
PARTICULARIDADES DEL CAMPO MEXICANO Y EL ACCESO A LA JUSTICIA AGRARIA

Guillermo R. Zepeda Lecuona^{*}

SUMARIO: I. Introducción. II. Justicia urbana, justicia rural y justicia agraria. III. Desigualdad y acceso a la justicia en el campo mexicano. IV. Características de la justicia agraria antes de 1992. V. El acceso a la justicia en la nueva legislación agraria de 1992 y en las reformas de 1993.

I. Introducción

En enero de 1992 se realizó una reforma al artículo 27 constitucional que significó una profunda transformación en los incentivos y expectativas de los habitantes del México rural. Esta transformación se dio ante la cruenta realidad de un agro cada vez menos significativo y más aislado en la economía nacional. Una producción lacerada por el minifundio, cultivo de subsistencia, excesivo intervencionismo estatal y su consecuente burocratización, crédito e inversión decrecientes y, sin embargo, paupérrimo hogar de uno de cada cuatro mexicanos.

Esta reforma se planteó como respuesta a los desafíos del campo mexicano. Su objetivo ha sido descrito de la siguiente manera: "...lograr el desarrollo del sector agropecuario sobre nuevas bases: mayor integración a la economía internacional, mayor participación de los sectores social y privado en el ámbito de la producción, la comercialización y la provisión de insumos; mayor eficiencia en la operación de entidades y organismos, claridad en las señales de política económica a los sectores social y privado, y certidumbre en el entorno macroeconómico".^{**}

La legislación agraria derivada de la reforma constitucional se percibe como un poderoso instrumento para el logro del ambicioso objetivo de llevar eficiencia y bienestar al campo. Para la seguridad de los productores se cuenta con el Registro Agrario Nacional como órgano desconcentrado de la Secretaría de la Reforma Agraria; así mismo, para hacer valer sus derechos cuentan con los tribunales agrarios. La Procuraduría Agraria, que por fin se presenta como un organismo descentralizado con gran autonomía, es un apoyo fundamental para ambas funciones.

^{*} Investigador del Centro de Investigación para el Desarrollo A.C.

^{**} TÉLLEZ KUENZLER, Luis. *La modernización del sector agropecuario y forestal*, Colección: Una visión de la modernización de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.

No obstante, un tema fundamental para la concreción de las metas del nuevo marco legal e institucional del campo, es el acceso a la justicia de sus habitantes, entendida no sólo como el derecho de acudir ante los tribunales, sino de defender sus pretensiones jurídicas en efectiva igualdad procesal entre las partes. Esta cuestión es fundamental si tomamos en consideración la gran inequidad social que existe en nuestro país, cuyos indicadores se agudizan en el medio rural.

Este ensayo, que forma parte de un estudio más amplio, hace en su primer apartado una diferenciación entre la impartición de justicia en las ciudades y en zonas rurales, atendiendo a evidencias empíricas sobre las peculiaridades que enfrenta esta prestación fundamental del Estado, en tan diferentes realidades sociales. Posteriormente se ubica a la justicia agraria como una especie de la justicia rural. En un segundo apartado se describe la pobreza y desigualdad características del medio rural y el desafío que esto representa para la eficacia del derecho social de acceso a la justicia. Se bosqueja el anterior sistema de magistratura agraria, haciendo mención de algunas lecciones e inconvenientes que en la práctica acusó la anterior justicia agraria; por último, hacer breve referencia a las transformaciones del proceso social agrario y las providencias que ha tomado el legislador en la búsqueda de garantizar el acceso de los justiciables al servicio de impartición de justicia expedita y honesta que establece el precepto constitucional.

Una etapa posterior de la investigación busca obtener evidencia estadística y empírica para apreciar en qué medida se han logrado allanar los obstáculos económico, organizacional y procesal* para el efectivo acceso a la justicia.

II. Justicia Urbana, Justicia Rural y Justicia Agraria

La administración de justicia como un proceso institucional de profundas consecuencias sociales, obedece y es moldeada por las exigencias y demandas de la población a la que sirve. En la evolución de las instituciones de impartición de justicia también se hace evidente la transición que ha sufrido México hacia un país eminentemente urbano.

La población rural de nuestro país en 1910 representaba el 90% de la población total. A partir de entonces, por los sucesos históricos y por el reordenamiento económico, el campo comenzó a disminuir su participación en el Producto Interno Bruto. En las últimas décadas México ha experimentado intensos movimientos migratorios. Actualmente se estima que sólo el 26.5% de los mexicanos viven en el medio rural.**

No hay duda de que la legislación vigente, tanto en materia de competencia federal como en las de competencia local se aplica de igual manera a los habitantes del campo y la ciudad; sin embargo, en cada ámbito (rural y urbano) el desarrollo de la función de

* Son los tres obstáculos a que hace referencia el destacado jurista italiano: Cappelletti, Mauro, "La justicia social: acceso a la justicia y la responsabilidad del jurista en nuestra época", en *Dimensiones de la justicia en el mundo contemporáneo: cuatro estudios de derecho comparado*, Trad. Héctor Fix Fierro, Porrúa, México, 1993.

** *Conteo de Población y Vivienda 1995*, resultados preliminares, INEGI, México, 1995.

impartición de justicia tienen características distintas que son relevantes para el estudio que nos hemos propuesto.

Nos referimos a escenarios para la impartición de justicia; las modalidades que la realidad impone a la impartición de justicia urbana y los matices que las características del medio rural imprimen en la actividad de los órganos de resolución de controversias. Una vez descritos los elementos y desafíos de ambos escenarios, describiremos las condiciones en que se desarrolla la justicia agraria como especie de la justicia rural.

La justicia urbana tiene obviamente mayor demanda de servicios, no sólo por atender a una mayor población; además, en las ciudades se presenta una actividad económica más intensa que implica mayor fricción entre los agentes que participan en la economía.

Por otra parte, resulta menos costosa tanto para el Estado como para los usuarios. La autoridad judicial tiene menores costos de información para contratar a los profesionales del derecho que participan en los servicios de impartición de justicia (costo nada despreciable si lo contrastamos con los costos que se dan para el área rural en un país en el que más de la mitad de municipios cuentan con menos de cinco profesionistas), así como menores costos de monitoreo (supervisión). Por su parte, los usuarios o justiciables, por lo general, residen en la misma ciudad en la que se encuentran los tribunales que conocen de su caso, por lo que asumen menores costos de desplazamiento.

