

La disputa por la tierra: los tribunales agrarios en México*

Los derechos de propiedad sobre la tierra deben ser protegidos de manera adecuada por la ley y defendidos auténticamente por un sistema de tribunales que sea imparcial, eficiente y gratuito; de no ser así, la incertidumbre y la inseguridad jurídica permanecerán en el campo mexicano.

Para el Dr. Sergio García Ramírez

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 Zamudio¹

Guillermo Zepeda Lecuona**

Introducción

En la reconfiguración de derechos de propiedad en el campo mexicano, destacan dos aspectos: la definición de esos derechos y su protección. Los diversos programas de reordenamiento rural en

* Este texto forma parte del estudio realizado en el Centro de Investigación para el Desarrollo (CIDAC) titulado *Transformación agraria: los derechos de propiedad en el campo mexicano bajo el nuevo marco institucional*, que se encuentra en prensa. El autor

marcha se encargan de la definición de derechos, en tanto que los tribunales se abocan a su protección.

La protección de los derechos de propiedad sobre los bienes determina la seguridad y certidumbre con la que esos bienes son adquiridos, usados y transferidos. Un derecho puede estar claramente definido, pero si no puede ser defendido y protegido, equivale, en los hechos, a su inexistencia.

Si los derechos de propiedad existentes sobre la tierra, y los que están siendo constituidos y certificados, no son protegidos adecuadamente por la ley y defendidos por un sistema de tribunales eficiente, imparcial y gratuito, la incertidumbre y la inseguridad jurídica permanecerán en el medio rural. Esto es, 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 cuales desconfían.

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 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 su disfrute será respetado y que los acuerdos se harán cumplir forzosamente, no resultará atractiva su adquisición y explotación. Por ello es tan importante un sistema de justicia agraria eficaz y eficiente.

agradece al Tribunal Superior Agrario que, a través de su Dirección de Estadística y Control Documental, brindó información para el estudio empírico que se presenta en este capítulo; asimismo, se agradece a funcionarios del Tribunal Superior Agrario y de los tribunales unitarios, que con sus valiosos comentarios y observaciones, han enriquecido sustancialmente este texto. Particular agradecimiento se debe al Dr. Sergio García Ramírez por sus inapreciables comentarios y asesoría en el desarrollo de este análisis.

** Profesional asociado del CIDAC.

¹ 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 1971, pp. 85-133, pp. 87-88.

No basta que exista un sistema de protección de derechos, además, 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 su protección.

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 económicamente vigilados 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 el desenlace del proceso.

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

En este texto determinaremos si el proceso agrario ante los tribunales reúne las características enunciadas, es decir, si resulta accesible, oportuno, si es posible predecir el resultado del proceso y la posibilidad de hacer responsable a las partes litigantes por los daños y perjuicios provocados a sus adversarios. También se determinará en qué medida las características del desempeño de los tribunales permite la imparcialidad, eficiencia y oportu-

nidad en la conformación y definición judicial de derechos, en 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 aproximar 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 mexicano bajo el nuevo marco institucional.

Primero se describirá la actuación de los órganos de justicia agraria (distribución territorial, carga de trabajo y rezago), para posteriormente estimar los costos de vigilancia que enfrentan los usuarios de esos servicios (duración del proceso, costos de litigio e incertidumbre) y la forma en que esos costos afectan la definición y protección de derechos.

Los tribunales agrarios

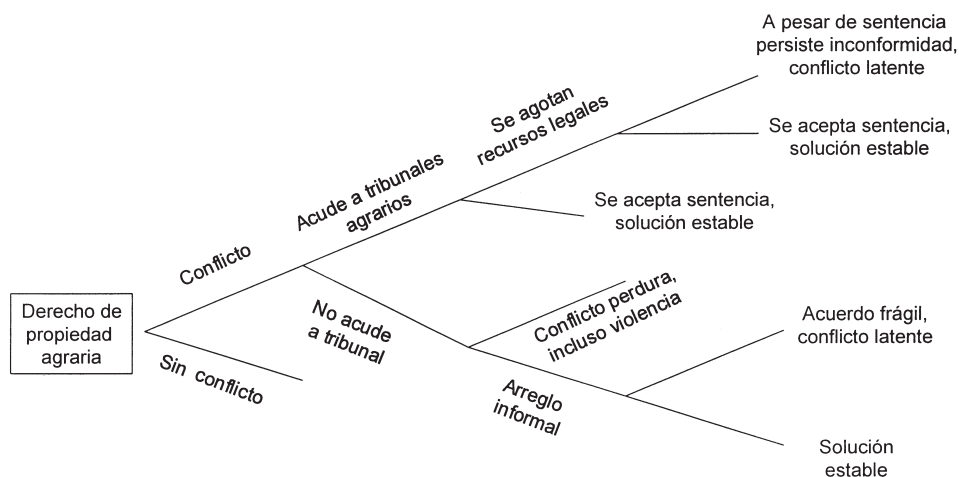
La conformación de un sistema de tribunales agrarios fue una de las principales medidas contempladas en el cambio jurídico-institucional de 1992. Anteriormente las controversias jurídicas derivadas de la tenencia de la tierra se dirimían ante autoridades administrativas que dependían directamente, o recibían gran influencia, del Poder Ejecutivo (tanto en el ámbito federal como local). Estas características dieron un matiz político al sistema de resolución de controversias anterior. La reforma constitucional de enero de 1992 creó un sistema de tribunales agrarios autónomo dotado de plena jurisdicción (fracción XIX del Artículo 27 constitucional).

Los nuevos tribunales agrarios resuelven sobre dos tipos principales de asuntos. Por una parte, se ocupan de 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, a los que aún se les debe aplicar la ya abrogada LFRA en la definición de la posesión rural. Por otra, deben atender las demandas planteadas ya durante la vigencia de la nueva legislación agraria, como es el caso del creciente número de disputas derivadas de la ejecución de los programas de ordenamiento y regularización de la propiedad agraria (como el *Procede*), que están en marcha.

Los más de 100 mil expedientes recibidos por los tribunales agrarios en poco más de cinco 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 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 por la Procuraduría Agraria. Sólo los casos que no pueden ser concluidos por estos medios recurren a las autoridades jurisdiccionales (de impartición de justicia). Esta consideración ilustra la trascendencia de la tarea de los tribunales agrarios: son la última respuesta de la legalidad para los conflictos agrarios en la definición de derechos.

