

## CUANDO EL CONSENSO Y LA NEGOCIACIÓN NO SON SUFICIENTES: RESOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS AGRARIAS ANTE LOS TRIBUNALES \*

Lic. Guillermo R. ZEPEDA LECUONA \*\*

**SUMARIO:** I. *Introducción.* II. *Demanda de servicios de impartición de justicia.* III. *Servicios de impartición de justicia agraria.* IV. *Costos de los servicios de impartición de justicia agraria y conducta.*

*Frente a la necesidad de una justicia rápida y expedita, que lleve a la sociedad la paz social a través de la certeza jurídica que produce el proceso, nos enfrentamos con el retraso en la resolución de los conflictos que a veces se traduce en una verdadera denegación de la propia justicia.*

Héctor FIX ZAMUDIO<sup>1</sup>

### I. INTRODUCCIÓN

¿Por qué resulta de gran importancia el análisis de los costos de la impartición de justicia en este estudio? ¿Por qué describir y evaluar el funcionamiento de los tribunales en materia agraria? La existencia de derechos de propiedad bien definidos y protegidos eficientemente, es una condición necesaria para la construcción del clima de certidumbre tan necesario para el desarrollo y el crecimiento económicos. Por ello, es tan importante un sistema de justicia agraria eficaz y eficiente.

Por más fértil que sea un predio, por más eficientes que sean los programas que regularizan la tierra, si no se tiene la garantía de que nuestro disfrute será respetado y que los acuerdos se harán cumplir coactivamente, no resultará atractiva su adquisición y explotación.

• El autor agradece al Tribunal Superior Agrario por las facilidades que ha brindado para la realización de este estudio, particularmente a la Dirección de Estadística y Control Documental por su valiosa información.

\*\* Investigador del Centro de Investigación para el Desarrollo, A. C.

<sup>1</sup> FIX ZAMUDIO, Héctor, "El problema de la lentitud de los procesos y su solución en el ordenamiento mexicano", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, t. XXI, enero-junio de 1971, pp. 85-133, pp. 87-88.

Si los derechos de propiedad sobre la tierra existentes y los que se están constituyendo y certificando, no son protegidos adecuadamente por la ley y auténticamente defendidos por un sistema de tribunales eficiente, imparcial y gratuito, la incertidumbre y la inseguridad jurídica permanecerán en el medio rural, no será atractivo tener derechos sobre la tierra, las transferencias de predios descenderán y estarán supeditados a lentos procesos de verificación y referencias privadas entre compradores y vendedores temerosos, que tratarán de minimizar la probabilidad de tener que acudir a los tribunales de los que desconfían.

No basta que exista un sistema de protección de derechos, su funcionamiento debe ser oportuno y poco costoso, pues el valor de un bien disminuye si se estima que se requerirá dedicar tiempo y recursos considerables para lograr una sentencia favorable.

Un buen sistema de tribunales debe operar con bajos costos para los usuarios, ser oportuno y predecible en sus resoluciones y eficaz en la ejecución de sus sentencias, que constituyan y delimiten derechos y, en su caso, deslinden responsabilidad sobre los daños y perjuicios causados por actos indebidos.

Los bajos costos garantizan que todos los ciudadanos podrán acceder a las instancias de justicia, las partes no dedicarán muchos recursos a la protección de sus derechos y los bienes protegidos no sufrirán depreciación. En segundo término, un fallo predecible y oportuno, además de incidir en la reducción de costos, incrementa la certidumbre y permite anticipar y prever el desenlace del proceso.

Finalmente, la eficacia de la sentencia y el establecimiento de responsabilidad y consecuente indemnización apuntaba la efectividad de todo sistema de tribunales, pues disuade a los individuos de no cometer ilícitos, no emprender acciones legales innecesarias ni conductas oportunistas. Si de antemano sé que al interferir indebidamente en el disfrute de un derecho seré demandado por el afectado (accesibilidad), que en breve término (oportunidad) preveo que seré declarado culpable (fallo predecible) y se me obligará a indemnizar al afectado por todas las molestias y daños que le provoqué (responsabilidad) no tendré incentivos para perturbar derechos de terceros ni de acudir a juicio sin la percepción de que me asiste la razón.

En este ensayo determinaremos cuáles de estas características reúne el nuevo sistema de tribunales agrarios y en qué medida garantizan la imparcialidad, eficiencia y oportunidad en la conformación y defini-

## CUANDO EL CONSENSO Y LA NEGOCIACIÓN NO SON SUFICIENTES 131

ción judicial de derechos, la asignación de recursos en disputa, así como en la delimitación y protección de la propiedad de la tierra.

Determinar el grado de avance en el cumplimiento de estos objetivos nos permitirá estimar los costos de acceder a los servicios de impartición de justicia, su incidencia en la conducta de los individuos y la posibilidad efectiva de proteger los derechos de propiedad en el campo bajo el nuevo marco institucional.

Primero se describirá la actuación de los órganos de justicia agraria (distribución territorial, carga de trabajo y retraso), para posteriormente describir los costos de vigilancia que enfrentan los usuarios de esos servicios (duración del proceso, costos del litigio e incertidumbre) y su incidencia en la eficiencia en la definición de derechos y la eficacia en su protección.

### *Los tribunales agrarios*

La conformación de un sistema de tribunales agrarios fue una de las principales medidas contempladas en el cambio jurídico-institucional de 1992. Anteriormente las controversias jurídicas derivadas de la tenencia de la tierra se dirimirían ante autoridades administrativas que dependían directamente, o tenían gran influencia, del poder ejecutivo (tanto en el ámbito federal como local). Estas características dieron un matiz político al sistema de resolución de controversias.

La reforma constitucional de enero de 1992, con el propósito de dar mayor certidumbre a las instituciones de justicia agraria y garantizar su imparcialidad, estableció en la fracción XIX del artículo 27, que el Estado tiene la obligación de proveer medidas para "...la expedita y honesta impartición de justicia agraria con objeto de garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra...". Del mismo modo se contempla la creación de tribunales autónomos dotados de plena jurisdicción.

En cuanto a la materia de la controversia, los nuevos tribunales agrarios resuelven sobre dos tipos principales de asuntos, por una parte, los casos del llamado rezago agrario o de competencia transitoria, que son expedientes iniciados bajo la vigencia de la Ley Federal de Reforma Agraria (LFRA) que no habían recibido solución al ser creados los tribunales agrarios en 1992. Por otra parte, existen los casos de la llamada competencia ordinaria que son todas aquellas controversias o gestiones, posteriores a enero de 1992, derivados de la aplicación del artículo 27 constitucional y la nueva Ley Agraria.

Los 60 mil expedientes recibidos por los tribunales agrarios en poco más de cuatro años son reflejo de un medio rural en el que los derechos de propiedad se están formalizando y definiendo, con los reajustes y controversias sobre la posesión rural que ello implica. En esta importante y extensa labor de reconocer y asegurar definitivamente el título bajo el que se posee la tierra, surgen fricciones e inconformidades, la mayoría de las cuales son resueltas por consenso comunitario a través de la asamblea, o bien orientadas, conciliadas o arbitradas, como vimos en el capítulo anterior, por la Procuraduría Agraria. Sólo los casos que no pueden ser concluidos por estos medios, recurren ante las autoridades jurisdiccionales (de impartición de justicia). Esta consideración ilustra la trascendencia de la tarea de los tribunales agrarios. Éstos son la última respuesta de la legalidad para los conflictos agrarios en la definición de derechos.

Generalmente los sistemas de impartición de justicia tienen dos etapas o "instancias". Una está encargada de la resolución de las controversias que se presentan por parte de los usuarios, mientras que la otra, la instancia superior, se dedica a coordinar la política judicial (número de tribunales, competencia territorial, nombramientos, recursos, etcétera) y a revisar las sentencias de los juzgados o tribunales de primera instancia cuando los usuarios manifiestan inconformidad con la resolución. A estos tribunales revisores se les suele llamar tribunal de segunda instancia o tribunal de "alzada".

En esta forma opera el sistema de tribunales agrarios de nuestro país. La primera instancia está constituida por 42 distritos de justicia agraria, que cuentan con sendos tribunales unitarios agrarios (TUA). Como órgano de segunda instancia o revisor se encuentra el Tribunal Superior Agrario (TSA).

El Tribunal Superior Agrario, además de orientar y conducir la política judicial agraria, es el encargado de resolver los recursos de revisión de campesinos inconformes con resoluciones que, sobre conflicto de límites, restitución o juicios de nulidad, emitan los TUA. También el TSA establece y divulga, a través de la jurisprudencia, criterios de interpretación y aplicación de las disposiciones agrarias. Transitoriamente resolverá los procedimientos dotatorios pendientes (dotación, ampliación y creación de nuevos centros de población) previstos por la legislación agraria anterior. El TSA se integra por cinco magistrados numerarios, siendo uno de ellos su Presidente; su sede está en la ciudad de México.

## CUANDO EL CONSENSO Y LA NEGOCIACIÓN NO SON SUFICIENTES 133

Los TUA dentro de su competencia transitoria conocen de los asuntos relativos a la restitución, reconocimiento y titulación de bienes comunales, suspensión y privación de derechos agrarios, controversias parcelarias y en general de acciones agrarias no dotatorias (como vimos las dotatorias le corresponden al TSA) en trámite, al entrar en vigor la LA. La competencia ordinaria de los TUA se encuentra enunciada, fundamentalmente en el artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios (LOTA). Entre los más genéricos, de donde se puede derivar un amplio espectro de planteamientos, la fracción VI los faculta para conocer de controversias en materia agraria entre miembros de núcleos de población y de éstos con los órganos del ejido o comunidad, conocen de controversias por límites de terrenos, restitución de tierras, juicios de nulidad, sucesión de derechos agrarios, controversias sobre contratos y ejecución de convenios, entre otros.

A continuación, describiremos cómo ha evolucionado el servicio de impartición de justicia en materia agraria en los primeros cuatro años de vigencia del nuevo marco jurídico-institucional. Veremos la demanda de servicios que han enfrentado los tribunales agrarios en las diversas regiones del país, cómo se ha respondido a tal demanda, las principales características y retos de la impartición de justicia agraria y su efecto en la definición y defensa de los derechos de propiedad en el campo mexicano.<sup>2</sup>

## II. LA DEMANDA DE SERVICIOS DE IMPARTICIÓN DE JUSTICIA

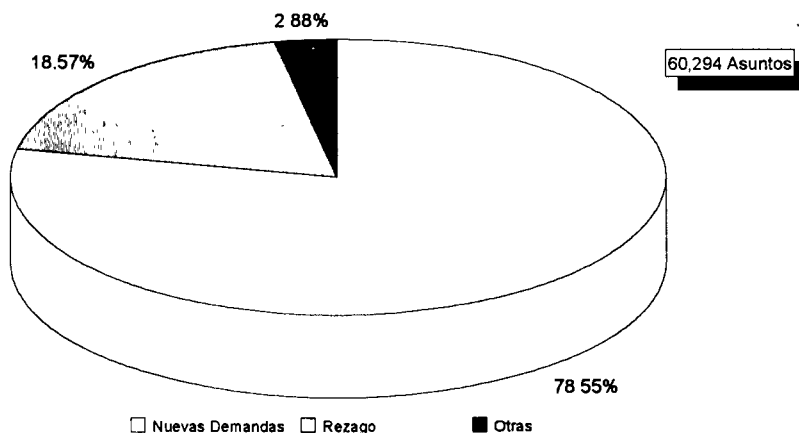
### *Tribunales unitarios agrarios*

El estudio de la primera instancia de los tribunales agrarios resulta de gran interés porque refleja la dinámica económica y la problemática agraria en las diversas regiones del país. Los TUA son la instancia más próxima a los ciudadanos que han visto en el ámbito judicial la forma de resolver sus controversias o de afirmar sus derechos agrarios.

<sup>2</sup> Es muy importante señalar que los periodos que usamos en las cifras obedecen al año judicial de los tribunales agrarios que comienza el primer día de julio y concluye el 30 de junio del año siguiente. Así cuando, por ejemplo, se menciona año o ciclo 1993-1994, nos estamos refiriendo al periodo comprendido entre el primero de julio de 1993 y el 30 de junio de 1994.