El usuario de los tribunales en la ciudad, por modesta que sea su condición social, tiene una mayor cultura jurídica que los habitantes del campo, por lo que el fenómeno judicial, aunque complejo, no les resulta tan ajeno o *hermético* como a la mayoría de los habitantes del campo. Además, el justiciable ciudadano tiene mayor oferta de servicios de asistencia legal (incluso gratuita en universidades y organismos de los sectores público y privado), por lo que puede elegir y mitigar la incertidumbre del proceso.

Por lo que se refiere a la justicia rural, podemos señalar que su característica principal es que los usuarios potenciales de los servicios de impartición de justicia están diseminados en áreas geográficas grandes y por lo mismo un gran porcentaje de los habitantes de una jurisdicción vive en una localidad distinta a la de la sede de los tribunales, con las consecuentes variaciones en los costos de acceso a la justicia, principalmente en los costos del litigio (gastos de traslado, pago de abogados), y la incertidumbre.

Contrario sensu a lo planteado al abordar la justicia urbana, se puede referir poco desarrollo e intensidad de la actividad económica, así como las consecuencias del bajo nivel cultural que caracteriza a la población rural y las pocas opciones que tiene de asesoramiento legal, aunado a lo elevado de los costos de acceder a buenos abogados. Esto repercute en altos niveles de incertidumbre. Como sabemos, la incertidumbre es un problema de información y la información cuesta, por lo que la población del campo, pobre en su mayoría (61%), tiene poco acceso a información y poca oportunidad de acceder a las instituciones de

* Los profesionistas en México, INEGI, 1993.

justicia. Cuando logran presentar su pretensión ante los tribunales, están condenados a actuar con bajos niveles de certeza.

En la década de los setenta el sociólogo del derecho Volkmar Gessner desarrolló un estudio empírico, pionero en su género, sobre los conflictos sociales y la impartición de justicia que demostró que, proporcionalmente, en el campo se recurría con menor frecuencia, respecto de la ciudad, a las instituciones formales de impartición de justicia.* Investigaciones recientes no sólo reiteran esta apreciación, sino que además han detectado que los niveles de desistimiento y conciliación son más significativos en el campo que en la ciudad.

Estos dos fenómenos (baja demanda de los servicios de los tribunales y altos índices de acuerdos judiciales y extrajudiciales), han recibido tres explicaciones basadas en las evidencias recabadas por los analistas de la sociología de la justicia. La primera señala que los altos costos de acceder a la justicia, se desincentiva la demanda de un derecho, o precipita el avenimiento, sacrificando parte de sus pretensiones en proporción a sus costos de negociación (que generalmente son más altos para la parte más pobre), evitando así los altos costos de esperar la resolución judicial a su controversia.

Una segunda explicación afirma que la comunidad rural al ser más pequeña guarda aún gran cohesión y en ella los convencionalismos sociales tienen un gran peso. Por lo general, los miembros de la comunidad se conocen y seguirán conviviendo durante mucho tiempo, por lo que existen incentivos de llegar a un acuerdo sin optar por la confrontación judicial.

La tercera hipótesis hace referencia a que existen muchas formas extrajudiciales o prejudiciales de llegar a un avenimiento. Gessner hace referencia a varios de estos agentes de la conciliación, como son los sacerdotes católicos y las autoridades ejidales. Por otra parte, los funcionarios judiciales, a diferencia de sus colegas ciudadanos, tienen aún gran ascendencia entre la población por lo que su opinión antes de iniciar un juicio es tomada en cuenta por los usuarios potenciales. También operan como dique a la demanda de servicios de impartición de justicia los abogados, que con el deseo de recibir sus honorarios lo más pronto posible, advierten de los inconvenientes y costos de llegar a un largo proceso e instan a las partes para llegar a un acuerdo, con lo cual *resuelven* el problema de su cliente.

Estas matizaciones entre justicia urbana y rural se basan en las evidencias empíricas sobre la justicia en materias de derecho privado (civil-familiar y mercantil), así como la mínima porción del derecho penal que se activa por querrela e instancia de parte, o que se

* GESSNER, Volkmar. *Los conflictos sociales y la administración de justicia en México*, UNAM- Instituto de Investigaciones Jurídicas, Trad. Renate Marsiske, Primera edición alemana, 1976. México, 1986, p. 157. Señala que de las personas con algún conflicto en el campo, el 71% resuelve directamente entre sí el conflicto, el 21% acude a conciliadores y sólo el 8% presenta su conflicto ante los juzgados, en contraste con el Distrito Federal que presenta 54%, 23% y 23%, respectivamente, en las formas de resolución de controversias mencionadas.

desprenden de dicha materia (reparación del daño). En cambio en lo referente a la justicia agraria, nos referimos a un derecho mixto o social.

El escenario o marco en el que se desenvuelve la justicia agraria obedece en términos genéricos a las características que hemos mencionado al referirnos a la justicia rural; sin embargo tenemos que considerar como característica específica el mayor grado de conflictividad de la materia agraria, respecto al resto de materias en que se imparte justicia en el ámbito rural. Lo que está en juego en estos casos es la tierra, origen de la mayor parte de los recursos de la población del campo; es el patrimonio familiar y es fruto de luchas transgeneracionales. Las querellas por la tierra dividen a familias y poblados enteros y tienen un alto potencial de violencia.

El ámbito de competencia de la justicia agraria según el artículo 163 de la Ley Agraria, es la resolución de procesos *"...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"*.

El Derecho sustantivo que consagra la Ley Agraria se refiere de acuerdo con el Dr. Sergio García Ramírez a *"... la tenencia de la tierra, el uso y aprovechamiento, en amplio sentido, de las tierras, bosques y aguas del país a través de los diversos regímenes establecidos para éstos: en esencia, propiedad nacional, individual y social, y en sentido extremo, propiedad social agraria ejidal o comunal y propiedad particular agraria de los nuevos sujetos del Derecho de transición."**

Este es el ámbito específico de competencia dentro del medio rural, en el que está llamada a desempeñarse la justicia agraria. La definición de derechos y las controversias que en torno a ellos se presentan son de gran importancia en la estabilidad social en el campo, y en la legitimidad del Estado como diseñador y aplicador de la ley.