La existencia de un buen sistema de tribunales, no sólo por su efectividad y eficiencia, sino, además, por su credibilidad, protegería los derechos de propiedad y facilitaría que se llegara a soluciones estables. Por ejemplo, en el siguiente esquema se presenta en forma simplificada las diversas acciones que pueden derivarse de una controversia por derechos de propiedad agrarios. Como puede apreciarse ya sea que se acuda a tribunales o no, puede darse el caso de que la controversia no se resuelva satisfactoriamente y persista la posibilidad de conflicto. Los tribunales representan una instancia formal para la resolución de controversias. El juzgador debe inducir a la conciliación entre las partes en controversia, y sólo en casos en los que las pretensiones de los litigantes no se logren conciliar, deberá pronunciar su resolución mediante sentencia. En ambos casos se cuenta con el apoyo institucional para el cumplimiento de la resolución.

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, etc.) 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”.



El sistema de tribunales agrarios de nuestro país funciona siguiendo una secuencia como la descrita. La primera instancia está constituida por 49 distritos de justicia agraria, que cuentan con sendos tribunales unitarios agrarios (TUA),² integrados por un solo magistrado. Como órgano de segunda instancia o revisor se encuentra el Tribunal Superior Agrario (TSA).³

A continuación, se describirá cómo ha evolucionado el servicio de impartición de justicia en materia agraria en los primeros cuatro años de vigencia del nuevo marco jurídico-institucional. Se analizará la demanda de servi-

² 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 (las dotatorias le corresponden al TSA) en trámite, al entrar en vigor la Ley Agraria. La competencia ordinaria de los TUA se encuentra enunciada, fundamentalmente en el artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios. Entre los más genéricos, de donde se puede derivar un amplio espectro de planteamientos, la fr. VI los faculta para conocer de controversias en materia agraria entre miembros de núcleos de población y de éstos con los órganos de representación 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.

³ 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 numera-rios, siendo uno de ellos su Presidente; su sede está en la Ciudad de México.

cios 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.⁴

La demanda de justicia

Tribunales unitarios agrarios

El estudio de la primera instancia de los tribunales agrarios refleja la dinámica económica y los problemas agrarios 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.

En septiembre de 1998,⁵ a seis años de su creación, los TUA habían recibido aproximadamente 109 mil expedientes,⁶ 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 a 85.3% de la demanda de servicios (alrededor de 93 mil 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 13.1% de los expedientes, aproximadamente 14,300. Entre estos últimos expedientes destacan por su número los asuntos de privación de derechos agrarios⁷ (aproximadamente 45% de los expe-

⁴ Es 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.

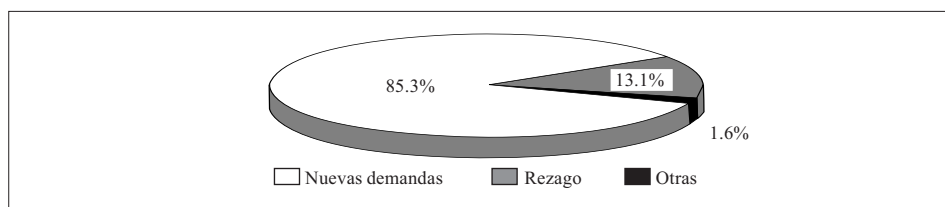
⁵ Sobre las cifras de los Tribunales Unitarios Agrarios (TUA) debemos hacer un par de precisiones, las cifras globales de que disponemos están actualizadas hasta el mes de septiembre de 1998; sin embargo, en el análisis de la evolución de las diversas variables de justicia agraria a lo largo del tiempo, 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.

⁶ En diciembre de 1996, fecha a la que se refiere gran parte de las cifras desagregadas que se presentan en este capítulo, se habían recibido 60,294 expedientes, 78.55% de nuevas demandas, 18.57% de asuntos de rezago agrario y 2.88% no especificados (señalados bajo el rubro de “otras”).

⁷ 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 arrenda-

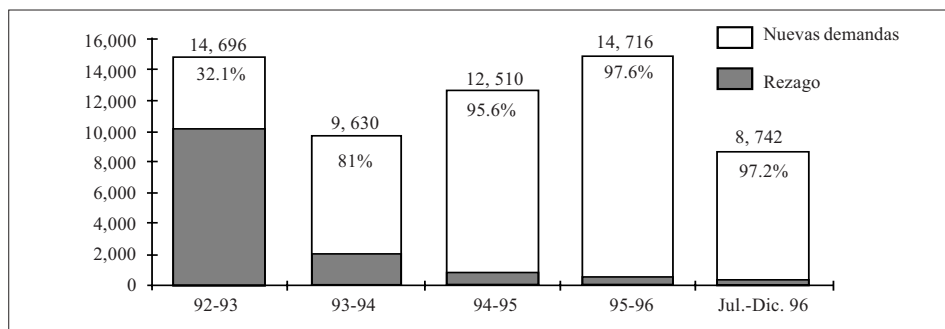
dientes de rezago). Por último, queda un residuo de aproximadamente 1,700 expedientes (1.6%) que han recibido los TUA de otras entidades (generalmente del Poder Judicial Federal referente a juicios de amparo) sin que se disponga de información precisa sobre la materia de los asuntos.

Gráfica 1
Demanda de servicios ante los tribunales unitarios
1992-1998



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

Gráfica 2
Incremento anual de expedientes recibidos en los
tribunales unitarios por competencia de los asuntos



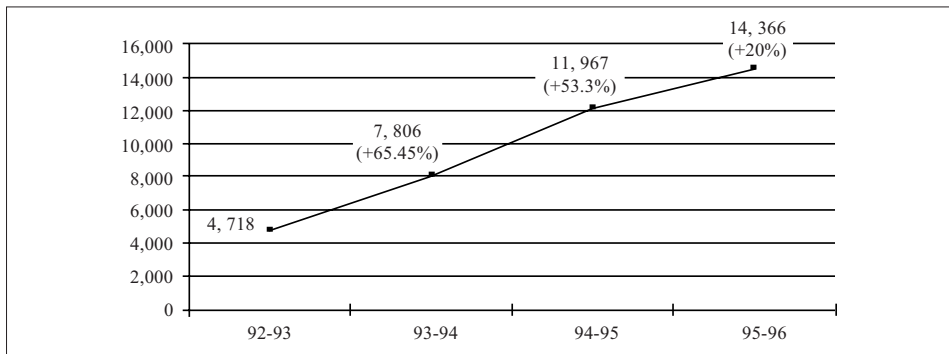
Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Estadística y Control Documental del TSA.

miento, eran denunciados por otros miembros del ejido (generalmente con el interés de obtener los derechos). Ese 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.

Esta distribución de la demanda de servicios de impartición de justicia representa una visión global de seis años de operación, donde los expedientes de reciente inicio son clara mayoría. Una visión anualizada nos permite comprender con mayor claridad el comportamiento de la demanda de servicios de las diversas competencias.

