

APUNTES DE DERECHO PROCESAL AGRARIO (MÉXICO)

ORIGEN, FUNDACIÓN Y PERSPECTIVAS DE LOS TRIBUNALES AGRARIOS

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

En suma, podemos celebrar el doble cumplimiento.

Estamos en el 2002, alba del siglo emergente. Hace diez años, los que tiene de vida esa jurisdicción, se produjo una profunda reforma en el sistema constitucional agrario. No pretendo examinar aciertos y fallas de esa reforma, practicada con velocidad excesiva y sin suficiente consulta. Los objetivos eran remediar la postración del campo, conducir inversiones frescas a este sector de la economía, reconocer el imperativo de los nuevos tiempos.

En tal virtud, se optó por virar el rumbo constitucional e incorporar en el régimen agrario novedades que algunos saludaron con optimismo y otros deploraron con amargura. Hubo motivos y razones para ambas cosas. Con todo, en el marco de estas enmiendas constitucionales apareció la justicia agraria: justicia social, es verdad, pero también justicia de tribunales. Esta se presentaba por primera vez desde el triunfo de la Revolución mexicana, que germinó en instituciones.

Aquella fue, primordialmente, un inmenso alzamiento agrario: exigencia de tierras para los peones desheredados, sucesores de otros desheredados, los primitivos pobladores de Mesoamérica. No han faltado los motivos -los

pretextos, digamos- para que algunos se hagan de las tierras de otros: pudo ser la colonización evangelizadora y puede ser la modernización económica.

Un día de 1992, poco después de que adquiriera vigencia la reforma constitucional y aparecieran sus ordenamientos reglamentarios - la [Ley](#) Agraria y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios- me encontré con una inquietante encomienda en la mano: tenía nombramiento de magistrado del Tribunal Superior Agrario, 2 y los señores integrantes de ese Tribunal, mis apreciados colegas, 3me habían electo presidente de éste.

Sin embargo, el Tribunal Superior Agrario aún no existía en la práctica, aunque ya viviera en las [leyes](#). Era, pues, una jurisdicción latente, más bien que una jurisdicción actual. No había [presupuesto](#), ni sede, ni auxiliares judiciales, ni nada de lo que caracteriza, formal y materialmente, a una jurisdicción. Por supuesto, el "sistema de los tribunales agrarios" -Tribunal Superior en la [capital](#) de la República y tribunales unitarios en las entidades federativas - tampoco contaba, ni lejanamente, con los magistrados unitarios que presidieran los hipotéticos tribunales de primera instancia -que es, para muchos litigios, única instancia- en las poblaciones de lo que acostumbramos llamar el "interior" de la República.

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

Unas cuantas [semanas](#) [más](#) tarde, los tribunales unitarios -columna vertebral del [sistema](#); primera y utilísima

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

Hay que mirar un momento hacia atrás en estas reflexiones. Atrás se hallan tres cosas, entre otras, a las que me referiré brevemente. Tres piezas necesarias para establecer el origen de la jurisdicción agraria, y para luego apreciar su carácter y medir sus resultados. Una es el "modo", el "estilo" con el que se enfrentaron y resolvieron los litigios del campo a partir de los impulsos revolucionarios.

Otra es el contenido y el rumbo de la "cuestión agraria": ¿qué significa y cómo se resuelve, en esencia? La tercera es la reiterada petición de verdaderos tribunales agrarios, que relevaran históricamente aquel "modo" y asumieran lo que deben asumir los tribunales en un Estado moderno: la administración de justicia. Conviene que me detenga un momento en esos temas, que se hallan en la base de nuestros tribunales agrarios y contribuyen a informar sobre el desarrollo del Estado mexicano en el curso del siglo XX, era de grandes

transformaciones que sólo ignoran los ignorantes y dejan de mirar los ciegos. Obviamente.

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

La colonización recurrió a dos expresiones indispensables de una misma intención colonizadora: el dominio de la tierra, a partir de un nuevo derecho que la repartiera y asignara, y el dominio del espíritu, a partir de una evangelización que modificara las creencias, orientara la conductay propusiera su propia versión de la existencia: vida actual y vida futura. La síntesisde esta reforma y de las otras que vendrían -con el signo modernizador del liberalismo, en la segunda parte del siglo XIX- hasta los años de la Revolución triunfante, fue una constante erosión de los derechosindígenas. México ha sido país de dominaciones y revoluciones.

Unas y otras se expresaron en el foro de la cuestión agraria, a tal punto que todas constituyeron sustancialmente, hasta el siglo XX, una disputa sobre la tierra. De ahí que la poderosa erupción social de 1910, cuyo factor profundo fue la reivindicación agraria -y un poco menos la reivindicación política que enarboló Madero-, diese al traste con la organización agraria del porfiriato y con las instituciones del Estado encargadas de preservarla.