También la justicia agraria se convierte en un poderoso instrumento de justicia social en la medida que introduce los rasgos tutelares que aún conserva la legislación; y constituye en la actualidad un control fundamental ante un nuevo marco jurídico que plantea la necesidad de eficientar la producción del campo sin marginar, en el proceso, la equidad.

La impartición de justicia define y delimita derechos de propiedad, agiliza las transacciones, brinda seguridad jurídica y asigna recursos escasos con apego a las disposiciones de derecho. En el actual período de transición institucional, los tribunales agrarios tienen la trascendental tarea de velar por el cumplimiento de la Ley Agraria y el apego a la equidad en la medición, asignación y regularización de posesiones rurales de todos los tipos de tenencia de la tierra, después de ocho décadas de incertidumbre y simulación.

* GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. *Elementos de derecho procesal agrario*, Porrúa, México, 1993.

III. Desigualdad y Acceso a la Justicia en el Campo Mexicano

El campo fue desplazado en el modelo económico que adoptó el México posrevolucionario. La industrialización y urbanización de nuestro país se refleja en la proporción de la población que se concentra en las ciudades, así como en la participación del agro en la riqueza nacional. En 1910 el agro participaba con el 27.7% del PIB; para 1990 esta participación descendió al 7.5%. Sin embargo, en el campo viven 26.5% de los mexicanos, lo que indica la baja productividad y la insuficiente distribución de la riqueza agrícola entre los habitantes del medio rural. Por ejemplo, la mitad de los productores que siembran maíz son productores de subsistencia.*

El ritmo de crecimiento promedio del campo entre 1984 y 1994 fue de 0.6% anual, mientras el resto de la economía creció en el mismo período 2.1% en promedio. Durante la misma década, la inversión pública destinada a zonas rurales decreció, en promedio, en 6.5% anual; y tan sólo 5% de los créditos otorgados a los diversos sectores económicos, durante el primer semestre de 1995, correspondió al agro.**

Nuestro país tiene una desigualdad estructural y un modelo de desarrollo que margina y empobrece a cada vez un mayor número de mexicanos. Cerca de la mitad de los mexicanos viven en condiciones de pobreza, millones de ellos (17 ó 20 según los indicadores que se elijan) están sumidos en la pobreza extrema.

Sin embargo, la pobreza, y en particular la pobreza extrema, es un problema más agudo en el medio rural ya que 61.45% (aproximadamente 15 millones) de los habitantes del campo están en esta situación. De los 5'300,114 mexicanos ocupados en la agricultura, ganadería, silvicultura y la pesca, 4.4. millones (83.7%) reciben menos de dos salarios mínimos y 1.36 millones no reciben remuneración por su trabajo (representan 81.% de los mexicanos ocupados que no reciben pago por su trabajo).***

Si la desigualdad es un problema estructural en nuestro país, podemos señalar que en el campo la desigualdad alcanza su más drástica expresión. Entre el 10% de los mexicanos más pobres (que apenas reúnen 1.55% del ingreso nacional), casi siete de cada diez viven en el campo, mientras que entre el 10% de los mexicanos más ricos (que acumulan 38% del ingreso nacional) sólo tres de cada 100 viven en el medio rural.

Además, en el campo los pobres, por su dispersión geográfica, enfrentan más costos que los pobres de las ciudades. No tienen acceso a servicios ni a oportunidades de romper los

* VÉLEZ, Felix. *"Los desafíos que enfrenta el campo en México"*, en *México a la hora del cambio*, Luis Rubio y Arturo Fernández, editores, Cal y arena, México, 1995.

** Carpeta de Indicadores Económicos del Sector Agrario, Consejo Nacional Agropecuario, junio, 1996 y Colín, Marvella y Gustavo Sauri, *"Limitado el crecimiento del sector agropecuario para revertir su rezago histórico"* en *El financiero*, 23 de octubre de 1995.

*** *Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos 1995*, INEGI, Aguascalientes, 1996.

ciclos de la pobreza y están prácticamente marginados de los programas gubernamentales de combate a la pobreza.*

El tipo de tenencia de la tierra es muy significativo para la condición de vida a que está sujeto un productor rural. El régimen jurídico de tenencia en que se encuentra determina su acceso a instituciones financieras, asesoría técnica e insumos, por lo que se ensancha cada vez más la diferencia social entre los productores pobres y los prósperos. Por ejemplo, un estudio realizado con datos de la Encuesta Nacional de Productividad Agropecuaria (SARH, 1991), *...encontró que pertenecer al régimen ejidal aumentaba 50% la probabilidad de estar en extrema pobreza.***

Por otra parte, dos millones de campesinos mexicanos no tienen tierras, es decir, se ganan la vida como jornaleros, en ocasiones son empleados de otros campesinos menos pobres que ellos. Los jornaleros son, pues, los más pobres entre los pobres de México.

Es tan grave la condición en que viven los campesinos en extrema pobreza que están lejos de los servicios indispensables para una vida digna y saludable (agua potable, energía eléctrica, nutrición y urgencias médicas). Muchos más remotos parecen los bienes sociales básicos que significan la redención de las clases más humildes en el largo plazo: educación y servicios integrales de salud.

Con este escenario podemos fundar consideraciones sobre ese derecho social que es el acceso de justicia de los mexicanos que habitan el ámbito rural. El acceso a la justicia no sólo significa el derecho formal de presentarse ante los tribunales, es además, la garantía de una igualdad real de oportunidades en el desarrollo del proceso.

Como ha señalado el Dr. Fix-Zamudio: *...implica, en esencia, que el sistema jurídico debe ser igualitariamente accesible a todos, y en segundo lugar, estar encaminado a que su funcionamiento sea individual y socialmente justo...como un derecho fundamental que no sólo implica exigencia de la jurisdicción, si no que posee un contenido de proyección social y por ello se le considera como derecho a la justicia.****

De acuerdo a lo que hemos referido, cualquier gasto o costo que genere a los más humildes acudir a los tribunales y continuar el proceso, representa un significativo porcentaje de su ingreso y dificulta su acceso a la justicia agraria.