En la gráfica 2 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 3% de los asuntos ingresados, lo que significa que la competencia transitoria irá desvaneciéndose, dando lugar a la atención de nuevas demandas.

Gráfica 3
Nuevas demandas recibidas anualmente en los TUA

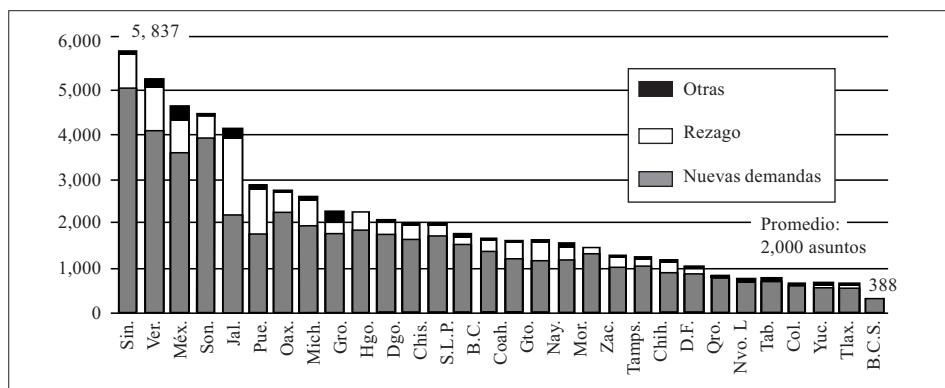


Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Estadística y Control Documental del TSA.

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 representaron 20% más que el año anterior (11,967) y el triple de las recibidas el primer año (4,718).

Con el propósito de ver la distribución de los asuntos presentados ante los tribunales unitarios en las diversas regiones del país, se han 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.

Gráfica 4
Número y tipo de expedientes por entidad federativa
(diciembre de 1996, total de asuntos: 60,294)



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

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.

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

La clasificación por tipo de asunto brinda información interesante pues ilustra rasgos cualitativos de las controversias agrarias de un estado. En algunos, la dinámica hace predominar las nuevas demandas sobre asuntos de reza-

go, lo que sugiere que 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 muestra la magnitud de la demanda de servicio en las diversas regiones del país; sin embargo, no permite una comparación entre estados, pues Chihuahua tendrá más expedientes agrarios que Tlaxcala, dado que su extensión y población son mayores. Por tal motivo, se elaboró un *índice estatal de controversia agraria* que refleja 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.⁸ 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.⁹ Además, como posibles usuarios de los tribunales agrarios se incluyeron a los ejidatarios y comuneros que no han constituido unidades de producción pero que tienen derechos agrarios qué defender (en esta situación se encuentran 660 mil de los 3.5 millones de ejidatarios y comuneros).

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

⁸ 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.

⁹ *Idem*, t. I, p. 18.

como en su distribución regional. 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 de manera descendente hasta la menor incidencia de controversias, el caso de la Península de Yucatán (Yucatán, Quintana Roo y Campeche),¹⁰ donde se detectó apenas un asunto ante los tribunales agrarios por cada 372 sujetos.

El cuadro 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 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 señala que el primero tiene, proporcionalmente, menor incidencia de conflictos agrarios que el segundo. También se presenta en el cuadro la posición que ocupaban los estados en este índice de controversias iniciadas hasta junio de 1994, que permite comparar el comportamiento de la “litigiosidad” en las diversas regiones. Por ejemplo, Jalisco que ocupaba el sexto lugar en 1994, para 1996 desciende al onceavo en virtud de que en sus primeros dos años de operación los tribunales de la entidad recibieron una gran cantidad de asuntos de rezago agrario (70% del total de expedientes).

En cambio, Morelos y Aguascalientes presentaron un alto índice en 1994 a pesar de tener bajo porcentaje de expedientes de rezago. Muy probablemente se debió a que, en ese entonces, el *Procede* presentaba avances muy significativos en esos estados por lo que, al presentarse la delimitación de propiedades, surgieron inconformidades que incrementaron el número de asuntos presentados ante los tribunales.

¹⁰ En la península de Yucatán sólo existía un tribunal agrario para las tres entidades, con una subsede en Chetumal. En el primer semestre de 1996 se ajustó la competencia del tribunal con sede en Villahermosa, Tabasco, pasando Campeche a formar parte de esta jurisdicción. Actualmente existe una subsede de ese distrito judicial en la ciudad de Campeche. Para nuestro análisis comparativo seguimos considerando unidas a las tres entidades para no sesgar las observaciones, dado el reciente traslado de Campeche a la jurisdicción de otro tribunal.

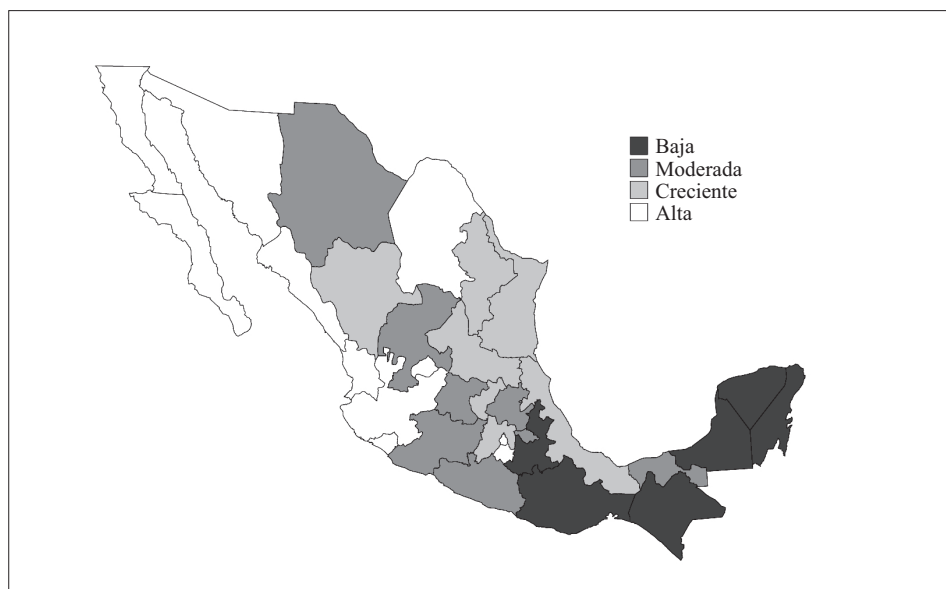
Cuadro 1
Índice estatal de controversia agraria