En diciembre de 1996, a cuatro años de su creación, los TUA habían recibido 60,294 expedientes,<sup>3</sup> con predominio de los asuntos de competencia ordinaria, es decir, procesos iniciados ya durante la vigencia de la nueva legislación agraria. Este rubro, identificado como “Nuevas demandas” ascendió al 78.5 por ciento de la demanda de servicios (47,358 expedientes). La otra competencia, la transitoria, esto es, asuntos iniciados con anterioridad al cambio institucional, bajo la vigencia de la LFRA, resulta menos significativa con el 18.6 por ciento de los expedientes, aproximadamente 11,200. Entre estos últimos expedientes destacan por su número los asuntos de privación de derechos agrarios <sup>4</sup> (aproximadamente 45 por ciento de los expedientes de rezago). Por último, queda

**Demanda de servicios ante los Tribunales Unitarios, 1992-1996**



Elaboración propia con datos de la Dirección de Estadística y Control Documental del TSA.

<sup>3</sup> Sobre las cifras de los Tribunales Unitarios Agrarios (TUA) debemos hacer un par de precisiones, las cifras globales de que disponemos están actualizadas hasta el mes de diciembre de 1996; sin embargo, en el análisis de la evolución de las diversas variables de justicia agraria a lo largo del tiempo, para evitar sesgos estacionales, hemos empleado como periodo homogéneo el año judicial agrario. En cada caso se referirá la fecha a que corresponda la cifra presentada. E incierto y fue fuente permanente de conflictos internos en los núcleos de población.

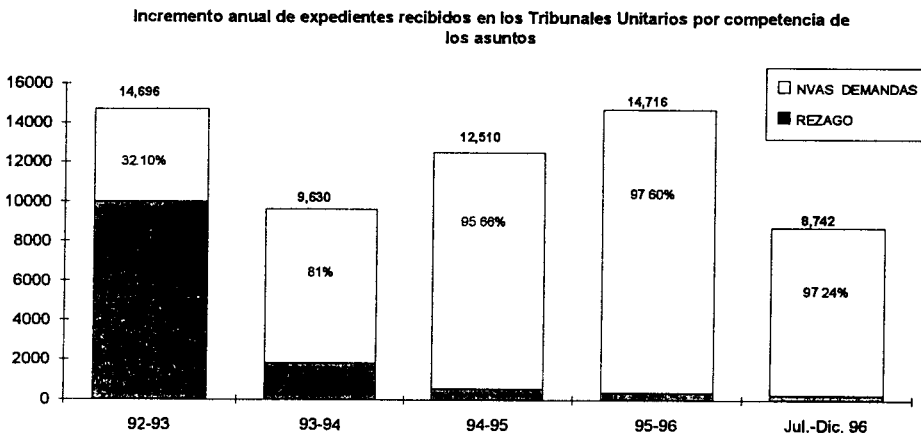
<sup>4</sup> La privación de derechos agrarios es un indicador de presión demográfica sobre la tierra, ya que por este medio los ejidatarios que dejaban de cultivar su tierra o le daban un uso no permitido como el arrendamiento, eran denunciados por otros miembros del ejido (generalmente con el interés de obtener los derechos). Este tipo de procesos dio a la posesión de la tierra un carácter provisional e incierto y fue fuente permanente de conflictos internos en los núcleos de población.

### CUANDO EL CONSENSO Y LA NEGOCIACIÓN NO SON SUFICIENTES 135

un residuo de aproximadamente 1,700 expedientes (2.88 por ciento) que han recibido los TUA de otras entidades (generalmente del Poder Judicial Federal referente a juicios de amparo) sin que se disponga de información que precise la materia de los asuntos.

Esta distribución de la demanda de servicios de impartición de justicia, representa una visión global de cuatro años de operación, donde los expedientes de reciente inicio, planteados bajo las directrices de la nueva legislación (quizá propiciados, en gran medida, por su aplicación), son clara mayoría. Una visión anualizada nos permite ver con mayor claridad el comportamiento de la demanda de servicios de las diversas competencias.

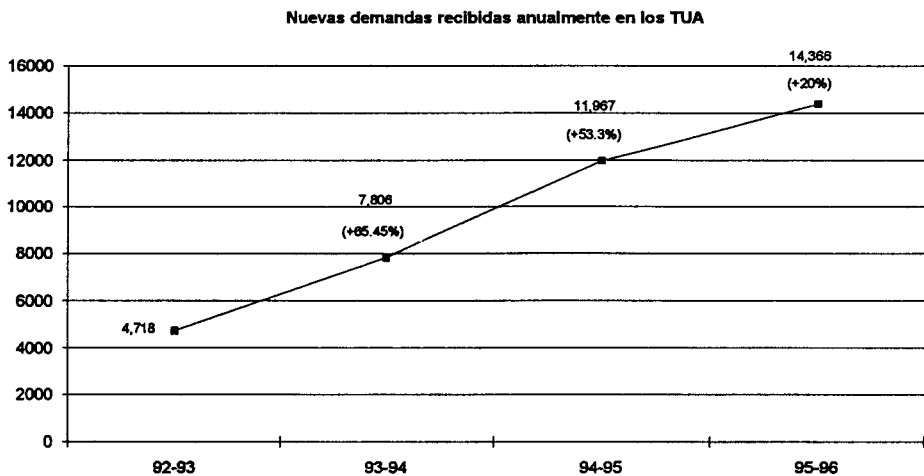
En la siguiente gráfica se advierte cómo de cada tres asuntos recibidos por los TUA, en su primer año, dos correspondían a casos de rezago, es decir, expedientes pendientes de resolución que les turnaron las comisiones agrarias mixtas. En los años siguientes la recepción de expedientes de rezago ha disminuido sensiblemente. Para 1996 su proporción no superaba el tres por ciento de los asuntos ingresados, lo que significa que la competencia transitoria irá desvaneciéndose, dando lugar a la atención de aquellos expedientes de competencia ordinaria.



Elaboración propia con datos de la Dirección de Estadística y Control Documental del TSA.

El incremento en la demanda de servicios se explica casi en su totalidad por las nuevas demandas planteadas, por lo que si consideramos sólo esta competencia resulta claro el constante incremento en la demanda de servicios de impartición de justicia. En el año judicial 1995-1996 los TUA recibieron 14,366 nuevas demandas, que representó 20 por ciento más que el año anterior (11,967) y el triple de las demandas recibidas en el primer año (4,718).

De esta forma la conflictividad agraria va en ascenso, representando un desafío organizacional para la capacidad de respuesta de los tribunales agrarios principalmente en lo referente a la calidad de sus servicios y la duración de los procesos. En este diagnóstico determinaremos en qué medida afecta este incremento al desarrollo eficiente de los trabajos de impartición de justicia en materia agraria.

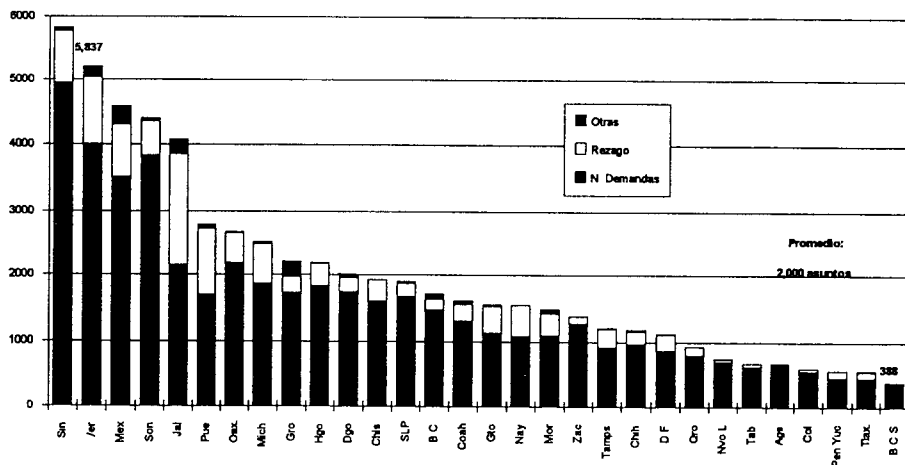


Elaboración propia con datos de la Dirección de Estadística y Control Documental del TSA.

Con el propósito de ver la distribución de estos 60 mil asuntos presentados ante los tribunales en las diversas regiones del país, hemos desagregado la demanda de servicios por entidad federativa. En la siguiente gráfica se presenta la cantidad de asuntos, ilustrando el tipo de expediente o competencia.

CUANDO EL CONSENSO Y LA NEGOCIACIÓN NO SON SUFICIENTES 137

Número y tipo de expedientes de justicia agraria por entidad federativa



Elaboración propia con datos de la Dirección de Estadística y Control Documental del TSA.

Se puede apreciar el amplio espectro desde los casi seis mil asuntos de los tres tribunales de Sinaloa hasta los 388 asuntos de la subsección de Baja California Sur. Cinco estados, Sinaloa, Veracruz, Estado de México, Sonora y Jalisco, concentran el 40 por ciento del total de asuntos recibidos (24,086). En esas cinco entidades se asientan once distritos de justicia agraria con su respectivo tribunal; es decir, uno de cada cuatro tribunales se encuentra en alguno de estos estados.

La clasificación por tipo de asunto nos brinda información interesante pues nos habla de las características cualitativas de las controversias agrarias de un estado. En algunos, la dinámica hace predominar las nuevas demandas sobre asuntos de rezago, significando que con mayor o menor dificultad los derechos de propiedad se definen y ordenan bajo el auspicio de la nueva legislación. Otros estados tienen aún facturas pendientes con su pasado agrario y tienen porcentajes significativos de asuntos de rezago.

El número de asuntos por entidad federativa nos muestra la magnitud de la demanda de servicio en las diversas regiones del país; sin embargo, no nos permite una comparación entre estados, pues eviden-

temente Chihuahua tendrá, generalmente, más expedientes agrarios que Tlaxcala, en razón de que su extensión y población son mayores. Por tal motivo, elaboramos un *índice estatal de controversia agraria* que reflejara el número de sujetos agrarios por cada expediente abierto en los tribunales.

Para la elaboración de este índice se tomó el número de individuos o sujetos que podrían, potencialmente, iniciar un proceso agrario. Se consideraron las denominadas "Unidades de Producción Rural" (UPR), que son unidades censales utilizadas por el INEGI en el VII Censo Agrícola-Ganadero y se refieren a todo predio rústico bajo una sola administración,<sup>5</sup> es decir, un conjunto de derechos de propiedad bajo una dirección (un titular). Cualquier controversia respecto a la extensión y límites de la unidad, así como de los derechos derivados de su propiedad o posesión serían planteados ante los tribunales agrarios. El referido censo registró 4.4 millones de unidades de producción sobre una extensión de 108.34 millones de hectáreas.<sup>6</sup> Además, como posibles usuarios de los tribunales agrarios incluimos a los ejidatarios y comuneros que no han constituido unidades de producción pero que tienen derechos agrarios que defender (en esta situación se encuentran 660 mil de los 3.5 millones de ejidatarios y comuneros).

Desde luego que no se trata de una relación exhaustiva de posibles usuarios de los tribunales, pero abarca la mayor parte de los sujetos agrarios tanto en cifras globales como en su distribución general. Los sujetos agrarios obtenidos en cada estado se dividieron entre el número de expedientes agrarios iniciados en la entidad. A la mayor proporción obtenida, la de Baja California, donde en los últimos cuatro años se abrió un expediente por cada trece sujetos agrarios, se le asignó el valor más alto: 100, continuando la proporción descendientemente hasta la menor incidencia de controversias, el caso de la Península

<sup>5</sup> El propio censo define de la siguiente manera lo que es una Unidad de Producción Rural: "Es el conjunto formado por los predios, terrenos o parcelas con o sin actividad agrícola, ganadera o forestal que se encuentren en un mismo municipio; los animales criados por su carne, leche, huevo, piel, miel o para trabajo que se posean, independientemente de su ubicación, así como los elementos de producción disponibles para estas actividades, siempre que en el año agrícola 1990-1991 todo esto se haya manejado bajo una misma administración y que al menos uno de los predios, terrenos o parcelas esté ubicado fuera de los límites de las Áreas Geoestadísticas Básicas Urbanas", *Resultados definitivos del VII Censo Agrícola-Ganadero 1991*, 2 tomos, INEGI, Aguascalientes, 1994.