* Los costos de atención a pobres son más bajos en las ciudades; el costo adicional de sumar a un pobre urbano a la distribución de un subsidio, dispensa, vacunación, es prácticamente cero. Por ello se explica que uno de cada tres desayunos escolares que se otorgan en este países, se distribuya en el Distrito Federal, mientras en el campo otros menores seguramente más necesitados no pueden acceder a este beneficio.

** VÉLEZ, Félix. "La pobreza rural en México", en *La pobreza en México: causas y políticas para combatirla*, El Trimestre Económico, ITAM- Fondo de Cultura Económica, México, 1994, pp. 179-204.

*** FIX-ZAMUDIO, Héctor. "Ejercicio de las garantías constitucionales sobre la eficacia del proceso", en *Latinoamérica: Constitución, proceso y derechos humanos*, pp. 463-542, Miguel Ángel Porrúa, México, 1998, p.p. 472 y 539.

En el último apartado de este trabajo se hará breve referencia a las disposiciones legales y los esfuerzos institucionales que buscan disminuir costos y garantizar el acceso de los campesinos a una justicia agraria eficiente y equitativa, una justicia que se aproxime al ideal de que las partes obtengan ventaja de su condición social.

Volkmar Gessner afirmó: *...la distribución del poder en estos conflictos y la posibilidad o imposibilidad de dejar decidir derechos ante instituciones neutrales determinan en gran parte qué grado de desigualdad e injusticia tiene una sociedad.*^{*}

IV. Características de la Justicia Agraria antes de las Reformas de 1992

La Revolución mexicana de 1917 tuvo una inspiración profundamente agrarista que permeó todas las fracciones. La pacificación del país se logró bajo el compromiso estatal de respetar los derechos conquistados en los años de lucha y darles expresión institucional. Así, la Reforma Agraria surgió como un compromiso político de rango constitucional del México posrevolucionario.

Tanto la legislación como las instituciones emanadas de ella tuvieron un carácter eminentemente político que tenían en la cúspide la decisión presidencial integrada y proyectada por el Cuerpo Consultivo Agrario y sustentada e instrumentada por la actuación de la Secretaría de la Reforma Agraria. En los estados de la República el esquema se repetía con la actuación de los Gobernadores y de las Comisiones Agrarias Mixtas.

La magistratura agraria se estableció desde la Ley del seis de enero de 1915, como una justicia eminentemente administrativa de contenido revolucionario. La acción y el procedimiento agrarios tenían por finalidad la redistribución de la tierra, afectando a los terratenientes cuyas propiedades excedían los límites establecidos por el constituyente originario de 1917 integrado al fragor de los vientos revolucionarios. Como ha señalado Martha Chávez Padrón, *los procedimientos se estructuraron más con miras y presiones sociales que con sujeción a principios jurídicos.*^{**}

El proceso social agrario tuvo como características principales: los principios inquisitivo y oficioso; el principio imperativo; como un proceso social dio tratamiento desigual a las partes, efectuando lo que la doctrina ha definido *igualdad por compensación*; y la carencia de plazos y términos preclusivos; (Ponce lo llama no perención).^{***}

* Op. Cit., Introducción, p. XV.

** CHÁVEZ PADRÓN, Martha. *El proceso social agrario y sus procedimientos*, 3a. ed. Porrúa, México, 1979, p. 105.

*** FIX-ZAMUDIO, Héctor. "Lineamientos fundamentales del proceso social agrario en el derecho mexicano", en revista de la facultad de Derecho de México, T. XIII, N° 52, octubre-diciembre de 1963, pp. 893-938; y Ponce de León Armenta, Luis

Por lo que se refiere a los principios oficiosos y el inquisitivo, el proceso agrario como brazo jurídico de la reforma agraria otorgó a la autoridad administrativa amplia facultad de impulsar el proceso, facultad que en las normas procesales tradicionales como en el derecho civil (excepto en el derecho de familia), se reservaba a las partes (procedimiento dispositivo). Es decir, el juez, oficiosamente (sin ser necesaria ninguna gestión de los solicitantes), impulsaba e incluso podía iniciar el procedimiento agrario para lograr con mayor efectividad el cumplimiento de la Ley de Reforma Agraria. La autoridad, sin mediar instancia de parte, reunía las pruebas que le evidenciaran la verdad material de las pretensiones controvertidas.

Vinculado con el principio inquisitivo y de oficiosidad, se da el principio imperativo en el que las acciones agrarias se constituyen en acciones públicas. Una vez iniciado el procedimiento, los campesinos titulares de algún derecho o iniciadores de alguna acción agraria, no podían disponer de su pretensión y transigir con su contraparte en busca de un acuerdo. Tenían, forzosamente, que aguardar el fallo de la autoridad agraria.

La legislación, consciente de la gran desigualdad en el campo, consagró instituciones procesales de derecho social en auxilio de la parte débil para que los justiciables defiendan sus derechos con igualdad de oportunidades procesales. La autoridad administrativa, para garantizar el acceso de los campesinos a las instancias gubernamentales de conducción y decisión de las políticas agrarias, recababa pruebas e integraba el expediente en favor de la parte socialmente en desventaja (generalmente los demandantes). Todo esto en consonancia con la influencia del Derecho Procesal Social que incorpora la supresión de formalismos, la apreciación razonada y crítica de las pruebas, la suplencia de la deficiencia de las partes, así como la simplificación y economía procesales.

El Proceso Social Agrario no se conforma con la apreciación civilista de la igualdad formal de las partes, sino que lo traduce en la efectiva igualdad en la oportunidad de defensa y de gozar del debido proceso, alcanzando lo que el jurista uruguayo Eduardo J. Couture ha denominado ***igualdad por compensación***. Se compensa a los grupos considerados vulnerables, con recursos procesales que le permitan obtener una justicia de fondo, evitando que por cuestiones formales o impericia en el desenvolvimiento procesal, pierdan la ocasión de defender sus derechos. Desde las primeras codificaciones agrarias podemos encontrar dos instituciones del Derecho Procesal Social de fundamental importancia, que merecen especial descripción: la suplencia en la deficiencia de las partes y el principio de verdad material.