Posición 1996	Estado	Sujetos por expediente	Índice	Posición 1994
1	Baja California	13.14	100.00	1 (35.81=100)
2	Sonora	22.70	57.89	4
3	Sinaloa	26.40	49.76	5
4	Colima	27.23	48.25	10
5	Baja California S.	27.34	48.06	11
6	Aguascalientes	34.16	38.47	3
7	Distrito Federal	39.44	33.31	8
8	Morelos	40.29	32.61	2
9	Coahuila	41.07	31.99	9
10	Nayarit	44.56	29.48	7
11	Jalisco	49.16	26.72	6
12	Querétaro	61.43	21.39	12
13	Durango	77.66	16.92	17
14	Nuevo León	83.83	15.67	20
15	Tamaulipas	86.60	15.17	21
16	Veracruz	87.88	14.95	13
17	México	90.28	14.55	14
18	San Luis Potosí	90.69	14.49	18
19	Guanajuato	100.49	13.07	15
20	Guerrero	103.71	12.67	22
21	Zacatecas	109.44	12.01	23
22	Hidalgo	110.53	11.89	16
23	Michoacán	111.25	11.81	19
24	Chihuahua	115.80	11.35	28
25	Tlaxcala	144.21	9.11	25
26	Tabasco	144.58	9.09	27
27	Chiapas	161.15	8.15	26
28	Oaxaca	179.84	7.31	29
29	Puebla	182.35	7.21	24
30	Yucatán	372.51	3.53	30

Fuente: Elaboración propia con información de INEGI y el TSA.

Un mapa puede ilustrar la incidencia de controversias agrarias en las diversas regiones del país. Como “alta litigiosidad” se denomina a las entidades que presentan un expediente agrario por cada 50 sujetos o menos; bajo la denominación “litigiosidad creciente” se agrupa a los estados en los que se ha presentado un asunto a los tribunales por más de 50 sujetos pero menos de 100; como “litigiosidad moderada” aquellas regiones que presenten una controversia por más de 100 sujetos, pero menos de 150; por último, la “baja litigiosidad” se presenta en las zonas cuya densidad de sujetos por expediente es superior a los 150.

Distribución geográfica de la litigiosidad agraria



Esta proporción entre número de controversias y sujetos de derechos agrarios ilustra la distribución geográfica de la incidencia de controversias judiciales agrarias. La alta conflictividad se concentra en el norte del pacífico mexicano. En general se trata de entidades con bajo número de sujetos agrarios (apenas si concentran 15% de los sujetos agrarios del país) que, sin embargo, presentan una gran dinámica en las controversias (39% de los expedientes agrarios del país). Esta litigiosidad sugiere 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.

En estos estados también se da alta presencia de expedientes de rezago agrario, sumando 41% de esta clase de asuntos en todo el país (Jalisco por sí mismo concentra uno de cada seis expedientes de rezago). En el Distrito Federal, a pesar de que no se está aplicando 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 (durante 1997, se registraron 1,600 expedientes de rezago en el Distrito Federal). 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. No obstante que reúnen casi 10 mil expedientes (16% del total de asuntos agrarios del país), Veracruz y México, se encuentran entre los estados con litigiosidad creciente. Aún más significativos son los casos de Puebla y Oaxaca que, con sus casi 5, 500 expedientes, se consideran de baja litigiosidad, toda vez que en ellos residen 20% de los sujetos agrarios del país.

En la zona sur del país y la Península de Yucatán, se presenta la denominada “baja litigiosidad”; se trata de seis estados que presentan más de 150 sujetos agrarios por expediente. 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. Otra hipótesis que podría aplicar-

se en estas entidades, es el hecho de que las comunidades indígenas (que son muy significativas en el sureste mexicano) recurren a mecanismos informales de resolución de controversias,¹¹ por lo que no todos los conflictos agrarios son registrados por los tribunales.

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 subsedes de la región 575 asuntos, esto es, apenas un expediente por cada 372 sujetos agrarios.

Esta clasificación es una proporción estadística que muestra la frecuencia de controversias agrarias en una región, pero no indica la intensidad del problema o la 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 éste la complejidad de los asuntos, que implican luchas ancestrales y hasta étnicas, haría preferible para el magistrado de Oaxaca manejar 100 o 200 expedientes más, que 15 o 20 de estos asuntos de gran dificultad.

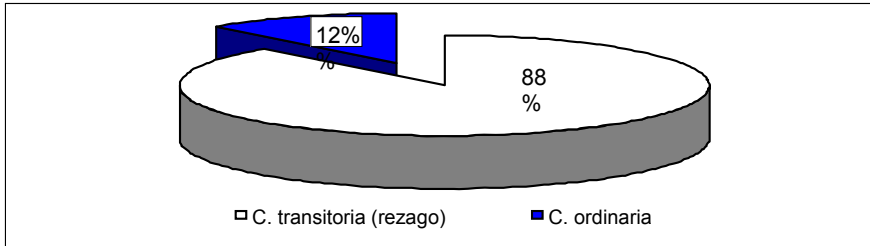
Tribunal Superior Agrario

Como se describió al principio, el Tribunal Superior Agrario es la instancia superior del sistema de tribunales agrarios que se ocupa de asuntos de la llamada competencia transitoria o de rezago agrario y resuelve expedientes 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, quejas, entre otros.

En cuatro años de trabajo, el TSA ha recibido 5,363 asuntos, 4,730 de rezago agrario o competencia transitoria (88.2%) 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.

¹¹ Las soluciones a que se llegan por usos y costumbres u otros medios informales de resolver controversias no siempre son estables. De hecho, en esta región se dan muchos casos de violencia en la disputa de derechos.

Gráfica 5
Distribución de la demanda de servicios de impartición de justicia del Tribunal Superior Agrario 1992-1996, por materia

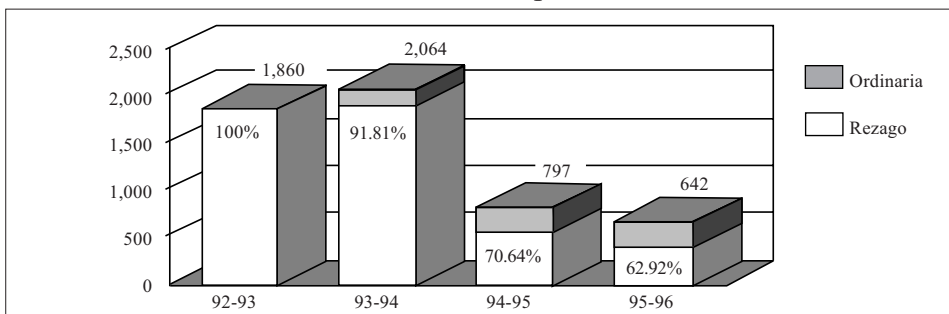


Total de expedientes (1992-jun. 1996)	Competencia transitoria	Competencia ordinaria
5,363	4,730 (88.2%)	633 (11.8%)

Fuente: 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.