<sup>6</sup> *Idem*, t. I, p. 18.

CUANDO EL CONSENSO Y LA NEGOCIACIÓN NO SON SUFICIENTES 139

de Yucatán (Yucatán, Quintana Roo y Campeche),<sup>7</sup> donde se detectó apenas un asunto ante los tribunales agrarios por cada 372 sujetos.

De esta manera se pueden comparar entre sí los estados. Por ejemplo, a pesar de la gran cantidad de asuntos (5,207), el índice de controversia de Veracruz es menor al de Baja California (1,706); lo que nos señala que Veracruz tiene, proporcionalmente, menor incidencia de conflictos agrarios que Baja California.

POSICIÓN 1996	ESTADO	INDICE	SUJETOS POR EXPEDIENTE	POSICIÓN 1994
1	Baja California	100.00	13.14	1(35.81=100)
2	Sonora	57.89	22.70	4(77.34)
3	Sinaloa	49.76	26.40	5(85.2)
4	Colima	48.25	27.23	10(126.03)
5	Baja California S.	48.06	27.34	11(109.34)
6	Aguascalientes	38.47	34.16	3(76.77)
7	Distrito Federal	33.31	39.44	8(106.8)
8	Morelos	32.61	40.29	2(66.17)
9	Coahuila	31.99	41.07	9(109.22)
10	Nayarit	29.48	44.56	7(103.26)
11	Jalisco	26.72	49.16	6(85.5)
12	Querétaro	21.39	61.43	12(170.24)
13	Durango	16.92	77.66	17(242.64)
14	Nuevo León	15.67	83.83	20(247.87)
15	Tamaulipas	15.17	86.60	21(252.89)
16	Veracruz	14.95	87.88	13(182.38)
17	México	14.55	90.28	14(193.83)
18	San Luis Potosí	14.49	90.69	18(244.95)
19	Guanajuato	13.07	100.49	15(217.42)
20	Guerrero	12.67	103.71	22(297.67)
21	Zacatecas	12.01	109.44	23(299.65)
22	Hidalgo	11.89	110.53	16(221.56)
23	Michoacán	11.81	111.25	19(245.32)
24	Chihuahua	11.35	115.80	28(412.64)
25	Tlaxcala	9.11	144.21	25(377.98)
26	Tabasco	9.09	144.58	27(404.11)
27	Chiapas	8.15	161.15	26(386.44)
28	Oaxaca	7.31	179.84	29(692.96)
29	Puebla	7.21	182.35	24(352.71)
30	Península Yucatán	3.53	372.51	30(1157.79)

Elaboración propia con información de INEGI y el TSA.

<sup>7</sup> En la península de Yucatán sólo existía un tribunal agrario para las tres entidades, con una subsección en Chetumal. En el primer semestre de 1996 se ajustó la

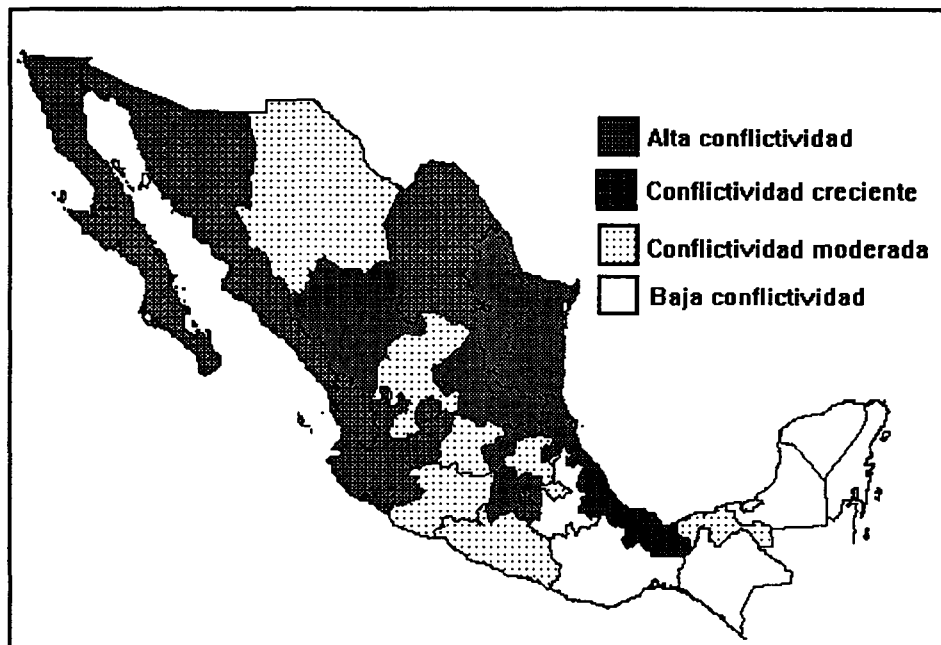
De acuerdo con el índice se obtiene este cuadro que presenta en orden decreciente el índice de controversia agraria por entidad y el número de sujetos por cada expediente recibido en los últimos cuatro años. Por último, hemos agregado la posición que ocupaban los estados de este índice de controversias iniciadas hasta junio de 1994, así como el número de sujetos agrarios por cada expediente ingresado. Esta columna nos permite comparar el comportamiento de la "conflictividad" en las diversas regiones. Por ejemplo, Jalisco que ocupaba el sexto lugar en 1994, para 1996 desciende al once en virtud de que en los primeros dos años de operación los tribunales de la entidad recibieron una gran cantidad de asuntos de rezago agrario (70 por ciento del total de expedientes).

Morelos y Aguascalientes presentaron un alto índice en 1994 a pesar de tener bajo porcentaje de expedientes de rezago, muy probablemente esto se debió a que en ese entonces el Procedo presentaba avances muy significativos en esos estados por lo que surgieron controversias. Comparando la evolución de los índices y la posición respecto de los demás estados se pueden obtener interesantes indicios.

Si ilustramos este índice obtenemos un mapa que ilustra la conflictividad agraria en nuestro país. Como "alta conflictividad" hemos denominado a aquellas entidades que presentan un expediente agrario por cada 50 sujetos o menos; bajo la denominación "Conflictividad creciente" hemos agrupado a los estados en los que se ha presentado un asunto a los tribunales por más de 50 sujetos pero menos de 100; como "Conflictividad moderada" aquellas regiones que presenten una controversia por más de 100 sujetos; pero menos de 150; por último, la "Baja conflictividad" se presenta en las zonas cuya densidad de sujetos por expediente su superior a los 150.

competencia del tribunal con sede en Villahermosa, Tabasco, pasando Campeche a formar parte de esta jurisdicción. Actualmente existe una subse de ese distrito judicial en la ciudad de Campeche. Para nuestro análisis comparativo seguimos usando unidas a las tres entidades para no sesgar las observaciones, dado el reciente traslado de Campeche a la jurisdicción de otro tribunal.

## CUANDO EL CONSENSO Y LA NEGOCIACIÓN NO SON SUFICIENTES 141



Esta proporción entre número de controversias y sujetos de derechos agrarios nos ilustra la distribución geográfica de la incidencia de controversias judiciales agrarias. La alta conflictividad se concentra en el pacífico mexicano. En general se trata de entidades con bajo número de sujetos agrarios (apenas si concentran el 15 por ciento de los sujetos agrarios del país) que, sin embargo, presentan una gran dinámica en las controversias, representando el 39 por ciento de los expedientes agrarios del país. Esta conflictividad ilustra el reordenamiento de los derechos de propiedad en esas entidades; en algunas, parece darse una especie de cauda de controversias derivada de los avances del Procede como Aguascalientes, Morelos y Colima, donde el programa está muy avanzado; en cambio en otros, parece ser que el conflicto es una resistencia que no deja avanzar la reordenación ni la certificación, debido a la indefinición de derechos, controversias por límites y disputa por tierra de gran potencial agropecuario como en Baja California, Sinaloa, Nayarit y Jalisco.

También en estos estados se da alta presencia de expedientes de rezago agrario, sumando 41 por ciento de esta clase de asuntos en todo el país (Jalisco por sí mismo concentra uno de cada seis expedientes de rezago). Por lo que se refiere al Distrito Federal, a pesar de que en esa entidad no se aplica el Procede, los derechos de propiedad son altamente disputados en una zona de alta fragmentación de la superficie rural, estimulada por el valor de la tierra conurbada o cercana a la zona metropolitana. Esta pulverización de derechos incrementa la fricción entre los sujetos agrarios que representan más del doble de sujetos agrarios de Baja California y cuatro veces los de Baja California Sur.

Existen entidades que a pesar de tener un número considerable de expedientes diluyen estas controversias entre la gran cantidad de sujetos en su territorio; Veracruz y el Estado de México no obstante que reúnen casi 10 mil expedientes (el 16 por ciento del total de asuntos agrarios del país), se encuentran entre los estados con conflictividad creciente; aún más extremo es el caso de Puebla y Oaxaca que con sus casi cinco mil 500 expedientes se consideran de baja conflictividad, toda vez que en ellos residen 20 por ciento de los sujetos agrarios del país.

En la zona sur del país y la Península de Yucatán, se presenta la denominada "baja conflictividad"; se trata de seis estados que presentan más de 150 sujetos agrarios por expedientes. En esta categoría podemos establecer dos fenómenos. Los estados de Chiapas, Oaxaca y Puebla, a pesar de tener un número significativo de expedientes agrarios, presentan una alta densidad de sujetos agrarios como reflejo de la presión demográfica sobre la tierra y la pulverización de las superficies rurales (uno de cada cuatro sujetos agrarios del país vive en esas entidades). Esta fragmentación tiende a reducir la rentabilidad de las actividades agropecuarias por lo que tales extensiones son menos disputadas. En cambio, la Península de Yucatán es una zona de baja presencia de expedientes agrarios, en más de cuatro años, apenas se han presentado en la sede y subse-des de la región 575 asuntos, esto es, apenas un expediente por cada 372 sujetos agrarios.

Esta clasificación es una proporción estadística que nos muestra la frecuencia de controversias agrarias en una región; pero no nos indica la intensidad de la problemática o potencialidad de violencia de un conflicto agrario. Por ejemplo, un magistrado de Sinaloa o Veracruz puede tener mayor carga de trabajo que un juzgador de Oaxaca; sin embargo, en Oaxaca la complejidad de los asuntos, que implican luchas ancestrales, y hasta étnicas, haría preferible para el magistrado de

CUANDO EL CONSENSO Y LA NEGOCIACIÓN NO SON SUFICIENTES 143

Oaxaca manejar 100 o 200 expedientes más que 15 o 20 de estos asuntos de gran dificultad.

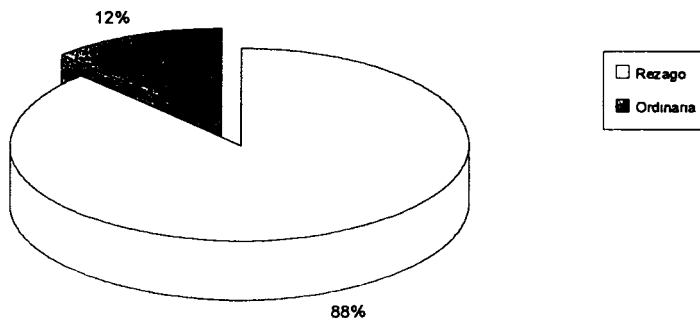
*Tribunal Superior Agrario*

Como se describió en la introducción, el Tribunal Superior Agrario (TSA) es la instancia superior del sistema de tribunales agrarios que se ocupa de los asuntos de la llamada competencia transitoria o de rezago agrario y resuelve asuntos de la denominada competencia ordinaria, que se compone principalmente de la revisión de sentencias emitidas por los tribunales unitarios en determinados asuntos, excitativas de justicia, entre otros.