Suplencia de la deficiencia de las partes. Esta institución busca compensar a la parte que, en virtud de su posición socioeconómica, resulta ser la más débil del proceso. Ya en la legislación de 1920 la autoridad agraria suplía la aportación de pruebas de los grupos solicitantes; también se incorporó la consideración de que cuando en la demanda o

M., "Características generales del derecho procesal agrario mexicano", en Homenaje a Héctor Fix-Zamudio en sus XXV años de investigación, T. III, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1998.

solicitud no se expresara con claridad la acción reclamada, se canalizaba el expediente por la vía dotatoria. Además, ante deficiencias en la integración del expediente, el Departamento Agrario (y después la SRA), complementaban y recababan pruebas adicionales. Estos apoyos buscan *...corregir los errores o deficiencias en que incurran los reclamantes que, por su debilidad económica y cultural, carecen de un debido asesoramiento, y que puede extenderse, como ocurre en el proceso social agrario, a los diversos actos procesales de la parte débil incluyendo el ofrecimiento y desahogo de los medios de prueba.*^{*}

Principio de verdad material. Está sumamente vinculado con la figura anterior, pues busca de igual manera coadyuvar con la(s) parte(s) beneficiada(s), en la integración del proceso, facilitando una resolución apegada a los principios de justicia que conforman al Derecho Social Constitucional de donde emana el Derecho Agrario Mexicano.

Lo que interesa a la justicia agraria es la verdad material o histórica. La autoridad agraria debe impregnarse de la realidad controvertida, sin limitarse a apreciarla por la evidencia que las partes le presentan. No debe percibir los hechos que juzga mediante las probanzas fragmentarias y moldeadas por las pretensiones jurídicas de las partes; debe ir en pos de las constancias necesarias y coadyuvar en el desahogo de las pruebas, a fin de desentrañar la realidad que subyace en los planteamientos de los litigantes.

Por último, el principio de no perención implica que no existe la figura de la caducidad de la instancia, sanción procesal a la inactividad de las partes. En este caso, debido a la activa participación de la autoridad administrativa en el proceso, no se establecía término alguno para el inicio, integración y ejecución de los expedientes agrarios. Los grupos sin tierra no tenían término para presentar su solicitud de tierras, e incluso podían solicitar dotación las veces que desearan, a pesar de haber recibido una o varias resoluciones adversas.

Cuando el reparto de tierra decreció en intensidad, esta misma no perención permitió que expedientes dotatorios navegaran por décadas en las instancias administrativas de la justicia agraria. Como veremos, este principio fue un factor determinante en el grado de incertidumbre que llegó a tener el desarrollo de las actividades de los productores del agro, siempre bajo la espada de Damocles.

El ciudadano tenía pocos recursos para librarse de los perjuicios de la acción altamente discrecional de la autoridad, guiada por criterios eminentemente políticos. Existía ante el propio juzgador administrativo el procedimiento de nulidad; la LFRA sencillamente carecía de recursos. El juicio de inconformidad ante la Suprema Corte procedía sólo cuando se trataba de un conflicto de límites de bienes comunales.

Por lo que se refiere al amparo, esta posibilidad de quien se sintiera afectado por las resoluciones de la autoridad administrativa estaba restringida. En 1934 se modificó el

^{*} Voz "Suplencia en la deficiencia de la queja", Héctor Fix-Zamudio, *Diccionario Jurídico Mexicano*, T. III, Porrúa, México, 1988.

artículo 27 constitucional para señalar en su fracción XIV: los *propietarios afectados por resoluciones dotatorias o restitutorias... no tendrán ningún derecho ni recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo*. En 1947 el constituyente permanente enmendó tal indefensión otorgando el derecho a reclamar el amparo de la justicia federal a los dueños o poseedores de tierras en producción que fueran privados o afectados ilegalmente en sus tierras o agua, siempre que se les *haya expedido, o en el futuro se expida, certificado de inafectabilidad...*

Este estado de indefensión y el posterior acceso restringido e incierto al juicio de amparo han merecido un certero comentario del maestro Antonio de Ibarrola: *Antijurídico sería clasificar nuestras garantías individuales en dos grupos: las que ameritan el ejercicio del amparo y las que no. Ridículo sería concebir que existen garantías cuya violación se vea obligado a sufrir mansamente el ciudadano, sin tener a su disposición arma alguna para hacerla valer.*^{*}

Así, tras las reformas a la legislación de amparo de 1962 se dividió el juicio de amparo en materia agraria en dos, de acuerdo a los sujetos involucrados: *...en amparo de la pequeña propiedad, por una parte, y por la otra lo que se ha calificado como amparo social agrario o como amparo ejidal y comunal.*^{**}

De esta manera la *resolución definitiva* del Presidente, escapaba frecuentemente del control jurisdiccional. Así lo facultaba la Ley: *El Presidente de la República es la suprema autoridad agraria, está facultado para dictar todas las medidas que sean necesarias a fin de alcanzar plenamente los objetivos de esta Ley y sus resoluciones definitivas en ningún caso podrán ser modificadas* (Art. 8º, Ley Federal de Reforma Agraria).

Ningún conflicto o controversia en el campo podían escapar de la intervención omnipresente del Estado. Como hemos visto, las comunidades rurales por su cohesión social tienen muchos incentivos a llegar a acuerdos que allanen dificultades y eviten confrontaciones; sin embargo, la legislación castigaba actos de renuncia parcial de derechos que permitían a las partes transigir y llegar por cesiones mutuas a un acuerdo conciliatorio (Arts. 52 y 85, frac. V); únicamente se permitía transacción ante la autoridad cuando se tratase de conflictos por límites de bienes comunales.

(Art. 370 LFRA). Como hemos señalado los *tutelados* no tenían disposición sobre sus pretensiones jurídicas.

Lamentablemente, el rezago y la improductividad del campo han demostrado que ese conjunto de disposiciones plantearon incentivos contradictorios y a veces contrarios a la

* IBARROLA, Antonio de. *Derecho Agrario: El campo la base de la patria*, 2ª ed., Porrúa, México, 1983.