Gráfica 6
Distribución de los expedientes ingresados anualmente al TSA, por materia



Fuente: 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 no había aún sentencias de los TUA que impugnar. Estas resoluciones comenzaron a emitirse hasta mediados de 1993. El número de asuntos se incrementó entre 1994 y 1995, manteniéndose en una cantidad muy similar durante el año 1995-1996. No obstante, el incremento en la resolución de nuevos asuntos recibidos por los TUA permite suponer que el número de recursos de revisión y excitativas de justicia irá en aumento en los periodos siguientes.

La respuesta de los tribunales

Ya se describió a grandes rasgos la magnitud, distribución y composición de la demanda de servicios de impartición de justicia agraria. 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 1,994, agregándoseles 398 expedientes ingresados en promedio en cada TUA durante el periodo 1995-1996.

En un principio esta podría parecer una cantidad moderada de asuntos ingresados anualmente, sobre todo si se considera 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 1995,¹² o en un caso extremo si se compara con la carga de trabajo de un juzgador local en materia civil.¹³

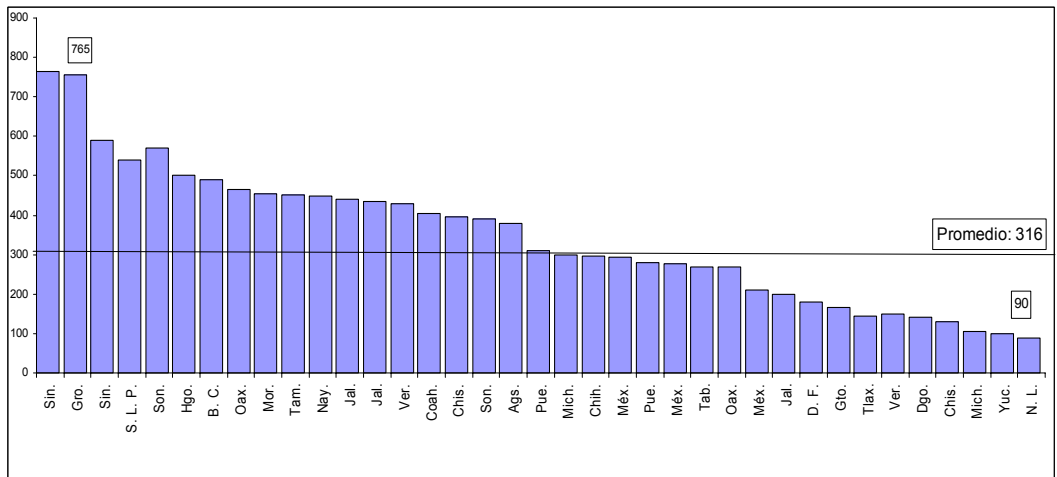
¹² Anexo al informe 1995 del Presidente de la Suprema Corte de Justicia y del Consejo de la Judicatura Federal, Suprema Corte de Justicia, México, 1995, p. 558.

¹³ 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, México, pp. 281-309, 1996.

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. En 1992 se crearon 34 TUA, que primero sufrieron ajustes y poco después resultaron insuficientes para hacer frente a los asuntos recibidos. Debido a la cantidad de asuntos y a la distribución de la demanda de servicios, el TSA realizó ajustes en el territorio correspondiente a los tribunales, eliminando algunas sedes subutilizadas y creando sedes alternas en los territorios de los tribunales donde la demanda había sido superior a la esperada. Se trasladaron tribunales a regiones con más asuntos presentados y se fusionaron TUA con menor carga de trabajo. En noviembre de 1994 la redistribución de tribunales no fue suficiente y a partir de entonces se ha optado por establecer nuevos tribunales. Para octubre de 1998 existían en el país 49 tribunales unitarios agrarios.

Hasta aquí se ha descrito la carga y desahogo promedio de expedientes; sin embargo, la distribución de la carga de trabajo tiene gran variación en las diversas regiones del país. En la siguiente gráfica se ordena en forma decreciente la cantidad de procesos en trámite, es decir, asuntos no concluidos.¹⁴

Gráfica 7
Expedientes en trámite



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

¹⁴ Los números que acompañan a las abreviaturas de los estados, se refieren al distrito o tribunal agrario que se encuentra en esa entidad. Así por ejemplo, el territorio de Jalisco está distribuido, para efectos de la

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 hay controversia (casos de jurisdicción voluntaria), o bien, otros que admiten la conciliación de intereses entre las partes; también existen procesos de gran complejidad en los que los litigantes agotan todas las instancias, pidiendo la revisión de la sentencia al TSA y/o recurriendo al juicio de amparo (en ocasiones, varias veces en un mismo proceso).

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,¹⁵ es decir, el número de asuntos que 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 periodo y se observa cómo evoluciona el porcentaje de asuntos pendientes de resolución.

Cuadro 2
Retraso judicial (asuntos pendientes de resolución en los TUA)

Año judicial	Expedientes pendientes	Nuevos asuntos	Total de asuntos	Asuntos concluidos	Expedientes pendientes	Porcentaje 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

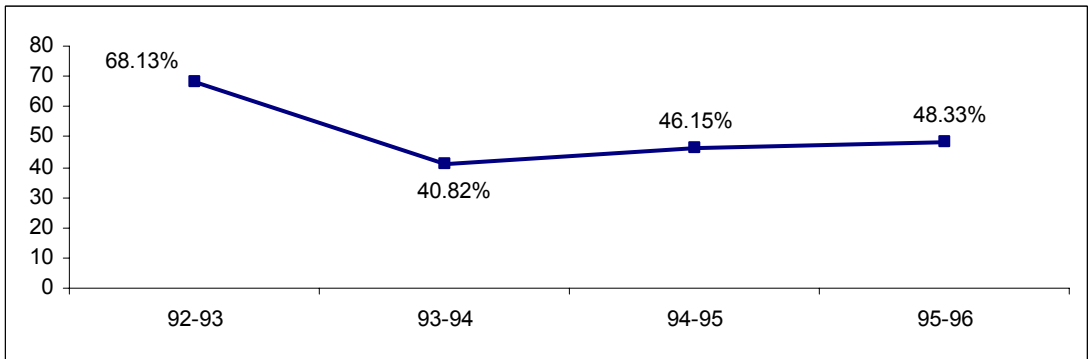
Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por la Dirección de Estadística y Control Documental del TSA.

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 cada tribunal puede tener diversas cargas de trabajo (Chiapas, Michoacán o Jalisco).