En cuatro años de trabajo, el TSA ha recibido 5,363 asuntos, 4,730 de rezago agrario o competencia transitoria (88.2 por ciento) y 633 expedientes de asuntos ordinarios. Es decir, a diferencia de la primera instancia (tribunales unitarios), en el TSA la mayor carga de trabajo la han representado los asuntos de rezago agrario.

Total de expedientes (1992 - jun. 1996)	Competencia Transitoria	Competencia Ordinaria
5363	4,730 (88.2%)	633 (11.8%)

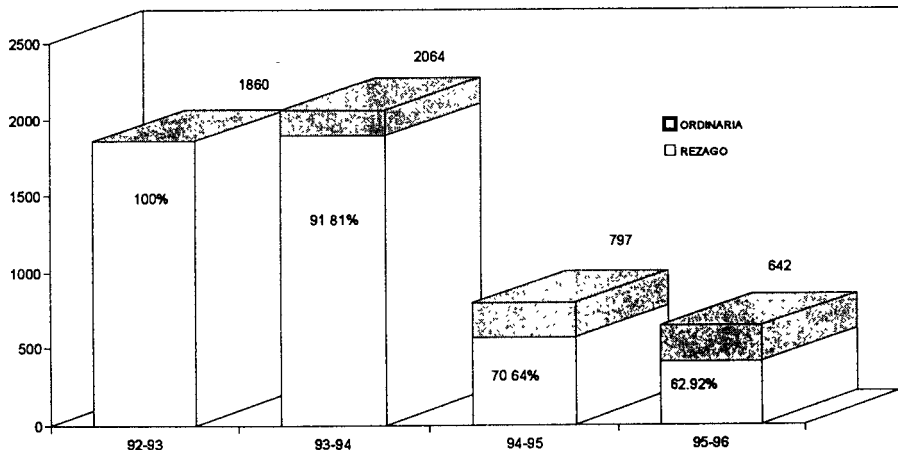
Distribución de la demanda de servicios de impartición de justicia del Tribunal Superior Agrario, 1992-1996



Elaboración propia con datos de la Dirección de Estadística y Control Documental del TSA.

Si la demanda acumulada durante estos cuatro años por el TSA se desagrega por expedientes ingresados por año, resulta claro, que al contrario de lo observado en los TUA la cantidad de asuntos recibidos va en descenso y en su mayor parte se encuentra compuesta por asuntos de rezago agrario. A partir del año judicial 1993-1994, en el que se recibieron 2,064 expedientes, la demanda de servicios ha ido disminuyendo hasta 642 en el año 1995-1996.

Distribución de los expedientes ingresados anualmente al TSA, por materia



Elaboración propia con datos de la Dirección de Estadística y Control Documental del TSA.

Durante el primer año de actividades del TSA no se recibió ningún asunto de competencia ordinaria toda vez que su función es fundamentalmente de revisión de resoluciones de los TUA, que a partir de agosto de 1992 comenzaron a recibir y estudiar asuntos en primera instancia, por lo que las primeras resoluciones se dieron a partir de 1993 y los recursos interpuestos contra tales resoluciones se dieron posteriormente al cierre del año judicial (30 de junio de 1993). El número de asuntos se incrementó entre 1994 y 1995; sin embargo, durante el año 1995-1996 la demanda de servicios de impartición de justicia de competencia ordinaria se mantuvo respecto de la cantidad demandada

## CUANDO EL CONSENSO Y LA NEGOCIACIÓN NO SON SUFICIENTES 145

en el año precedente. No obstante el incremento en las nuevas demandas recibidas por los TUA y su consecuente resolución permiten suponer que el número de recursos de revisión y excitativas de justicia irá en aumento.

### III. SERVICIOS DE IMPARTICIÓN DE JUSTICIA AGRARIA

Ya hemos descrito a grandes rasgos la magnitud y distribución de la demanda de servicios de impartición de justicia. En este apartado determinaremos en qué medida el sistema de tribunales corresponde a esta solicitud de servicio.

#### *Tribunales unitarios agrarios*

Para diciembre de 1996, los TUA habían recibido 60,294 asuntos en sus más de cuatro años de operación. Si tomamos los expedientes ingresados anualmente y los dividimos entre los TUA existentes, obtenemos una carga de trabajo promedio de 432 expedientes por cada tribunal en el año 1993-1994 y 398 expedientes ingresados en cada TUA durante el periodo 1995-1996.

En un principio ésta podría parecer una cantidad moderada de asuntos ingresados anualmente, sobre todo si consideramos que un Juzgado de Distrito en el Poder Judicial Federal, tuvo una carga de trabajo promedio de 1,668 expedientes durante 1994 y de 1,618 en 1995,<sup>8</sup> o en un caso extremo si se compara con la carga de trabajo de un juzgador local en materia civil.<sup>9</sup>

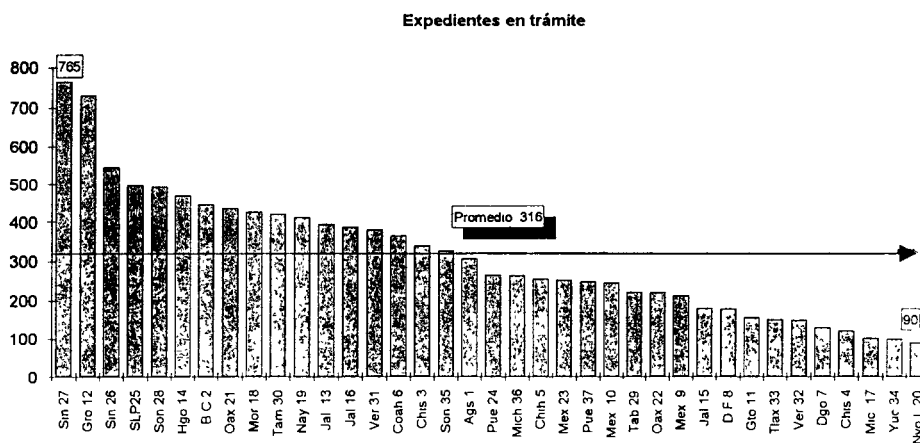
Sin embargo, el rezago en el desahogo de los expedientes ha obligado, desde enero de 1993, a reestructurar y reubicar sedes y jurisdicciones y a crear nuevos tribunales. Durante agosto de 1992 entraron en funciones 34 TUA. La cantidad de asuntos y la distribución de la demanda de servicios obligó al TSA a realizar ajustes en la jurisdicción de tribunales, eliminación y creación de sedes alternas, traslado de tribunales a regiones con más asuntos presentados y fusión de tribu-

<sup>8</sup> *Anexo al informe 1995 del Presidente de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo de la Judicatura Federal*, Suprema Corte de Justicia, México, 1995, p. 558.

<sup>9</sup> En Jalisco un Juez local en materia civil recibió en promedio 4,800 casos en 1994. *Cfr.* ZEPEDA LECUONA, Guillermo, "Análisis económico de los costos de acceso a la justicia en el fuero federal y en el fuero común (estado de Jalisco)", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núms. 201-202, t. XLV, mayo-agosto de 1995, UNAM, pp. 281-309, México, 1996.

nales con menor carga de trabajo. En noviembre de 1994 la redistribución de tribunales no fue suficiente y se creó un nuevo tribunal. En septiembre de 1995 se establecieron dos tribunales más. Para marzo de 1997 existían en el país 42 tribunales unitarios agrarios.

La distribución de la carga de trabajo tiene gran variación en las diversas regiones del país. En la siguiente gráfica hemos ordenado en forma decreciente la cantidad de procesos en trámite, es decir, expedientes que permanecen abiertos, asuntos no concluidos.<sup>10</sup>



Elaboración propia con datos de la Dirección de Estadística y Control Documental del TSA, junio de 1996.

Señalar si esta cantidad de expedientes es abrumadora o moderada es relativo, pues cada planteamiento es distinto en su complejidad, así como existen asuntos en los que no existe controversia (casos de jurisdicción voluntaria), o bien, otros que admiten o permiten la conciliación de intereses entre las partes; también existen procesos de gran complejidad en los que los litigantes agotan todas las instancias recu-

<sup>10</sup> Los números que acompañan a las abreviaturas de los estados, se refieren al distrito o tribunal agrario que se encuentran en esa entidad, así por ejemplo, el territorio de Jalisco está distribuido para efectos de la justicia agraria, en tres distritos, todos ellos con sede en Guadalajara (Distritos 13, 15 y 16). El único propósito es diferenciar cada tribunal y no agregarlo como lo habíamos hecho hasta el momento, pues incluso en un mismo estado se dan diversas cargas de trabajo (Chiapas, Michoacán o Jalisco).

## CUANDO EL CONSENSO Y LA NEGOCIACIÓN NO SON SUFICIENTES 147

riendo incluso al juicio de amparo. En otros asuntos, acontece una de las mayores frustraciones que puede haber en la impartición de justicia: la imposibilidad material o jurídica de ejecutar la sentencia.<sup>11</sup>

La forma más efectiva para determinar si una carga de trabajo es excesiva o no para un órgano de impartición de justicia es el retraso judicial,<sup>12</sup> es decir, el número de asuntos que habiendo ingresado al tribunal no es desahogado oportunamente. Para obtener este retraso se contabiliza el número de asuntos que ingresa al tribunal, se resta el número de expedientes concluidos y se observa cuántos quedaron pendientes. Esto se realiza para cada año y se observa cómo evoluciona el porcentaje de asuntos pendientes de resolución.

Año judicial	Exped. pendientes	Nuevos asuntos	Total de asuntos	Asuntos concluidos	exped. pendientes	% de retraso
1992-93	0	14,696	14,696	4,684	10,012	68.13
1993-94	10,012	9,630	19,642	11,623	8,019	40.82
1994-95	8,019	12,510	20,529	11,054	9,475	46.15
1995-96	9,475	14,716	24,191	12,499	11,692	48.33

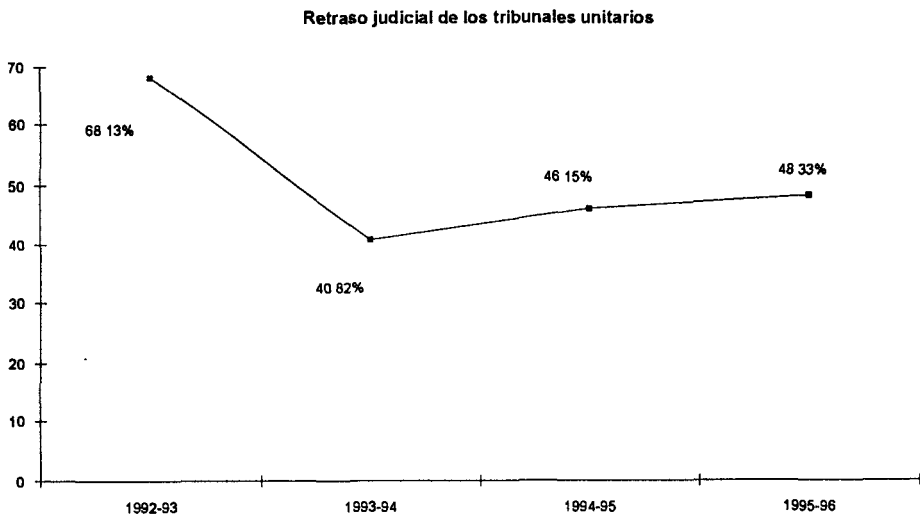
Elaboración propia con datos proporcionados por la Dirección de Estadística y Control Documental del TSA.

Siempre existirá algún retraso judicial, pues un asunto ingresado un día antes del corte contable no puede ser resuelto el mismo día en que

<sup>11</sup> Por ejemplo, se ha dado el caso de que al concluir una disputa por un predio y sentenciarse la legal posesión de una de las partes, al momento de ejecutar la sentencia resulta que la superficie en entredicho no corresponde en calidad o extensión a la señalada en el expediente. En 1993 se reformó la legislación para contemplar la posibilidad de que el “vencedor” pueda “...aceptar la superficie efectivamente deslindada” (artículo 191 LA).

