agotado todas las posibilidades y el foso no se ha ahondado demasiado.

2. Algunas características del procedimiento

Se consagra, con gran acierto, el proceso por audiencias:

Las etapas son las siguientes: a) Preparación de la audiencia —iniciación— por escrito (en especial si lo inicia el Procurador Agrario) o por directa comparecencia ante el Tribunal.

- b) Contestación
- c) Presentación de prueba
- d) Diligenciamiento
- e) Alegatos escritos ante el actuario (que no consideramos conveniente ni adecuado el proceso por audiencias).

Se prevén las medidas precautorias y anticipadas. Debería propiciarse la presentación conjunta de demanda y pruebas, aunque nos explicamos que puede haber dificultades de orden práctico para los litigantes, al respecto.

Sólo en última instancia se llegará a un rechazo del planteamiento, procurando la flexibilidad de las formas, estableciendo, así, garantías para las personas en su realidad.

VI. LA CONCLUSIÓN DEL PROCESO

1. Orientaciones positivas

Se trata de evitar la solución puramente procesal, como se dijo: el proceso para el derecho sustantivo.

El allanamiento admitido habrá de ser examinado y explicado por el Tribunal, para evitar malentendidos que se dan en todas partes, pero que en el medio rural pueden ser de peores consecuencias.

La conciliación, como se vio, se procura propiciar y en la mayor parte de los casos podrá poner fin al juicio bajo la dirección (no la imposición) del Tribunal.

También es adecuada la solución de establecer que los gastos del juicio sean de oficio.

Los tribunales —*juria novit curia*— suplirán las deficiencias de las partes en sus planteamientos de derecho.

En el derecho sustantivo a aplicar, se incluyen las costumbres y usos de los indígenas, cuando se trata de problemas sobre tierras indígenas. Un punto

de vista que está en la tradición del derecho agrario y que supone un reconocimiento jus-agrarista de los ‘verdaderos dueños de la tierra’.

2. *Alguna discrepancia*

Nos permitimos discrepar con algunas soluciones, aunque reconocemos que tienen apoyo en parte muy significativa de la doctrina y del derecho comparado.

En primer lugar (artículo 189) que “las sentencias de los tribunales agrarios se dictarán a verdad sabida, sin necesidad de sujetarse a reglas sobre estimación de las prueba, sino apreciando los hechos y los documentos según los tribunales los estimaren debido en conciencia, fundando y motivando su resolución”. Esta fórmula evita la valoración legal previa, lo cual parece muy adecuado. Pero confiere al Tribunal la potestad de fallar según su conciencia, lo cual sólo parece adecuado para casos muy particulares pero no en general. Las tradicionales “reglas de la sana crítica”, nos parecen servir mejor a la estimación de la prueba, aunque también reconocemos que la existencia de fundar (claramente, agregamos) las resoluciones, puede atenuar algo la subjetivización del juicio.

La otra solución que no compartimos, aunque es sostenida por muy prestigiosa y numerosa doctrina es la posibilidad de que las decisiones del Tribunal Superior de “sentar jurisprudencia”, tal vez establecido para dar una buena orientación a la novísima jurisprudencia y que cuenta por la excepcional integración actual del Tribunal. Suele fundarse esta solución en tratar de dar mayor igualdad a los justiciables.

Por nuestra parte entendemos que esto no está acorde con la consistencia fragmentada del Poder Judicial (cada juez ejercita la potestad jurisdiccional como único PJ en el caso y en esa instancia). Preferimos (como Martha Chávez) el cambio que es la constante, en vez de la uniformidad, el convencimiento por la razón, en vez de la imposición de orientación.

Por último pensamos que la caducidad a los 4 meses, puede significar un plazo excesivamente breve, en particular en el medio rural.

VII. CONCLUSIÓN Y ENVÍO

1. *El pasado en lo procesal-agrario*

Como dijo Sergio García Ramírez, debemos tomar en cuenta y no olvidar el pasado en el largo y constante proceso de la reforma agraria, para conservar

la propia identidad y apoyar en lo mucho que hizo, para llevar a cabo lo mucho que corresponde hacer: una continuidad histórica, como señaló Martha Chávez.

Hay que considerar lo que se hizo y, tal vez, también lo que pudo hacerse. No mantener anacronismos, pero también recordar antecedentes que procuraron llevar a cabo la justicia ‘retrospectiva’, en especial a los indígenas americanos y a los campesinos en general y que pueden ayudarnos a seguir adelante en lo que, también en este campo, queda por hacer.

2. *El presente de la reforma procesal-agraria de México*

Se ha dado, a partir de 1992 un gran paso adelante, requerido por la reforma agraria, para su solidaria y justa consagración. Una justicia retrospectiva, en sus descendientes, para los que fueron siempre marginados y postergados; una justicia actual, para aquéllos.

Se han establecido, según leyes afincadas en la tradición y en el gran movimiento de reforma agraria aún vivo y operante, tribunales agrarios que pueden aplicarlas según su verdadero espíritu y con la orientación solidaria y de justicia que corresponde y que los jueces imparciales pueden asegurar.

Por lo demás, la integración de los tribunales, la formación y selección de los jueces y la fiscalización del Superior Tribunal Agrario, permiten abrigar la segura esperanza (si es que tales términos no son contradictorios) de que este gran emprendimiento tendrá un resultado acorde con su significativa orientación.

En este proceso (*‘procedere’*, actuar paulatina y continuadamente) que, por ende, viene de lejos, desde que se inició, en México, el movimiento de la reforma agraria, lo que hagamos hoy condiciona e inicia lo que —tal vez— pueda hacerse en el porvenir.

Entendemos, desde hoy, qué quiere decir, actualmente la justicia, que es igualdad, personal, cultural e intercultural. La igualdad de las culturas, que son obras humanas a las que deberá trasladarse, en bien de las personas, la igualdad que a cada una reconocemos. Para unas y otras, la tarea incesante ha de ser promover la igualdad en la realidad, la igualdad real, efectiva, no sólo proclamada, sino actuada.

Si se hace —se está haciendo y se hará según lo requieran los tiempos— este gran esfuerzo de igualdad cultural e intercultural, esta solidaridad y esta justicia en México, que ya realiza en sí mismo una coexistencia de culturas, a través de los tribunales agrarios, México será, nuevamente, ejemplo para el mundo que de nuevo se ha despertado ante la violencia de las etnias, para que se devuelva una justa paz a todas ellas.