¹⁵ El término más usual es “rezo judicial”, sin embargo, he preferido hablar de un retraso judicial para evitar confusiones entre rezago agrario, al que hemos hecho referencia 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

Siempre existirá algún retraso judicial, pues un asunto ingresado un día antes del corte contable no puede ser resuelto el mismo día en que ingresa. Si el porcentaje de retraso se mantiene constante durante años consecutivos, indicará que la complejidad o la organización interna del tribunal hace que cada asunto dure en promedio entre uno y dos años.¹⁶ 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 que retrasan el desahogo del proceso intencionalmente. Los TUA presentan un retraso considerable y con tendencia ascendente.

Gráfica 8
Retraso judicial de los tribunales unitarios



Fuente: 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), resolvieron sus

materia o del proceso. Así, 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.

¹⁶ 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.

primeros expedientes hasta los primeros meses de 1993, por lo que al concluir el año judicial, en junio de 1994, 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% en el año judicial 1995-1996.

Los expedientes que constituyen el retraso judicial son mayoritariamente nuevas demandas planteadas bajo la vigencia de la nueva legislación, pues los TUA reportan un avance de 97% en la atención al rezago agrario, quedando pendientes de resolución alrededor de unos 330 expedientes de este tipo, lo que representa apenas 2.8% de los expedientes pendientes de resolución (11,692).

El retraso judicial es muy importante en el 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 transacción para 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,¹⁷ ¿a qué se debe este alto porcentaje de retraso judicial en los TUA? Las principales causas del retraso en la resolución de controversias son las peculiaridades del proceso agrario que

¹⁷ 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.

determinan la dinámica de los TUA, el desempeño de los funcionarios de los tribunales, así como el elevado número de amparos.

Una causa muy importante del retraso son las peculiaridades del proceso agrario. El nuevo proceso 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”,¹⁸ 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: art. 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 comenzada, rara vez se logran desahogar todas las pruebas ofrecidas. Esto sucede en la mayoría de los procesos y en todas las materias. Con frecuencia 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. Sin embargo, en los tribunales agrarios las suspensiones de las actuaciones procesales provocan considerables retrasos en la resolución de las controversias, en virtud de que, por la dinámica del proceso, sólo pueden programarse una o dos audiencias por día, que representa un dispendio de recursos (un día del tribunal para el desahogo parcial y raramente total de una o dos audiencias).

La complicación sobreviene por la tardanza de las audiencias. La oralidad, que buscaba ser instrumento para el acceso a la justicia y celeridad de los

¹⁸ Couture, Eduardo J., *Fundamentos del derecho procesal civil*, Depalma, 3a. ed., Argentina, 1958, p. 224.

procesos, se ha tornado, por causas de organización, en un obstáculo para la agilidad del proceso ya que, al tener que 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 jurídicas, 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...” (art. 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. (art. 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.¹⁹ Suele suceder que la primera audiencia del día programada para las nueve de la mañana no se realice o se suspenda por alguna de las causas legales, sin que se pueda desahogar otro asunto en las horas que restan para el inicio de la siguiente audiencia agendada.

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 una agenda del tribunal saturada, es raro que se respete el término legal para la continuación del proceso. Las audiencias llegan a concluirse tras tres o cinco episodios en promedio. La Ley previó 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.

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 los 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, entre otras. 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 desconoci-

¹⁹ Una audiencia se puede retrasar o suspender si se presenta a contestar la demanda por comparecencia y se le pide a la Procuraduría Agraria que auxilie en su redacción (art. 178, LA); si una de las partes asiste con asesoría legal y la otra no (art. 179); si la demanda contiene irregularidades por corregir (art. 181); si se reconviene o contrademanda (art. 182); si el demandante no asiste o por ausencia de ambas partes (arts. 183 y 184); si se espera alguna persona citada o para permitir que los peritos realicen sus apreciaciones (art. 194); si el magistrado requiere apreciar detenidamente las pruebas presentadas (art. 188), entre otras.

miento de las particularidades de la materia agraria.²⁰ 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 por el tiempo que toma la aclaración del extravío judicial, sino porque 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 fuente constante de retrasos en la conclusión de los expedientes. La tramitación de amparos 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 es cualquier actuación procesal realizada con anomalías que impliquen violaciones a las garantías procesales de los individuos (notificaciones, rechazo de pruebas, desechamiento de la demanda, valoración de pruebas, ejecución de sentencia, etc.). De esos 5,318 juicios de amparo, sólo 1,195 habían sido resueltos, permaneciendo 4,123 en trámite.²¹

El proceso de amparo incrementa en gran medida la duración de los procesos. Por ejemplo, un proceso agrario tarda en promedio un año (si se interpuso el recurso de revisión ante el TSA habría que agregar tres meses). Si se recurre al amparo probablemente dure entre seis meses (cuando se declaran improcedentes) y un año más (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

²⁰ Además de que el proceso agrario es *sui generis*, presenta la complejidad de que, al lado de la nueva legislación agraria, coexisten disposiciones de la abrogada Ley Federal de la Reforma Agraria, que se siguen aplicando transitoriamente a los expedientes de rezago agrario. Otra fuente de complejidad es el hecho de que cuando existen instituciones referidas mas no reguladas por la LA, se aplican supletoriamente disposiciones civiles. Además, a la materia agraria le corresponden modalidades y particularidades procesales, contenidas en un capítulo específico de la Ley de Amparo.

²¹ Dirección Jurídica del TSA.

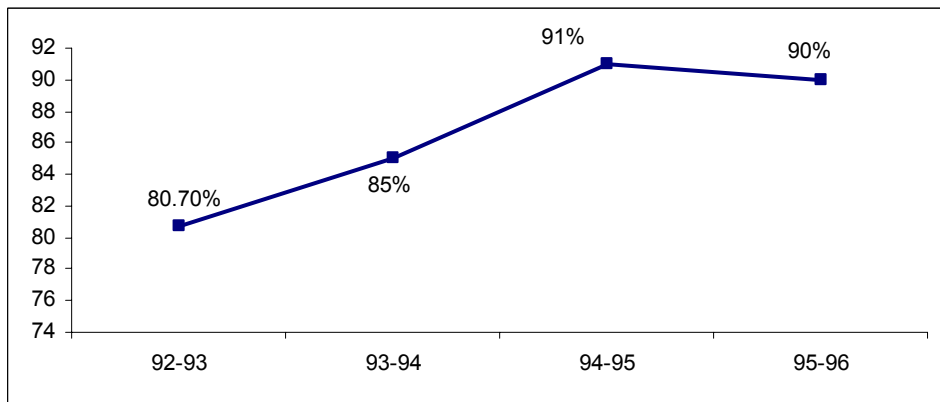
“repondrá el procedimiento” (se reparará la falla) y continuará el proceso original ante el TUA desde el punto en que quedó suspendido por la tramitación del amparo.