<sup>12</sup> El término más usual es “rezago judicial”, sin embargo, he preferido hablar de un retraso judicial para evitar confusiones entre rezago agrario, al que hemos venido refiriendo como aquellos asuntos que se habían iniciado antes de la entrada en vigor de la nueva legislación, y que estaban pendientes de resolución, y rezago judicial que es un término administrativo que se refiere al conteo de los asuntos ingresados a un tribunal que quedan pendientes de resolución, como evidencia de un retraso en la atención de los asuntos ya sea por exceso de trabajo, por deficiencias organizacionales, o bien, por la complejidad de la materia o del proceso. Es decir, rezago agrario se refiere a la materia de los asuntos, mientras el rezago judicial se refiere a la capacidad de un tribunal de desahogar las controversias que le son planteadas.

ingresa. Si el porcentaje de retraso se mantiene durante años consecutivos, esto nos indicará que la complejidad o la organización interna del tribunal hace que cada asunto dure en promedio entre uno y dos años.<sup>13</sup> Si el retraso decrece, se deberá, bien a que la carga de trabajo ha disminuido o a que litigantes y/o el tribunal han mejorado su desempeño. Si, por el contrario, el rezago aumenta, se debe a exceso en la carga de trabajo, a que la dinámica organizacional del tribunal en la atención del proceso es ineficiente y tardada, o bien, a que los litigantes han reducido su eficiencia o en forma premeditada retrasan el desahogo del proceso. En el caso que nos ocupa, los TUA presentan un retraso considerable y con tendencia ascendente.



Elaboración propia con datos proporcionados por la Dirección de Estadística y Control Documental del TSA.

Durante el primer año se presentó un retraso muy elevado, debido a que los TUA, que comenzaron sus actividades en agosto de 1992, recibieron una gran cantidad de asuntos (la mayoría de rezago agrario),

<sup>13</sup> Es decir, se mantiene el porcentaje de retraso judicial del año anterior pero no se incrementa, esto es, permanece en el corte anual, pero concluye antes del corte del segundo año.

## CUANDO EL CONSENSO Y LA NEGOCIACIÓN NO SON SUFICIENTES 149

resolviendo sus primeros expedientes hasta los primeros meses de 1993, por lo que al concluir el año judicial, en junio de ese año, el rezago fue considerable. El año siguiente los asuntos ingresados y el retraso judicial disminuyeron, aunque se mantuvo en un porcentaje alto. A partir de entonces, no obstante el incremento en el número de tribunales, el retraso judicial se ha ido incrementando hasta alcanzar 48 por ciento en el año judicial 1995-1996.

Una observación empírica adicional sobre los expedientes que constituyen el retraso judicial, es que la mayoría de los casos pendientes de resolución son nuevas demandas planteadas, pues los TUA reportan un avance de 97 por ciento en la atención al rezago agrario, es decir, que quedan pendientes de resolución alrededor de unos 330 expedientes de este tipo, lo que representa apenas el 2.8 por ciento de los expedientes pendientes de resolución (11,682).

El retraso judicial es muy importante en nuestro análisis de la eficiencia y costos del sistema de protección de derechos de propiedad y cumplimiento forzoso de los contratos porque la tardanza en la resolución de controversias significa pérdida de tiempo (que en sí mismo es un recurso), ineficiencia e incertidumbre. Estas condiciones generan altos costos de hacer cumplir acuerdos y resolver controversias.

Si se enfrentan altos costos de cumplimiento o monitoreo, se generan dificultades en las transacciones y cuesta más negociar para llegar a acuerdos eficientes. Si la vía judicial como medio extremo para dirimir controversias y definir derechos de propiedad es costosa, se dificultará la transferencia de los recursos e ir a juicio se convertirá en una alternativa atractiva (y, como veremos, rentable) para quien tiene una posesión ilegítima de la tierra.

Si la carga de trabajo no es abrumadora<sup>14</sup> ¿a qué se debe este alto porcentaje de rezago judicial en los TUA? *Consideramos como las principales causas del retraso en la resolución de controversias las siguientes: peculiaridades del proceso agrario que determinan la dinámica de los TUA, el desempeño de los funcionarios de los tribunales, así como el elevado número de amparos.*

<sup>14</sup> Un secretario de un Tribunal Unitario entrevistado, señaló que efectivamente la carga de trabajo no es excesiva, pues el desahogo de los procesos le exigía, en promedio, realizar un proyecto de sentencia a la semana, que si bien varía según la complejidad del asunto (sobre todo considerando que en la actualidad los asuntos de rezago agrario, los más complicados, son ya minoritarios en los TUA), no puede estimarse una tarea abrumadora.

Una causa muy importante del retraso son las *peculiaridades del proceso agrario*. El nuevo proceso social agrario tuvo como una de sus principales metas la celeridad. Dos instrumentos fundamentales para este fin fueron la economía procesal y la oralidad. La economía procesal busca inducir la realización de “. . . los fines del juicio con el mínimo de actos”,<sup>15</sup> en este sentido la nueva legislación compactó en una sola audiencia diversos actos procesales como la contestación de la demanda, presentación y desahogo de pruebas, alegatos y resolución. Por su parte, la oralidad busca, en primer lugar, garantizar el acceso de los litigantes a los tribunales por simple comparecencia (quedando en el expediente constancia escrita de lo sucedido: artículo 164, LA), acercar al juzgador a la realidad de los hechos controvertidos al facilitar el careo (planteamientos directos a los litigantes sobre puntos controvertidos y sus contradicciones e incongruencias), así como agilizar el desarrollo del proceso.

En la práctica cotidiana, empero, los principios de economía procesal y oralidad no alcanzan plenamente sus objetivos. La audiencia no siempre puede iniciarse y, una vez iniciada, rara vez logran desahogarse todas las pruebas ofrecidas. Esto es normal hasta cierto punto. En la mayoría de los procesos deben suspenderse los actos procesales para recabar pruebas suficientes, para notificar o citar a terceros interesados o testigos, solicitar documentación, o en el caso del juez, para analizar mejor las pruebas presentadas o para solicitar más evidencias. Así sucede en la mayoría de los procesos y en todas las materias; sin embargo, en los tribunales agrarios las suspensiones de las actuaciones procesales provocan una considerable dilación en la resolución de las controversias, en virtud de que, por la dinámica del proceso sólo pueden programarse una o dos audiencias por día. A continuación describiremos las razones por las que se da este dispendio de recursos (un día del tribunal para el desahogo parcial y raramente total de una o dos audiencias).

La complicación sobreviene por ver la tardanza de las audiencias. La oralidad, que como señalamos buscaba ser instrumento para el acceso a la justicia y celeridad de los procesos, se ha tornado, por causas de organización, en un obstáculo para la agilidad del proceso, ya que, al deber quedar constancia escrita de lo acontecido en el proceso, una secretaria (bajo la vigilancia del secretario del tribunal) realiza un acta de la audiencia con las declaraciones textuales de los litigantes. Al carecer de estenógrafos, el litigante dicta (no expone) sus pretensiones jurí-

<sup>15</sup> COUTURE, Eduardo J., *Fundamentos del Derecho procesal civil*, Depalma, 3a. ed., Argentina, 1958, p. 224.

## CUANDO EL CONSENSO Y LA NEGOCIACIÓN NO SON SUFICIENTES 151

dicas, tornando muy lenta la sesión, pues la mecanógrafa va redactando las declaraciones y los litigantes deben repetir con frecuencia cuando no logró asentarse debidamente lo mencionado. De esta forma las audiencias suelen prolongarse por horas.

Debido a que la audiencia implica el traslado de los interesados desde la localidad en que viven hasta la sede del tribunal, los funcionarios judiciales deben agendar cuidadosamente su desahogo pues, de postergarse, impondrían nuevos gastos de traslado a las partes. La ley señala: "Si en la hora señalada no se hubiere terminado el procedimiento anterior, las personas citadas deberán permanecer hasta que llegue a su turno el asunto respectivo. . ." (artículo 194 LA). Además, prescribe que:

El despacho de los tribunales agrarios comenzará diariamente a las nueve de la mañana y continuará hasta la hora necesaria para concluir todos los negocios citados y que se hayan presentado durante el curso del día, pudiendo retirarse el personal, cuando fueren cuando menos las diecisiete horas.

Respecto de los plazos fijados por la presente ley o de las actuaciones ante los Tribunales Agrarios, no hay día ni horas inhábiles" (artículo 193, LA).

Los tribunales difícilmente pueden programar más de dos audiencias por día, a no ser que se prevea con certeza, que algún asunto se desarrollará con rapidez (ya sea porque sólo se van a ofrecer pruebas, recibir un convenio para su calificación, se trate de un asunto que no implica conflicto como el caso de las denominadas jurisdicciones voluntarias o se cite para dar a conocer la sentencia, entre otras). Pero en la mayoría de los casos, la duración de la audiencia no puede pronosticarse. Por tal motivo, es difícil que se puedan atender más de dos asuntos diarios.<sup>16</sup>

Cada causal de suspensión de audiencia señala que en término breve (entre tres y quince días según el motivo de la interrupción) se reanudará el proceso; sin embargo, ante la agenda del tribunal saturada, es raro que se respete el término legal para la continuación del proceso.

<sup>16</sup> Entre las causas por las que se retrasa o suspende una audiencia podemos mencionar: "Si se presenta a contestar la demanda por comparecencia se le pide a la Procuraduría Agraria (PA) que auxilie en su redacción (artículo 178 LA); si una de las partes asiste con asesoría legal y la otra no (artículo 179); que la demanda contenga irregularidades por corregir (artículo 181); reconvencción o contrademanda (artículo 182); inasistencia del demandante (artículo 183); ausencia de ambas partes (artículo 184); esperar a alguna persona citada o permitir que los peritos realicen sus apreciaciones (artículo 194); que el magistrado requiera apreciar detenidamente las pruebas presentadas (artículo 188), entre otras.

Las audiencias llegan a concluirse tras tres o cinco episodios en promedio. La ley prevé que en una exhaustiva sesión podía agotarse un asunto, pero por la tardanza en su subsecuente programación, esas pocas horas "netas" de proceso se agotan, en promedio, a lo largo de un año.

De esta forma, si a las nueve de la mañana se tiene programada una audiencia y ésta no se realiza o se suspende por alguna de las causas legales ya descritas, en las horas que restan para el inicio de la siguiente audiencia agendada, no se podrá impulsar otro asunto.

La segunda causa del retraso judicial que hemos señalado es el *desempeño de los funcionarios de los tribunales*, debido a que en su mayoría no cuentan con experiencia judicial, es decir, no habían trabajado en el área de impartición de justicia y no están adaptados a las formalidades de las actuaciones procesales desarrolladas en los tribunales (muchos proceden de órganos agrarios anteriores, como las comisiones agrarias mixtas o la Secretaría de la Reforma Agraria). Muchos amparos (otra de las causas del retraso) concedidos se derivan de actos realizados sin las formalidades de ley, por ejemplo, notificaciones defectuosas, no cerrar en términos legales el periodo probatorio, no declarar, o hacerlo fuera de tiempo, la caducidad, no valorar adecuadamente las pruebas al formular y fundamentar la sentencia, lo que da lugar a la interposición de amparos. Tras la concesión de amparos los funcionarios tienden a ser más cuidadosos en su desempeño; sin embargo, se reinicia el ciclo con la gran rotación de servidores públicos que laboran en los TUA.

Aunque con menor frecuencia, algunos procesos sufren retrasos por errores u omisiones de funcionarios del Poder Judicial Federal por desconocimiento de las particularidades de la materia agraria.<sup>17</sup> Se han dado casos en los que los funcionarios han ordenado o hasta sentenciado la realización de actuaciones procesales inexistentes en materia agraria, o bien, aplican a expedientes posteriores a la reforma la legislación derogada (LFRA), lo que retrasa la conclusión del proceso, no sólo mientras se da la aclaración del extravío judicial, sino porque

<sup>17</sup> Además de que el proceso agrario es *sui generis*, presenta la complejidad de al lado de al nueva legislación agraria, coexisten disposiciones de la abrogada Ley Federal de la Reforma Agraria que se sigue aplicando transitoriamente a los expedientes de rezago agrario. Cuando existen instituciones referidas mas no reguladas por la LA, se aplica supletoriamente disposiciones civiles. Además, a la materia agraria le corresponden modalidades y particularidades procesales, contenidas en un capítulo específico de la ley de amparo.