** FIX-ZAMUDIO, Héctor. "El juicio de amparo en materia agraria" en *Ensayos sobre derecho de amparo*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1988.

intención de las autoridades y de los legisladores. Como señala el Dr. García Ramírez: *...el derecho proteccionista plantea una serie de restricciones al principio de la autonomía de la voluntad que en la realidad de los hechos militó contra la verdadera libertad e hizo imposible la igualdad genuina. Así se ha visto en la regulación laboral y agraria...*^{*}

Otra característica de la legislación y la justicia agraria era que las disposiciones eran numerosas, exhaustivas y complicadas. Existía un gran número de procedimientos agrarios, diversas leyes, reglamentos y circulares. Por lo que se refiere a las autoridades, también eran numerosas, según fuera federal o local la instancia que integrara el expediente; según la materia había que escuchar a comisiones, comités, Consejo Consultivo y, porqué no, a las comisiones intersecretariales tan de moda en los setenta y ochenta. Muchos criterios distintos, pero una sola discrecionalidad verdadera.

Esta saturación y complejidad normativa y burocrática incorporaba un alto grado de incertidumbre al de por sí politizado proceso agrario. Esta politización dio lugar al trato desigual y parcial entre planteamientos idénticos, como señalan Zaragoza y Macías: *La multiplicidad de autoridades responsables del trámite de las diferentes acciones, ^{**} ha significado que un mismo procedimiento se desahogue de diversas maneras, dependiendo de la entidad federativa en donde se origina o de las características del responsable de la actividad agraria a nivel federal, o del tipo de acciones y de la forma que dio origen a la solicitud.*^{***}

A finales de los sesenta y principios de los setenta el modelo de reparto agrario estaba agotado; la presión demográfica sobre la tierra amenazaba pulverizar su posesión. A mediados de los setenta el minifundio se convirtió en una aplastante realidad a la que trató de combatir la Ley de Fomento Agropecuario de 1981. Sin embargo, la propia rigidez del marco legal y la improductividad del campo no dieron certeza a los bancos para prestar a los ejidatarios que no tenían garantías (y que además ya se habían acostumbrado a no pagar los préstamos gubernamentales), ni los pequeños propietarios, siempre amenazados por la expropiación latente, tenían incentivos para capitalizar sus tierras. Cada cosecha podía ser la última.

Sin financiamiento, con extensiones y calidad de tierra improductivas, con insumos estatizados de baja calidad y que eran entregados en forma inoportuna, con la presión demográfica sobre la tierra, precios de garantía poco competitivos, subsidios estériles y defectuosamente asignados, sin seguridad jurídica y con altos costos de producción, no hubo incentivos para producir, innovar e invertir.

* Op. Cit. P. 3

** La legislación anterior contemplaba 99 acciones agrarias distintas.

*** ZARAGOZA, José Luis y MACÍAS, Ruth. *El desarrollo agrario de México y su marco jurídico*, Centro Nacional de Investigaciones Agrarias. México, 1980, p. 604.

Las pocas transacciones del campo se deban al margen de la ley por medio de la simulación con altos costos de negociación, generalmente en contra de los más humildes. Se trataba de un auténtico mercado negro de la tierra.

La justicia administrativa en materia agraria, como hemos dicho, poco podía hacer por la certidumbre campesina. Sólo podía vigilar la formalidad de las acciones de poder discrecional. Cuando el reparto de tierra se agotó se comenzaron a acumular expedientes dotatorios y de ampliación; eventualmente se otorgaban superficies remotas y estériles; el resto de los expedientes integrados quedaron pendientes de la *resolución presidencial definitiva*.

Antes de la reforma se estimaba la existencia de 34,000 casos pendientes de resolución acumulados, quedando suspendida la definición de propietario para 17 millones de hectáreas (casi el diez por ciento del territorio nacional) y en espera 600,00 campesinos solicitantes *. En 1992 al integrarse el Tribunal superior Agrario, 2,222 de los primeros 3,755 expedientes de rezago que recibió, tenían una antigüedad en la solicitud inicial de más de diez años; 276 de ellos habían sido iniciados hacía más de cinco décadas.**

V. El acceso a la justicia en la reforma institucional de 1992

La reforma constitucional de 1992 fue inspirada en las ideas económicas de libre mercado y eficiencia económica; sin embargo, ha pretendido garantizar la equidad en las relaciones jurídico económicas del agro. Para ello, la legislación ha consagrado instrumentos compensadores de las profundas desigualdades que ya hemos descrito previamente en apartados anteriores.

Al gran número de procedimientos agrarios previstos por la LFRA, se oponen un procedimiento ordinario y la existencia de sólo tres procedimientos especiales (venta de tierras excedentes, procedimientos de jurisdicción voluntaria y el arbitraje). A la Ley Federal de Reforma Agraria y sus 480 artículos la sustituye la Ley Agraria de 200 disposiciones, que establece principios generales a los que debe constreñirse la acción de los sujetos de derechos agrario.

Muchas de las experiencias del anterior proceso social agrario fueron asimiladas en la nueva legislación; sin embargo, como clara diferencia con el procedimiento agrario anterior a la reforma, debemos puntualizar que características como los principios inquisitivo e imperativo han sido desbancados por un marco normativo que le da a los campesinos y núcleos de población mayor disposición sobre sus derechos y limita la intervención oficiosa de las autoridades. Permanece la Procuraduría Agraria como apoyo de los campesinos, como representante social que asiste a los actos que implican transformaciones en el

* VÉLEZ, Félix. *Los desafíos...* Op. Cit, p. 146. Aunque cabe señalar que nunca se aproximó con nitidez la magnitud del rezago, los datos y estadísticas tenían significativas discrepancias. Por ejemplo, Ibarrola cita la cifra 270,000 expedientes en existencia en la SRA (Op. Cit. p. 323).

** *La nueva justicia agraria...* Op. Cit, p. 173.

régimen social de la tierra, que sigue siendo de interés público, y como garante de la legalidad y transparencia de las transacciones en que se vean involucrados núcleos de población.