Así, es fácil encontrar casos de expedientes tramitados por dos años y medio, suponiendo que sólo se interpuso un juicio de amparo. En muchos casos los asuntos cuentan con hasta tres o más amparos tramitados, pudiendo durar hasta cinco o más años.

Tribunal Superior Agrario

La tarea realizada por el TSA en la atención de su competencia transitoria es muy significativa, pues ha hecho posible que la conclusión del rezago judicial esté cada vez más cerca. En 1996 se reportaba resuelto 90% de los asuntos de rezago agrario turnados por las autoridades agrarias al TSA para su resolución.

Gráfica 9
Avances en la resolución de los expedientes
de rezago por el TSA



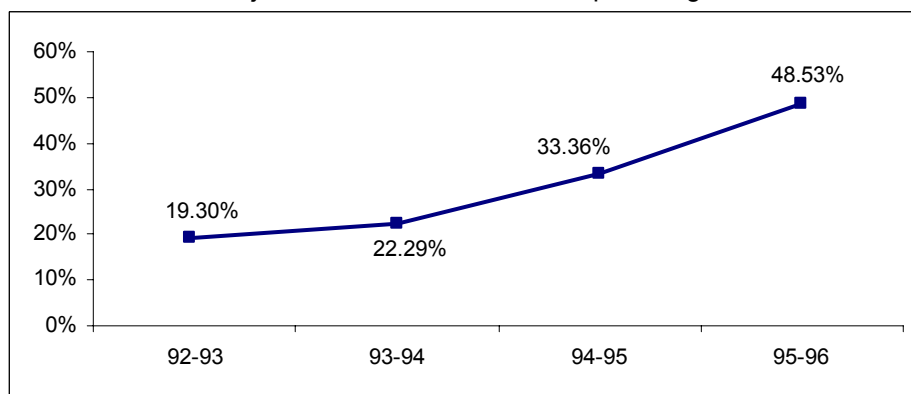
Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Estadística y Control Documental del TSA.

Desagregando las cifras de la atención al rezago se observa que, para el 30 de junio de 1996, de las 4,257 resoluciones del TSA 2,144 son favorables a los solicitantes (50.36%), 1,718 desfavorables (40.35%) y 382 planteamientos se declararon improcedentes (9%). El impacto social y económico de las resoluciones es de considerable magnitud. Según cifras presentadas en

el cuarto informe de actividades del TSA,²² con las resoluciones favorables se había beneficiado a 108,920 solicitantes y sus familias, asignando 1'757,784 ha y 150'683,109 metros cúbicos de agua. Esta superficie es similar a la repartida durante todo el sexenio del Presidente Adolfo Ruiz Cortines (1.9 millones de hectáreas) y es más grande que la suma de la superficie total de los estados de Aguascalientes, Colima y Morelos. Estas cifras refieren la cantidad de recursos otorgados a los solicitantes, mas no se dispone 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, se observa que, no obstante que la demanda de los servicios del TSA presenta una tendencia decreciente, el retraso en la conclusión de los asuntos va en aumento (como se aprecia en la gráfica). En 1996 el TSA presentó un rezago judicial del 48.5 por ciento.

Gráfica 10
Retraso judicial anual del Tribunal Superior Agrario



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

De los 528 expedientes que esperan resolución, 473, corresponden a asuntos de rezago agrario; mientras que apenas los 55 expedientes restantes son de competencia ordinaria. Es decir, a pesar de que los asuntos de compe-

²² Tribunal Superior Agrario, *Cuarto informe: hacia una nueva cultura jurídica agraria*, México, 1996, p. 9.

tencia ordinaria se han incrementado en los últimos años (en el año judicial 1995-1996 representaron 37% 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, art. 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.

Cuadro 3
Retrato judicial (asuntos pendientes de resolución en el TSA)

Año judicial	Expedientes pendientes	Nuevos asuntos	Total de asuntos	Asuntos resueltos	Expedientes pendientes	Porcentaje de retraso
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

Fuente: 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, que contrasta con los 1,883 asuntos resueltos durante su primer año de funciones (1993-1994). Como explicación a este retraso, los funcionarios judiciales argumentan que los asuntos pendientes presentan mayor complejidad, lo que exige tiempo y cuidadosa atención de los juzgadores.

Un funcionario judicial 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”.²³ 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; hay títulos emitidos por Maximiliano de

²³ Entrevista con la Lic. Marcela Ramírez Borjón, Secretaria de Estudio y Cuenta del TSA, julio de 1997.

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, la LFRA. Los procesos dan testimonio de las peripecias legaloides y los sesgos ideológicos o políticos, así como de actos de simulación, corrupción e impunidad longevos. Décadas y hasta siglos de disputas pendientes de una resolución que tendrá que considerar actos remotos en el transcurso de la vigencia de leyes de la más diversa índole. Dificil labor de hacer justicia frente a expectativas añejas y legítimas.

Los asuntos de rezago agrario son, en su mayoría, expedientes cuya peculiar complejidad ha estancado su deliberación. De los 473 expedientes que constituyen el retraso judicial de esta materia, 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 a las autoridades agrarias por considerarse que están mal integrados.

Otro argumento que sostienen algunos funcionarios del TSA es que el descenso en el número de resoluciones y acuerdos de los magistrados ponentes se debe a que sus actuaciones han mejorado cualitativamente. Una forma de probar esta afirmación sería estudiar la variable de porcentaje de amparos concedidos (no los interpuestos), pues son la forma en que las sentencias son revisadas y evaluadas por el Poder Judicial Federal e implica la modificación o revocación a la resolución controvertida. Si bien es cierto que existen indicios de que el porcentaje de amparos concedidos se ha reducido durante 1995 y 1996, las cifras son todavía preliminares (muchos amparos están en trámite) por lo que aún no se puede probar, de manera definitiva, esta hipótesis.

Cuánto cuesta proteger un derecho

En este apartado se hace 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 esa estructura de costos.

Costos de la justicia agraria

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 empleamos en actividades productivas. La depreciación de los recursos materiales y 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 podrá invertir recursos en la superficie objeto de la controversia, y el poseedor sin derecho o que se perciba a sí mismo como el perdedor potencial de la disputa, además de usufructuar la tierra indebida e impunemente durante el proceso, tendrá fuertes incentivos a explotar inmoderadamente sus recursos naturales.

La duración promedio de un proceso agrario ante los TUA puede extenderse desde un año hasta tres o más, según el cauce y complejidad que tomen las actuaciones. Aunque esto podría considerarse un avance en comparación con el sistema anterior, en el que la resolución de controversias era mucho más tardada²⁴ e incierta, el nivel de eficiencia de la nueva justicia agraria está muy lejos del objetivo del nuevo marco institucional y de las necesidades del dinamismo deseable en las transacciones agrarias.