## CUANDO EL CONSENSO Y LA NEGOCIACIÓN NO SON SUFICIENTES 153

genera expectativas jurídicas e incertidumbre que dan lugar a nueva inconformidad, trámite de recursos o nuevos amparos.

La *alta incidencia de amparos* agrarios es otra constante fuente de retrasos en la conclusión de los expedientes. Su tramitación posterga la resolución del asunto. Por ejemplo, entre julio de 1995 y junio de 1996 se promovieron 5,318 amparos contra actos de los TUA. En ese mismo periodo los TUA emitieron 5,711 sentencias (y durante el año 1994-1995, 5,739). No obstante cabe señalar que no sólo las sentencias son objeto de juicio de amparo, también lo son cualquier actuación procesal realizada con anomalías que impliquen violaciones a las garantías procesales de los individuos (notificaciones, rechazo de pruebas, desechamiento de la demanda, insuficiente valoración de pruebas, ejecución de sentencia, etcétera). De esos 5,318 juicios de amparo, sólo 1,195 habían sido resueltos, permaneciendo 4,123 en trámite.<sup>18</sup>

El proceso de amparo incrementa en gran medida la duración de los procesos. Por ejemplo, un proceso agrario tarda en promedio un año (considerando que no se interpuso el recurso de revisión ante el TSA que dura generalmente tres meses). Si se recurre al amparo probablemente el proceso se alargue entre seis meses (generalmente cuando se declaran improcedentes) y un año (cuando se estudia y resuelve sobre el fondo del asunto). Si el litigante no está de acuerdo con la sentencia de amparo puede promover la revisión de la misma (que implica otros meses de espera). Además, si lo que se impugnó fue algún acto procesal como una notificación, después de concluir el amparo, si éste resulta favorable, se “repondrá el procedimiento” (se reparará la falla) y continuará el proceso original ante el TUA desde el punto en que quedó suspendido por la tramitación del amparo.

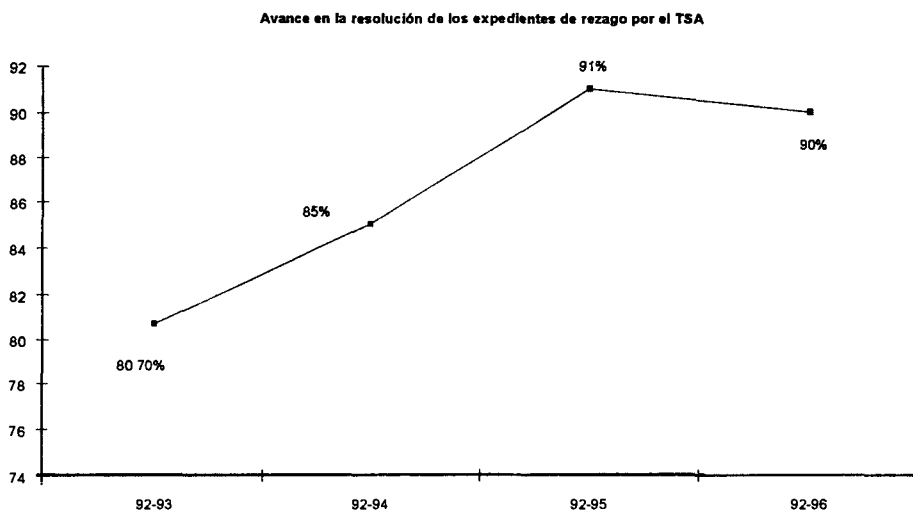
De esta manera podemos encontrar casos de expedientes tramitados por dos años y medio, suponiendo que sólo se interpuso un juicio de amparo, pues suele haber asuntos que cuentan con tres o más amparos tramitados.

### *Tribunal Superior Agrario*

La tarea realizada por el TSA en la atención de su competencia transtoria es muy significativa, pues ha hecho posible que la conclusión del rezago judicial agrario, elemento fundamental de la certidumbre en el campo, esté cada vez más cerca. El porcentaje de desahogo

<sup>18</sup> Dirección Jurídica del TSA.

del rezago agrario ha ido en incremento. En 1996 se reportaban resueltos 90 por ciento de los asuntos de rezago agrario turnados por las autoridades agrarias al TSA para su resolución.



Elaboración propia con datos de la Dirección de Estadística y Control Documental del TSA.

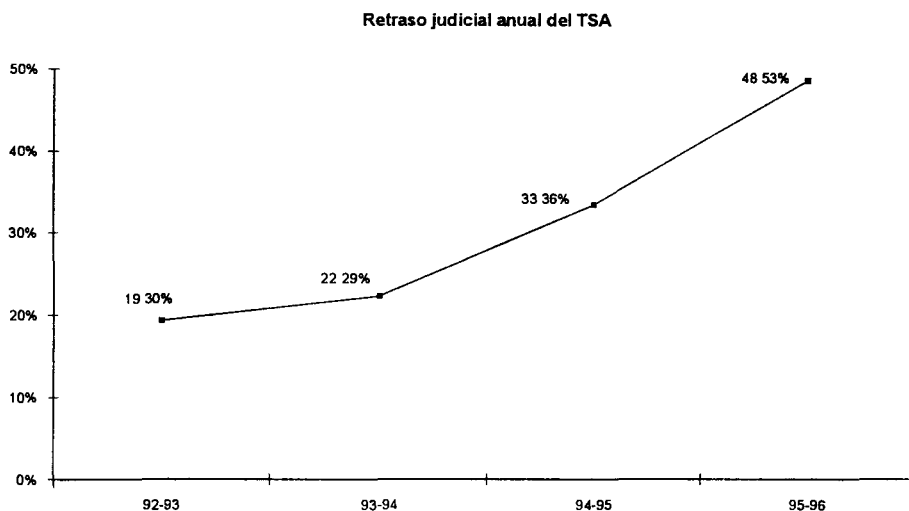
Desglosando las cifras de la atención al rezago, encontramos que, para el 30 de junio de 1996, de las 4,257 resoluciones del TSA, 2,144 son favorables a los solicitantes (50.36 por ciento), 1,718 desfavorables (40.35 por ciento) y 382 planteamientos se declararon improcedentes (9 por ciento). El impacto social y económico de las resoluciones son de considerable magnitud. Según cifras presentadas en el cuarto informe de actividades del Magistrado Presidente del Tribunal Superior Agrario,<sup>19</sup> con las resoluciones favorables se ha beneficiado a 108,920 solicitantes y sus familias, asignando 1'757,784 ha. y 150'683,109 metros cúbicos de agua. La tierra otorgada es similar a la repartida durante todo el sexenio del Presidente Adolfo Ruiz Cortines (1.9 millones de ha.) y es más grande que la suma de la superficie total de los estados

<sup>19</sup> Tribunal Superior Agrario, *Cuarto informe: hacia una nueva cultura jurídica agraria*, México, 1996, p. 9.

## CUANDO EL CONSENSO Y LA NEGOCIACIÓN NO SON SUFICIENTES 155

de Aguascalientes, Colima y Morelos. Estas cifras nos hablan de cantidad de recursos otorgados a los solicitantes; mas no disponemos de información sobre la calidad de la tierra concedida, para hacer un balance cualitativo de estos últimos actos de reparto agrario.

Pero en el análisis anualizado de la atención de los expedientes, tanto los de rezago como los ordinarios, no obstante que la demanda de los servicios del TSA presenta una tendencia decreciente, el retraso en la conclusión de los asuntos, como se aprecia en la gráfica, va en aumento. En 1996 el TSA presentó un rezago judicial del 48.5 por ciento.



Elaboración propia con datos de la Dirección de Estadística y Control Documental del TSA.

De los 528 expedientes pendientes de resolución, 473 (90 por ciento), corresponden a asuntos de rezago agrario; mientras que apenas los 55 expedientes restantes son de competencia ordinaria (10 por ciento). Es decir, a pesar de que los asuntos de competencia ordinaria se han incrementado en los últimos años (en el año judicial 1995-1996 representaron 37 por ciento de los expedientes ingresados), su resolución es constante. El tiempo promedio en que se resuelve un recurso de revisión es de tres meses, que a pesar de distar mucho del tiempo legalmente estimado (diez días, artículo 200 de la LA) es un término breve

en el contexto de la duración del desahogo de recursos en los diversos tribunales de nuestro país.

<b>Año judicial</b>	<b>Exped. pendientes</b>	<b>Nuevos asuntos</b>	<b>Total de asuntos</b>	<b>Asuntos resueltos</b>	<b>exped. pendientes</b>	<b>% de retraso</b>
1992-93	0	1,860	1,860	1,501	359	19.3
1993-94	359	2,064	2,423	1,883	540	22.29
1994-95	540	797	1,337	891	446	33.36
1995-96	446	642	1,088	560	528	48.53

Elaboración propia con datos de la Dirección de Estadística y Control Documental del TSA.

Llama poderosamente la atención la disminución en el número de asuntos resueltos, que en el año judicial 1995-1996 fue de 560, y contrasta con los 1,883 asuntos resueltos durante el año judicial 1993-1994. Como explicación a este retraso, los funcionarios judiciales argumentan que los asuntos pendientes presentan mayor complejidad, y exigen tiempo y cuidadosa atención de los juzgadores.

Un servidor público entrevistado considera que los asuntos de que conoce el TSA y, en particular los que se encuentran pendientes de resolución "son el rezago del rezago".<sup>20</sup> Las actuaciones de los asuntos por resolver se encuentran en decenas de tomos almacenados en varias cajas de archivo. Muchos de los documentos en que se basan las solicitudes y sus pruebas pertenecen a la época colonial, títulos emitidos por Maximiliano de Habsburgo, o bien, existen querellas "más recientes" que versan sobre invasiones y transferencias realizadas entre el primero de diciembre de 1876 y la promulgación de la Constitución de 1917. También existen controversias sobre la aplicación de la legislación agraria de la época revolucionaria, así como del Código Agrario y su sucesora Ley Federal de la Reforma Agraria. Los procesos dan testimonio de las peripecias legaloides y los sesgos ideológicos o políticos, así como de actos de simulación y corrupción, impunidad longeva. Décadas y hasta siglos de disputas pendientes de una resolución que tendrá que considerar actos remotos en el transcurso de la vigencia

<sup>20</sup> Entrevista con la licenciada Marcela Ramírez Borjón, Secretaría de Estudio y Cuenta del TSA, julio de 1997.

## CUANDO EL CONSENSO Y LA NEGOCIACIÓN NO SON SUFICIENTES 157

de leyes de la más diversa índole. Difícil labor de hacer justicia frente a expectativas tan añejas como legítimas.

Los asuntos de rezago agrario que no han sido concluidos son el residuo de cuatro años de labor. En su mayoría se trata de expedientes cuya peculiar complejidad ha ido estancando su deliberación. De los 473 expedientes de esta materia que constituyen el retraso judicial, 184 recibieron "acuerdos para mejor proveer", lo que implica que, aunque el expediente que el TSA recibe de autoridades agrarias debería estar totalmente integrado, esto es, listo para que el juzgador resuelva la controversia, los magistrados determinan que para fundar mejor su decisión deben reunir más documentos, testimonios, peritajes, inspecciones, y toda clase de evidencia que les permita consolidar su conocimiento del caso y emitir su resolución. 269 asuntos han sido turnados a los magistrados del TSA para la elaboración del proyecto de sentencia. Los 20 expedientes restantes fueron devueltos al CCA por considerarse que faltan elementos que los pongan en estado de resolución (están mal integrados).

Otro argumento que sostienen algunos funcionarios del TSA es que el descenso de la carga de trabajo, las resoluciones y acuerdos de los magistrados ponentes se deben a que sus actuaciones han mejorado cualitativamente. Una forma de probar esta afirmación sería estudiar la variable de amparos concedidos (no los interpuestos), pues son la forma en que las sentencias son estudiadas por el Poder Judicial Federal e implica la modificación o revocación a la resolución controvertida.