Al salir de la escena los tribunales ordinarios, civiles o de amparo, era necesario que una nueva figura jurídica -que sería, inexorablemente, jurídico-política- tomara el lugar que dejaba vacante la jurisdicción desacreditada. Esa nueva figura debía ser heredera del proyecto revolucionario y de los caudillos del movimientosocial mexicano. Por razones que no me propongo explorar

ahora, pero que son bien conocidas para historiadores, políticos y juristas -y perfectamente "sentidas" por el pueblo-, el relevo ocurrió en las manos del presidente de [la República](#). Si éste sería el jefe natural de la corriente revolucionaria, del partido en la que se concentraba y de las instituciones construidas a partir de aquélla y con la colaboración de éste, era también "natural y necesario" que tuviese un papel eminente en la [administración](#) de los [conflictos](#) que determinaron el movimiento armado. Conflictos políticos, ciertamente, pero con signo específico: laborales y agrarios. Por ende, el presidente sería el heredero de Emiliano Zapata, si se me permite la expresión, como reivindicador inmediato de los derechos campesinos. Otro tanto ocurriría, con sus propias modalidades, en la vertiente de la justicia [laboral](#). Esa fue la investidura agrarista del Ejecutivo en turno

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

La "cuestión agraria", un enorme problema de justicia -para seguir el hilo de las monstruosas injusticias que caracterizaron este sector de nuestra vida civil, como otros, recuérdense las aleccionadoras descripciones de Mariano Otero y Ponciano Arriaga-, se resumió inicialmente en el reparto de la tierra. La acaparación de los [bienes](#) rurales en formas de latifundismo que mucho se

asemejaban, *mutatis mutandis*, a las encomiendas coloniales -entrega de tierras, operarios y poder sobre unas y otros-, había de remediarse con la devolución a los despojados y la dotación a los peones del campo. "Toda la tierra y pronto", fue la nerviosa divisa de Cabrera.

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

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

Un notable precedente de esta pretensión se halla nada menos que en el [Plan](#) de Ayala, que previó la existencia de "tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución ", ante los que llevarían sus reclamaciones "los usurpadores que se consideren con derecho" a los bienes inmuebles transmitidos a los campesinos despojados. A partir de ahí, con regular frecuencia y acento diverso, hubo planteamientos en favor de los tribunales. Fueron asunto de reuniones especializadas, como el Primer Congreso Revolucionario de [Derecho Agrario](#) (México, 1959), el Congreso

Nacional Agrario (Toluca, 1959) y el VIII Congreso Mexicano de [Derecho Procesal](#) (Jalapa, 1979). Esta corriente despuntó discretamente, asimismo, en las reformas de 1982 al artículo 27 constitucional (fracción XIX).

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

Estos fueron algunos precedentes del movimiento favorable a la judicialización de las controversias agrarias, que finalmente se acogió en la reforma constitucional de 1992. De ésta y de sus [normas](#) reglamentarias provinieron los tribunales agrarios, cuya instalación se inició -como antes recordé- en abril, mayo y junio de ese mismo año. Debo mencionar algunos de los [problemas](#) que entonces gravitaron sobre las preocupaciones de los magistrados, atareados en los pasos iniciales del Tribunal Superior Agrario. Obviamente, menudeaban los motivos de inquietud: desde políticos -prestancia e [independencia](#) de los tribunales- y administrativos -el sustento mismo del organismo judicial, en condiciones adecuadas-, hasta jurídicos -la debida aplicación de las nuevas disposiciones-, en forma consecuente con la realidad que habrían de regular: no una mera [hipótesis](#), [producto](#) de la elucubración, la ilusión o el buen deseo, sino una realidad específica y estricta, el campo mexicano, sus condiciones, circunstancias y exigencias

No hay verdadero tribunal sin independencia. Lo proclama el artículo 17 de la Constitución, lo afirman los [tratados internacionales](#) de los que México es parte y lo asegura -sobre todo- la razón. Los rasgos definitorios de un órgano judicial que merezca ese nombre, en una [sociedad](#) democrática, son independencia,

autonomía y [competencia](#). Y no existía costumbre de independencia en el largo trayecto recorrido desde los años de la Revolución triunfante e institucionalizada hasta 1992, fecha del establecimiento de nuestros tribunales.

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

BIBLIOGRAFÍAS

Por afinidad con la [macroeconomía](#) y contraste con la [microeconomía](#) personal y familiar y la microjusticia de la vida cotidiana. Cfr. mi caracterización de este asunto en [Poder Judicial](#) y Ministerio Público, México, Ed. Porrúa, 2ºed. pp. 46-48.

Justicia agraria, México, Tribunal Superior Agrario, 2º ed., 1995, pp. 72-74 Esta posición fue recogida en la ponencia del autor ante el XIV Congreso Mexicano de Derecho Procesal (México1994).