La legislación vigente ha establecido instrumentos procesales e institucionales de la equidad en el procedimiento agrario. En este artículo sólo mencionaremos sus rasgos principales, dejando a trabajos posteriores la evaluación de su efectividad de acuerdo a la evidencia empírica de casi cinco años de funcionamiento del nuevo marco institucional.

Bajo el criterio de acceso a la justicia describiremos diversos instrumentos del marco institucional agrario que buscan vencer los obstáculos económico, organizacional y procesal que, de acuerdo a lo expuesto por Mauro Cappelletti, ^{*} impiden la posibilidad cabal para todo individuo de acceder y participar en equidad de condiciones en los procesos de resolución de controversias.

A).- Instituciones procesales para el acceso a la justicia. El actual Proceso Social Agrario ratifica instituciones como la suplencia de la deficiencia de las partes y el principio de verdad material que ya hemos descrito brevemente en el apartado anterior. Para fortalecer el principio de economía procesal se cuenta con instituciones tales como la oralidad, celeridad y compactación procesal, la consideración de usos y costumbres de las comunidades, sencillez en prácticas procesales como la flexibilidad en la recepción de demanda, posibilidad de presentar la demanda por comparecencia, entre otras.

Estas instituciones buscan disminuir los costos derivados de asimetría en la información, así como en la asistencia legal. Estos costos se traducen principalmente en incertidumbre dentro del proceso judicial.

La suplencia de la deficiencia de las partes en sus planteamientos de derecho está contemplada en tercer párrafo del artículo 164 de la Ley Agraria. Este beneficio se otorga a los *núcleos de población ejidales o comunales, así como ejidatarios y comuneros*.

Por lo que se refiere al principio de verdad material, el proceso agrario admite todo tipo de pruebas mientras no sean contrarias a la ley, y ... *el tribunal podrá acordar en todo tiempo, cualquiera que sea la naturaleza del negocio, la práctica ampliación o perfeccionamiento de cualquier diligencia, siempre que sea conducente para el conocimiento de la verdad sobre los puntos cuestionados*" (Art. 186, 2o. párrafo, LA). Además, *"Las partes asumirán la carga de la prueba de los hechos constitutivos de sus pretensiones. Sin embargo, el tribunal podrá, si considerare que alguna de las pruebas ofrecidas es esencial para el conocimiento de la verdad y la resolución del asunto, girar oficios a las autoridades para que expidan documentos, oportuna y previamente solicitados por las partes; apremiar a las partes o a terceros para que exhiban los que tengan en su poder; para que comparezcan como testigos, los terceros señalados por las partes, si bajo protesta de decir verdad manifiestan no poder presentarlos* (Art. 187).

* *La justicia social...*, Op. Cit.

La consideración de los usos y costumbres de las comunidades y grupos indígenas, es otra medida que se integra tanto como una variante de la verdad material al ser los usos y costumbres parte de la realidad social que debe considerar el juzgador, así como una medida tendiente a garantizar el acceso de estos grupos al procedimiento agrario.

La Ley Agraria consagra esta garantía en sus artículos 99 y 164; Art. 164.- *...En los juicios en que se involucren tierras de los grupos indígenas, los tribunales deberán de considerar las costumbres y usos de cada grupo mientras no contravengan lo dispuesto por esta ley ni se afecten derechos de tercero. Asimismo, cuando se haga necesario, el tribunal se asegurará de que los indígenas cuenten con traductores...* Como se desprende del último artículo citado, *La consideración de prácticas y costumbres no pueden impedir la aplicación de la ley ordinaria; sólo es un medio para interpretarla.*^{*}

La simplificación en el procedimiento como la demanda y contestación por comparecencia y la flexibilidad en la admisión de la demanda, son medidas que buscan garantizar el acceso de los campesinos a los tribunales, principalmente aquellos que por su modesta condición podrían presentarse sin escrito de demanda, ya sea porque no sepan escribir, o bien porque no contaron con la asesoría o los medios para redactarla, o bien, en el caso de la segunda, su escrito tiene deficiencias de forma.

Por lo que atañe a la oralidad, celeridad y compactación procesal, son instituciones de economía procesal que buscan lograr la oportunidad en la resolución de las controversias agrarias. La contestación de demanda, desahogo de pruebas y alegatos se realizan en una sola audiencia, con el propósito de reducir costos a los litigantes y disminuir la duración del procedimiento. Además la oralidad busca hacer más accesible a las partes la argumentación de sus pretensiones, pudiendo usar sus propias palabras.

B).- Instituciones económicas para el acceso a la justicia. Por lo que se refiere a la nueva legislación agraria, tiene como objetivo fundamental la productividad y mayor justicia para el campo. Esto debería en el mediano plazo mejorar la calidad de vida de la población rural, condición indispensable para su verdadera integración al desarrollo y bienestar económico y social, que por sí mismas significan un escenario propicio para garantizar el acceso a la justicia.

Pero mientras estas promesas neoclásicas (poco acreditadas por los acontecimientos actuales) esperan el veredicto de su viabilidad, nos limitaremos a hablar de aquellas instituciones creadas para disminuir los gastos que asumen los justiciables para acceder a la justicia.

Una importante fuente de costos para las partes son los gastos de asistencia y patrocinio legal, antes y durante el proceso. Para disminuir tales gastos se creó un organismo descentralizado (como hacía décadas venía planteando el maestro Fix-Zamudio) de

* GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *Fundamentos y características del proceso agrario*, Cuadernos de justicia agraria No. 1, Tribunal Superior Agrario, México, 1994, p. 25.

orientación, asistencia legal y patrocinio gratuito: la Procuraduría Agraria (PA). Además de contar con mayor autonomía para el cumplimiento de sus funciones, la PA cuenta con una infraestructura material y humana más significativa que su antecesora, la Procuraduría de Asuntos Agrarios, como dependencia de la Dirección General de Procuración, Quejas e Inspección de la Secretaría de la Reforma Agraria.

C).- Instrumentos organizacionales para el acceso a la justicia. En este rubro nos referiremos a aquellas políticas institucionales que buscan eficientar el desempeño de los organismos involucrados en la justicia agraria, desde la óptica de hacer los servicios de impartición de justicia más accesible a los justiciables.