No es posible probar la afirmación de que se han dado mejoras cualitativas en la resolución de expedientes. Si bien el porcentaje de amparos concedidos se ha reducido durante 1995 y 1996, debe señalarse que aún faltaban de resolverse (las cifras son de julio de 1996) 48 por ciento de los amparos promovidos en 1995 y 89 por ciento de los interpuestos durante el primer semestre de 1996. Los amparos que son resueltos en primer término son aquellos en que se declara incompetente el tribunal, se desecha la demanda o se declara improcedente el juicio de amparo (se sobresee). Los amparos donde se entra al fondo del asunto, esto es, cuando se niega o concede, son resueltos en más tiempo, por lo que el porcentaje de amparos concedidos tenderá a aumentar conforme se vayan resolviendo los asuntos de 1995 y 1996 sin que se pueda pronosticar la proporción.

#### IV. COSTOS DE LOS SERVICIOS DE IMPARTICIÓN DE JUSTICIA AGRARIA Y CONDUCTA

En este apartado haremos referencia a las principales fuentes de costos para los usuarios de los servicios de impartición de justicia en materia agraria, así como los incentivos que enfrentan las partes litigantes y los funcionarios de los tribunales agrarios, como resultado de tal estructura de costos.

##### *Costos de los servicios de impartición de justicia*

El costo más significativo que enfrentan las partes litigantes es el costo de oportunidad, que se refiere a las ganancias o beneficios que podrían proporcionarnos recursos como el dinero y el tiempo que destinamos a proteger nuestros derechos y a tramitar procesos judiciales, si los empleáramos en actividades productivas. La depreciación de los recursos materiales, la imposibilidad de disfrutar derechos agrarios en litigio, son los principales costos de oportunidad que asumen las partes en conflicto.

Los costos de oportunidad están directamente asociados con la variable tiempo, esto es, con la dilación de los procesos. Mientras no se resuelva un litigio no se podrán invertir recursos en la superficie de la disputa y el poseedor sin derecho o que se perciba a sí mismo como el perdedor potencial de la controversia, además de usufructuar indebida e impunemente durante el proceso la tierra, tendrá fuertes incentivos a explotar inmoderadamente sus recursos naturales.

Hemos señalado que el tiempo promedio de un proceso agrario ante los TUA es considerable pudiendo extenderse desde un año hasta tres o más, según el cauce y complejidad que tomen las actuaciones. Esto, sin embargo, podría ser considerado un avance en comparación con el sistema anterior, en el que la resolución de controversias era mucho más tardada<sup>21</sup> e incierta. Empero, el nivel de eficiencia de la nueva justicia agraria está muy lejos del objetivo del nuevo marco institucio-

<sup>21</sup> Los anteriores procesos agrarios llegaban a duraciones insospechadas. Entre los primeros expedientes de rezago agrario recibidos por el TSA, 276 excedían los 50 años de iniciados (cfr. *La nueva justicia agraria: años de fundación 1992-1994*, Tribunal Superior Agrario, México, 1994). El primer caso resuelto por la nueva Suprema Corte de Justicia, en 1995, fue un asunto agrario que había comenzado a tramitarse 20 años antes (Daniel Moreno, en "Enfoque" del periódico *Reforma*, abril de 1995).

## CUANDO EL CONSENSO Y LA NEGOCIACIÓN NO SON SUFICIENTES 159

nal y de las necesidades del dinamismo deseable en las transacciones agrarias.

Otra fuente de costos para los usuarios de los servicios de impartición de justicia en materia agraria son los gastos del litigio, como los servicios de abogados, peritos, traslados, hospedaje y alimentación. En caso de que los litigantes requieran asesoría legal, pues es optativa (artículo 179 LA), la Procuraduría Agraria (PA) tiene el deber de proporcionar esta asistencia en forma gratuita.

Esta labor de asistencia legal tiene un desarrollo muy diverso en las distintas regiones del país. Su eficiencia depende en gran medida de las estrategias organizacionales de selección, capacitación, incentivos y vigilancia del personal de la PA. Se sabe en que los asesores legales son ingenieros agrónomos, o de aquellos en que no existe una dinámica de trabajo que garantice que el usuario encontrará a su asesor o a algún funcionario que le pueda informar de cómo va su caso (en ocasiones intervienen diversos asesores en el mismo proceso sin que existan mecanismos de seguimiento control, y en su caso, de responsabilidad). En ocasiones, cuando los litigantes pueden hacer el esfuerzo económico, optan por contratar a los abogados particulares de su localidad. Desde luego existen casos de una responsable asesoría y un apoyo determinante en el desarrollo de los procesos. Pero hace falta un estudio empírico que ilustre cuantitativa y cualitativamente el desempeño de la PA y que permita un diagnóstico sobre esta función.

Un gasto muy significativo para los usuarios de los servicios, en su mayoría campesinos empobrecidos, es el traslado, alimentos y de ser el caso (no frecuente) alojamiento durante el viaje y desahogo de su audiencia. Existen ejidos en los que se coopera para los viáticos de los representantes, o bien cuando la controversia se refiere a los derechos agrarios individuales, los sujetos tienen que asumir estos costos. No es exagerado llamar la atención sobre estos gastos. Recordemos que gran parte de los habitantes del ámbito rural son pobres o pobres en situación extrema. Muchos pequeños propietarios y la mayoría de los ejidatarios tienen ingresos inferiores a dos salarios mínimos (el 80 por ciento de la PEA no remunerada se desempeña en el campo), y un jornalero (en el verano de 1997) obtiene por su trabajo entre 200 y 400 pesos al mes en la mayoría de los casos.<sup>22</sup>

<sup>22</sup> La justicia itinerante (programa en el que el tribunal se traslada a municipios y localidades dentro de su jurisdicción para atender directamente a los usuarios y posibles justiciables), desde luego no puede abarcar la mayoría de los expedientes en curso, pues su labor es principalmente la información y asesoría, así como el

En la mayoría de los casos, al terminar los procesos judiciales, la parte perdedora (la que no tenía el derecho) indemniza a la parte vencedora por los gastos en los que incurrió con motivo de los trámites ante el juzgado. A este resarcimiento se le llama "costas procesales". Sin embargo, por considerar que en materia agraria los litigantes suelen ser de condición modesta y debido a que la asistencia legal es optativa y, en su caso, puede obtenerse gratuitamente de la PA, la ley no contempla el pago de costas procesales. La política judicial de los tribunales agrarios confirma su inexistencia (a menos que, en caso de resolverse por conciliación y negociación entre las partes, se pacten en el convenio calificado por el tribunal) invocando como referencia la jurisprudencia que señala la inexistencia de costas procesales en materia laboral que también pertenece a los denominados procedimientos sociales.<sup>23</sup>

Esta situación debe ser reconsiderada por el legislador, pues en la condición actual resulta atractivo atrasar el proceso para quien no tiene la razón, pero sí la posesión del predio controvertido. De igual forma, una parte con mejores condiciones económicas puede deliberadamente alargar el proceso infligiéndole costos a su contraparte, con el propósito de limitar el acceso y seguimiento de su proceso. La inexistencia de costas procesales que pretendió ser un apoyo para los campesinos pobres, puede derivar en un incentivo para hacerlos asumir, impunemente, los costos de procesos lentos e infundados.

Por último, nos referiremos a la incertidumbre en los procesos agrarios. Si bien la incertidumbre ha disminuido respecto de la que se presentaba ante la politización de los procesos y la discrecionalidad de las autoridades agrarias que caracterizaron al marco institucional anterior a 1992, en la actualidad la duración y sentido de la resolución de controversias no alcanzan a ser lo predecible que se desea. Los costos del proceso, su duración y las anomalías organizacionales que permiten un número significativo de errores judiciales y el comportamiento oportunista de la contraparte, incorporan incertidumbre en el sistema de resolución de controversias agrarias.

Estas fuentes de costos e incertidumbre deben disminuirse a su menor expresión. Por lo que respecta a la lentitud del proceso, ya hemos

acceso a los primeros pasos dentro del proceso agrario, o el desahogo de algunas diligencias.

<sup>23</sup> Tema "Gastos y costas en el juicio agrario", *Temas y propuestas jurisdiccionales de las cuartas reuniones regionales de magistrados de distrito (abril, 1994)*, Tribunales Agrarios, México, D. F., 1994, pp. 53-54.

señalado que debe de reducirse la duración de las audiencias para poder atender más asuntos en una jornada de trabajo, introduciendo estenógrafos o induciendo a que la oralidad sea estrictamente un medio de acceso e indagación para el juzgador y no un instrumento al servicio de la dilación deliberada. En los demás casos debe presentarse constancia escrita. También debe capacitarse a los actuarios y demás funcionarios para realizar las actuaciones procesales con apego a las formalidades de ley para evitar la alta incidencia de amparos contra notificaciones, acuerdos, sentencias, entre otros.

Otra medida para disminuir la duración e incertidumbre en el proceso, es la creación de tribunales especializados en materia agraria dentro del Poder Judicial de la Federación. Ello incrementaría la calidad y celeridad en la tramitación de amparos, en virtud de que su personal se especializaría en el proceso agrario y en las modalidades del amparo en dicha materia.

Sobre los gastos derivados del litigio, la parte que promovió sin tener la razón, debe asumir los gastos que generó a la parte que estaba en lo correcto, indemnizándola a través de las costas procesales. Esto tendría como principales efectos disuadir a los litigantes de iniciar procesos innecesarios o emprender promociones frívolas con la única intención de prolongar la duración del proceso.

El legislador debe incluir las costas procesales en el proceso agrario, permitiendo que el juzgador considere, a solicitud de la parte vencedora, el pago de los gastos asociados al proceso. La ley debe contemplar la posibilidad de obtener indemnización por el usufructo y aprovechamiento de los derechos agrarios disfrutados indebidamente. En ambos casos, para determinar el monto de la indemnización podría considerarse, en forma análoga a la suspensión del acto de autoridad (artículo 166, LA), las condiciones socioeconómicas del litigante.

### *Incentivos y conducta de litigantes y funcionarios judiciales*

La estructura de costos y la ineficiencia que hemos descrito, presentan un conjunto de incentivos que inducen, actual y potencialmente, la actitud de los individuos ante las instituciones de impartición de justicia y su conducta dentro del proceso.

Los costos de protección de un derecho de propiedad son asumidos por los individuos directa o indirectamente. Pueden enfrentarlos directamente al iniciar e impulsar un proceso ante los tribunales o indirectamente al incluir los posibles costos de la vigilancia de los derechos

al tomar la decisión de adquirir o transferir derechos de propiedad o no hacerlo. De igual forma estos costos se toman en consideración al estimar la ganancia esperada del uso y explotación del bien apropiado en cualquier negociación o en la resolución informal de sus controversias.

Es decir, si se advierte que las normas de procedimiento agrario y las instituciones de resolución de controversias generan costos considerables para los usuarios, estos costos posibles serán restados a la ganancia esperada de poseer y explotar la tierra, porque el derecho de poseer y explotar exclusivamente un bien está intrínscamente vinculado a la posibilidad de hacer efectiva la exclusividad ante cualquier acto de particulares o del Estado que perturbe indebidamente el uso y disfrute del recurso adquirido. En este sentido, *un sistema ineficiente y/o costoso de vigilancia y protección deprecia los bienes sobre los que se establece un conjunto de derechos de propiedad*. En estas condiciones la adquisición de tierra resulta poco atractiva.

De acuerdo a su capacidad económica y la de sus posibles contrapartes, los individuos optarán por acudir, o no, a las instituciones formales de impartición de justicia. Probablemente los campesinos de modesto ingreso no acudirán a los tribunales si perciben que no pueden enfrentar los costos de acceso y permanencia al proceso agrario o no podrán desahogar su causa en igualdad de condiciones que los adversarios de su pretensión jurídica.

Una vez dentro del proceso los actores enfrentan diversos incentivos, de acuerdo con su capacidad de asumir y soportar los costos y su consecuente poder de negociación. Por ejemplo, al no existir costas procesales ni algún instrumento para que los litigantes se responsabilicen de los costos y molestias que causan a sus contrapartes, *existen incentivos para alargar deliberadamente los procesos*. Hemos señalado que la lentitud en el desahogo de los asuntos es una de las principales fuentes de costos e incertidumbres para los usuarios del servicio.

El tiempo y los perjuicios de la tardanza del proceso corren a favor de una de las partes. El demandado que no quiere ser desalojado de las tierras que ocupó indebidamente o no desea cumplir con una prestación a que se comprometió. También resulta beneficiado un litigante pudiente sobre una contraparte más pobre, pues proporcionalmente los costos del proceso afectarán más a quien menos recursos tiene para sostener las actuaciones judiciales.

En muchas ocasiones el litigante prolonga los trámites para obligar a su contraparte a pactar, cediendo parte de sus derechos o de sus

## CUANDO EL CONSENSO Y LA NEGOCIACIÓN NO SON SUFICIENTES 163

bienes legalmente protegidos (aunque de manera poco eficaz), con tal de concluir el proceso. Mientras promover actuaciones superfluas o frívolas con propósitos dilatorios sea gratis, seguirá siendo una irresistible opción para los litigantes usufructuarios de un bien en controversia.

La conciliación, llamada por los abogados autocomposición para aludir a que son las partes por sí mismas quienes arreglan sus diferencias, es una forma muy deseable de concluir controversias. Mientras una sentencia es impuesta por un tercero (el juzgador) a los litigantes, el convenio surge de una conciliación, nace de un acuerdo bilateral y allana resistencias a la ejecución de lo resuelto, logrando conformidad y reduciendo la posibilidad de posteriores fricciones entre las partes.

El campo es un ámbito particularmente propicio para lograr la conciliación entre los individuos toda vez que tienen fuertes incentivos para evitar conflictos judiciales, pues son comunidades pequeñas que tienen gran cohesión social. Han convivido y seguirán conviviendo por generaciones, por lo que prefieren un arreglo a una confrontación con sus vecinos. Además, en el medio rural existen varios agentes de mediación o conciliación entre las partes (como los sacerdotes, los maestros rurales, miembros del comisariado ejidal, entre otros).

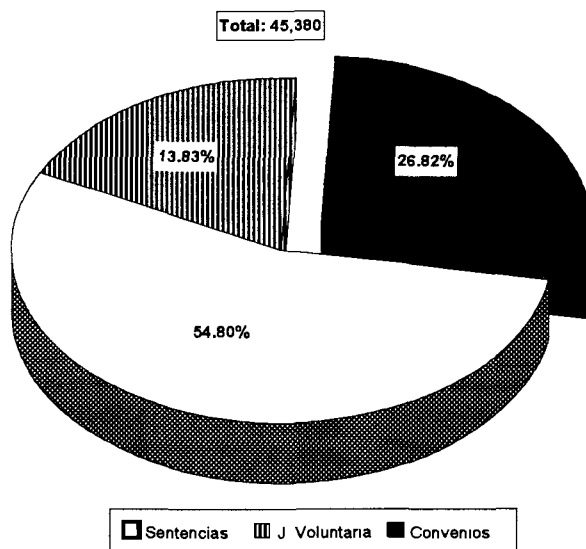
La materia agraria presenta, en algunos casos, dificultades a la conciliación, comparada con materias civil o familiar, debido a que lo que está en juego es el bien más apreciado en el campo, la tierra (algunas controversias llegan a dividir familias y poblados). Sin embargo, en un número muy significativo de procesos agrarios los litigantes tienen fuertes incentivos a la conciliación. Los asuntos que pueden ser conciliados exitosamente son aquellos en los que no está en juego la titularidad de todo un predio, sino derechos indirectos o parciales, como es el caso de conflictos por límites, que representan una parte muy importante de los expedientes.

Cuando los costos e incertidumbre son considerables, los usuarios pueden optar por el *abandono de los sistemas formales de resolución de controversias* o bien, negociar entre sí, asumiendo sus respectivos costos. Una forma de abandonar el proceso es permitir que, por falta de actuación, el proceso "caduque", esto es, se concele su tramitación debido a la inactividad de las partes.<sup>24</sup> Esta forma de concluir un proceso no es frecuente en la práctica.

<sup>24</sup> Sobre la caducidad, la legislación agraria señala: "En los juicios agrarios, la inactividad procesal o la falta de promoción durante el plazo de cuatro meses producirá la caducidad" (artículo 190, LA)

Si en cambio los litigantes negocian entre sí pueden llegar a un acuerdo, dentro o fuera del proceso, acudiendo al tribunal para desistirse, es decir, comunicar al juez que renuncian a continuar el proceso. La legislación, consciente de la potencialidad de arreglo concertado entre las partes, contempla que en cualquier momento durante la audiencia "... y en todo caso antes de pronunciar el fallo, el tribunal exhortará a las partes a una composición amigable. Si se lograra un acuerdo, se dará por terminado el juicio y se suscribirá el convenio respectivo, el que una vez calificado, y en su caso, aprobado por el tribunal, tendrá el carácter de sentencia" (artículo 185, fracción VI, LA). Esta posibilidad legal ha tenido gran respuesta por parte de los usuarios de los tribunales, pues a través de convenios se han concluido casi tres de cada diez expedientes.

Resoluciones de los tribunales unitarios 1992-1996



Elaboración propia con datos de la Dirección de Estadística y Control Documental del TSA, diciembre de 1996.

La participación de los convenios, como forma de resolución de las controversias agrarias se está incrementando. En los dos años judiciales que comprenden el periodo 1992-1994 los convenios representaron apenas 19 por ciento de los asuntos resueltos. Esto se debe a que en este periodo los asuntos resueltos obedecían a expedientes de rezago agraria-

## CUANDO EL CONSENSO Y LA NEGOCIACIÓN NO SON SUFICIENTES 165

rio en los que aún se aplicaba la Ley Federal de la Reforma Agraria, que en la mayoría de los procesos no contemplaba que las partes negociaran entre sí para lograr un acuerdo conciliatorio, por lo que la gran mayoría fue resuelto por sentencia del juzgador. En cambio, en los años judiciales posteriores (1994-1996) la proporción de asuntos terminados por vía de convenio aumentó resolviéndose en esta forma aproximadamente uno de cada tres asuntos.

Es necesario reducir los costos de acceso y permanencia en el proceso para que las conciliaciones dentro del proceso agrario obedezcan a la transacción bilateral eficaz y equitativa entre los interesados y no se constituya en una "fuga" del proceso, asumiendo cada parte sus costos, que debido a los vicios del proceso y del desempeño organizacional son muy desiguales.

Cuando negociamos llevamos en mente los costos que enfrentaríamos de seguir en la alternativa formal (en este caso el proceso ante un tribunal), de tal forma que cuando los litigantes negocian por una conciliación, la parte más débil (generalmente la más pobre) tendrá que ceder para obtener el arreglo. La superficie o los derechos que cedan en el acuerdo equivaldrán al "ahorro" de no desplazarse más hasta la sede del tribunal y a las dependencias agrarias, así como en su caso, los honorarios de su abogado.

En muchos de los convenios efectuados entre las partes para conciliar sus pretensiones jurídicas, puede apreciarse cómo los litigantes ceden muchos de sus derechos y legítimas posesiones con tal de dar fin a un proceso que amenaza con prolongarse por uno o dos años más. Un estudio de campo que determinara con exactitud la proporción de convenios que obedecen a esta fuga del proceso y el monto de lo cedido podrían revelarnos la magnitud de los costos de negociación que asumen las partes en las diversas clases de procesos agrarios. Éste es un problema de acceso a la justicia que ilustra la urgente necesidad de disminuir la duración del proceso y demás fuentes de costos de las instituciones dedicadas a la resolución de controversias.

Ante la creciente carga de trabajo y el lento avance en el desahogo de los expedientes, algunos juzgadores impelidos por la acumulación de trabajo y la necesidad de brindar un servicio más eficiente del que permite la dinámica procesal, tienen incentivos a evadir esta lentitud organizacional mediante la simulación. Se detectó que en varios tribunales agrarios no se da la inmediatez judicial (presencia del juzgador durante todo el desarrollo de la audiencia) que es el complemento necesario de la oralidad, pues sólo estando presente el juzgador podrá

advertir contradicción o falsedad, realizar careos, valorar mejor las pruebas, entre otras. Si el juzgador no presencia la audiencia, su conocimiento del caso será limitado.

Cuando en un tribunal no se acata este principio procesal, se pueden realizar varias audiencias al mismo tiempo (de tres a ocho en un día), presididas por el magistrado, por el secretario de acuerdos e incluso por otros funcionarios judiciales de menor jerarquía. Por supuesto, en las actas en que se de constancia de lo acontecido se asienta que la audiencia fue presidida por el magistrado, y al final las partes firman de conformidad en el acta. Así el magistrado se le presenta un proyecto de sentencia o resolución sobre un asunto cuyo desahogo no presidió, realizando un acto de fe o de confianza sobre el desempeño de sus colaboradores. Otra posible conducta del juzgador ante la acumulación de asuntos es que de la exhortación de ley se pase a la inducción e insistencia para que las partes se avengan y concilien, para evitar que se tenga que desahogar el asunto, estudiar y valorar las pruebas, así como elaborar la resolución del caso.

Dada la lentitud del proceso, la práctica de la ausencia del magistrado en las audiencias se observó desde los primeros meses de actividad en los tribunales.<sup>25</sup> Por tal razón, en 1993 se adicionó la LA para establecer que "...en caso de que la audiencia no estuviere presidida por el magistrado, lo actuado en ella no producirá efecto jurídico alguno" (artículo 185). Sin embargo, en la actualidad la ausencia de los magistrados en la audiencia sigue siendo práctica frecuente.

Hasta el momento los nuevos tribunales agrarios gozan de buena reputación entre sus usuarios, la imparcialidad de los juzgadores es la norma en el desempeño de los tribunales, lo que brinda confianza a los litigantes. Cuidar esta buena percepción es un motivo adicional para disminuir costos y agilizar la tramitación de los expedientes pues la lentitud y sus costos, aunado al incremento de la carga de trabajo y el retraso judicial pueden generar incentivos, tanto a usuarios como a juzgadores, para participar de prácticas corruptas que distorsionarian la misión institucional de los tribunales y generarían incertidumbre

<sup>25</sup> Ya en su primer informe de labores, el Magistrado Presidente del Tribunal Superior Agrario señalaba: "El juez no puede ser un ausente en el proceso; no puede encomendar la audiencia a sus auxiliares, secretarios o habilitados... no podemos alegar motivos de trabajo; nuestro trabajo es, precisamente, intervenir en todas las audiencias... si no se aplica, en poco tiempo la justicia agraria se convertirá en un trámite burocrático". "Primer año de la justicia agraria: informe 1992-1993", en *La nueva justicia agraria: años de fundación 1992-1994*, Tribunal Superior Agrario, México, 1994.

## CUANDO EL CONSENSO Y LA NEGOCIACIÓN NO SON SUFICIENTES 167

de los usuarios respecto del desempeño honorable e imparcial de los funcionarios judiciales. Esta lesión a la credibilidad del nuevo sistema de tribunales sería difícil de remediar.

El fortalecimiento del proceso agrario con la creación de un sistema de tribunales especializados y el establecimiento de términos y plazos procesales más claros, significan un notable progreso y una considerable reducción de costos e incertidumbre para los usuarios; sin embargo, estos primeros años de funcionamiento ilustran algunas áreas en las que deben hacerse ajustes que permitan que los objetivos de imparcialidad, celeridad y certidumbre en el proceso agrario, se alcancen.

Una acertada política judicial debe buscar acercar cada vez más los términos legales a la duración real de los casos planteados ante los tribunales. Si en cambio, no se realizan los ajustes los tiempos de tramitación tenderán a ampliarse, incrementando los costos y la incertidumbre de litigar.

En esta etapa en que aún están en formación las prácticas organizacionales y que permanece claramente en los actores la misión de la impartición de justicia dentro de la definición y protección de derechos de propiedad, es conveniente impulsar la evaluación preliminar del desempeño institucional, que permita el desarrollo de estrategias para fortalecer los avances y solucionar la incipiente problemática antes de que se consoliden vicios y se diluyan los efectos positivos de las nuevas instancias de la justicia agraria.