Los organismos como la Procuraduría Agraria y el Registro Agrario Nacional encargados, respectivamente, de asistir y dar seguridad a los productores y trabajadores del campo, han descentralizado sus funciones a través de delegaciones en todos los estados de la República y oficinas en regiones que concentran un número significativo de usuarios potenciales, o bien, con alta demanda de servicios. La PA tenía en 1993, 33 delegaciones y 88 residencias a lo largo del territorio nacional.*

Por otra parte, destacan las medidas de política judicial que ha emprendido el Tribunal Superior Agrario, como la creación de sedes alternas y la justicia itinerante, que buscan acercar las instancias judiciales al lugar de residencia de los justiciables, así como la audiencia campesina que pretende orientar a los campesinos e informarles sobre el estado que presentan sus expedientes ante los tribunales agrarios.

Actualmente existen 42 Tribunales Unitarios de Distrito (más de uno por entidad federativa), y cuentan en total con diez sedes alternas, establecidas y ubicadas de acuerdo a la distribución geográfica de la demanda de servicios de impartición de justicia. Con base en estos criterios de política judicial, anteriores sedes alternas se han transformado en nuevos tribunales unitarios.

La justicia agraria itinerante consiste en el traslado del magistrado del tribunal y parte de su personal a poblaciones lejanas dentro de su jurisdicción, para realizar directamente en esas comunidades el desahogo de audiencias, captación de demandas u orientación sobre planteamientos o dudas de los campesinos. Para ello, el magistrado formula un programa, presentado y justificado los municipios que se incluirán en los trabajos itinerantes. El programa se presenta para consideración, y en su caso aprobación, del Titular Superior Agrario. De esta forma el tribunal va a sus justiciables, evitándoles gastos de traslado. *La itinerancia -ha dicho Sergio García Ramírez- es un medio de favorecer el acceso a la justicia, de rapidez en el despacho jurisdiccional y de acentuada intermediación...***

* Exposición de motivos del Ejecutivo a su iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y a la Ley Agraria. Comisiones de Reforma Agraria y de Justicia, H. Congreso de la Unión, 30 de junio de 1993, p. IV.

** Op. Cit. p. 93.

El acceso a la justicia y la reforma legislativa de 1993. En junio de 1993, a dieciséis meses de la creación de los tribunales, con base en la experiencia operativa de la aplicación del marco normativo en las tareas de justicia agraria, se impulsó la reforma y adición a la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios (LOTA) y la Ley Agraria (LA). De acuerdo con la exposición de motivos del Ejecutivo Federal se buscaba *...agilizar aún más la sustanciación y resolución de los conflictos planteados ante estos órganos jurisdiccionales y de procuración agraria...* *. La reforma se centra en aspectos de estructura y competencia de los tribunales agrarios, así como de aspectos procesales de la justicia agraria.

Entre las reformas legislativas destacan algunos aspectos que inciden directamente en el acceso a la justicia. Las reformas hechas al artículo 18 de la LOTA ampliaron y adicionaron un total de cinco competencias de los tribunales unitarios que incrementa la cobertura de las instituciones de justicia sobre los actos y transacciones del ámbito rural, dando mayor certidumbre y acceso potencial al servicio de resolución de controversias.

Por lo que se refiere a la LA, la adición al artículo 166 que se refiere a la suspensión del acto reclamado, hace aplicable, en este particular, lo dispuesto en la legislación de amparo y establece en un segundo párrafo que *...los tribunales agrarios considerarán las condiciones socioeconómicas de los interesados para el establecimiento de la garantía inherente a la reparación del daño e indemnización que pudiere causarse con la suspensión...* La introducción de esta consideración socioeconómica es una aportación al acceso a la justicia.

Otra adición al propio artículo 166 equipara a una sentencia judicial el acuerdo conciliatorio convenido entre las partes durante el juicio, previa calificación y aprobación del tribunal, lo que fortalece la capacidad de los litigantes de concluir de mutuo acuerdo su controversia. En el ámbito económico y jurídico se considera que la denominada autocomposición (arreglo entre las partes) tiende a ser el acuerdo más eficiente y permanente, siempre y cuando se disminuyan y equiparen los costos de acceder a los tribunales y llegar a un acuerdo, así como el hecho de garantizar la equidad de lo convenido mediante la calificación y aprobación del magistrado.

Los artículos 170 y 178 del mismo ordenamiento hacen referencia a la presentación de la demanda y su contestación por comparecencia, es decir por la sola presentación del interesado, estableciéndose que la PA, a solicitud del tribunal, coadyuvará a la formulación escrita y concisa de la solicitud o contestación, lo que representa un apoyo institucional para que los modestos usuarios de los servicios de impartición de justicia agraria puedan acceder y recibir apoyo en la formulación y defensa de sus pretensiones jurídicas.

Ya hemos señalado que el principio de oralidad en el proceso social agrario es un valioso instrumento al facilitar el acceso y participación ante los tribunales. Sin duda el complemento para la eficacia de la oralidad en el proceso agrario es la intermediación judicial, es decir la presencia y conocimiento directo que de las argumentaciones de los litigantes

* Op. Cit. p. V.

tenga el juzgador. Tras la reforma de 1993 toda audiencia debe ser presidida por el magistrado del tribunal, so pena de que lo actuado en ella no produzca efecto jurídico alguno (Art. 185, frac. VI de la Ley mencionada).

Estos son, a grandes rasgos, los instrumentos legales para garantizar el acceso a la justicia de su eficaz operación y del apego a criterios de equidad depende el prestigio del naciente sistema de tribunales agrarios. En estas líneas nos hemos limitado a describir estos principios institucionales e instrumentos de acceso a la justicia que buscan dar respuesta a la realidad rural llena de desigualdad y asimetrías; sin embargo, serán estudios empíricos y multidisciplinarios los que determinarán si estos instrumentos se desenvuelven con eficacia, efectividad y eficiencia en la vida social.*

* Criterios sugeridos en el ensayo "Justicia, eficiencia y optimización de la legislación", Calsamiglia, Albert. *Racionalidad y eficiencia del derecho*, Biblioteca de ética, filosofía del derecho y política, Fontamara, México, 1993.