²⁴ 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 (*La nueva justicia agraria*, TSA, *op. cit.*). El primer caso resuelto por la nueva Suprema Corte de Justicia, en 1995, fue un asunto agrario que había comenzado a tramitarse 29 años antes (“Suprema Corte de Justicia: entre la incredulidad y el rezago”, Daniel Moreno, *Enfoque*, 31 de marzo de 1996).

Otra fuente de costos para los usuarios de los servicios de impartición de justicia en materia agraria se encuentra en los gastos del litigio que se integran por los honorarios de abogados y peritos, costos de traslados, hospedaje y alimentación, entre otros. En caso de que los litigantes requieran asesoría legal, pues es optativa (art. 179, LA), la Procuraduría Agraria 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 de casos 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 algún funcionario que le pueda informar cómo va su caso (a veces 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, también existen casos de asesoría calificada y responsable 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 permita un diagnóstico sobre esta función.

Un gasto muy significativo para los usuarios de los servicios, en su mayoría campesinos empobrecidos, es el del traslado, alimentación 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. 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 (80% de la Población Económicamente Activa (PEA) no remunerada se trabaja en el campo), y un jornalero obtiene por su trabajo entre 200 y 400 pesos al mes (en el verano de 1997).²⁵

²⁵ Un instrumento por el que se ha buscado reducir costos para los usuarios de los tribunales es la denominada “justicia itinerante”, programa en el que el tribunal se traslada a municipios y localidades dentro de su

Generalmente, 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 legislación agraria 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.²⁶

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 la

jurisdicción para atender directamente a los usuarios y posibles justiciables. Sin embargo, la reducción de costos es poco significativa, pues este programa no puede abarcar a todos los expedientes en curso, ya que su labor es principalmente de información y asesoría, así como de acceso a los primeros pasos dentro del proceso agrario, o el desahogo de algunas diligencias. El resto de los trámites debe desahogarse en las sedes de los tribunales.

²⁶ 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, 1994, pp. 53-54.

predictibilidad deseada. 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.

Otra fuente de incertidumbre es la posibilidad de llegar a encontrarse, al final de un largo proceso, con una de las mayores frustraciones que puede haber en la impartición de justicia: la imposibilidad material o jurídica de ejecutar la sentencia.²⁷

Estas fuentes de costos e incertidumbre deben disminuirse a su menor expresión. Por lo que respecta a la lentitud del proceso, ya hemos señalado que debe reducirse la duración de las audiencias para poder atender más asuntos en una jornada de trabajo, introduciendo estenógrafos o induciendo 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 la responsabilidad de resarcir los costos 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

²⁷ 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” (art. 191, LA).

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 podrían considerarse, en forma análoga a la suspensión del acto de autoridad (art. 166, LA), las condiciones socioeconómicas del litigante.

Incentivos y conductas de litigantes y funcionarios judiciales

La estructura de costos y la ineficiencia descritos 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 intrínsecamente 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 vigilan-

cia 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 con 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 ingreso modesto no acudirán a los tribunales si perciben que no pueden enfrentar los costos de acceso y permanencia del 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 de transacción 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 incertidumbre para los usuarios del servicio.

El tiempo y los perjuicios de la tardanza del proceso corren en favor de una de las partes, como el demandado que no quiere ser desalojado de las tierras que ocupó indebidamente o que sabe que su predio rebasa los límites legales, o bien, 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 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, de un acuerdo bilateral, lo que allana resistencias a la ejecución de lo convenido y reduce la posibilidad de posteriores fricciones entre las partes.²⁸

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).

Sin embargo, algunas controversias agrarias (disputas de tierra) suelen presentar algunas dificultades a la conciliación, que no enfrentan asuntos de materias civil o familiar en ámbito rural, 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 registrados en los TUA.

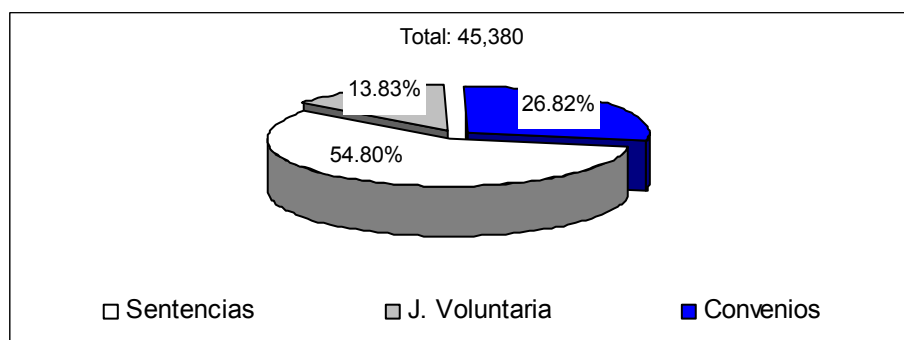
Cuando los costos e incertidumbre son considerables, los usuarios pueden optar por el abandono de los sistemas formales de resolución de controversias, o bien, negociar entre sí asumiendo sus respectivos costos. Una forma de abandonar el proceso es permitir que, por falta de actuación, el proceso

²⁸ Deben privilegiarse las soluciones locales a las elaboradas o impuestas por las autoridades, así como que las negociaciones bilaterales conciliatorias deben preferirse a los arbitrajes o sentencias judiciales, pues facilitan la ejecución de lo pactado, previenen y reducen futuras controversias y dan estabilidad al desempeño social de las pequeñas comunidades.

“caduque”, esto es, se cancele su tramitación debido a la inactividad de las partes.²⁹ Esta forma de concluir un proceso no es frecuente en la práctica.

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” (art. 185, fr. VI, LA). Esta posibilidad legal ha tenido una respuesta favorable por parte de los usuarios de los tribunales, pues a través de convenios se han concluido casi tres de cada diez expedientes.

Gráfica 11
Resolución de los tribunales unitarios 1992-1992



Fuente: Elaboración propia con datos de la Dirección de Estadística y Control Documental, TSA (dic. 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% de los asuntos resueltos. Esto se debe a que en este periodo los asuntos resueltos obe-

²⁹ 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” (art. 190, LA).

decían a expedientes de rezago agrario en los que aún se aplicaba la LFRA, que en la mayoría de los procesos no contemplaba que las partes negociaran entre sí para lograr un acuerdo conciliatorio, por lo que la 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 podría revelarnos la magnitud de los costos de negociación que asumen las partes en las diversas clases de procesos agrarios. Este 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 inmediación 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). Mientras dos audiencias son presididas por el magistrado, el resto son conducidas por el secretario de acuerdos e incluso por otros funcionarios judiciales de menor jerarquía, asentándose en todas las actas que fue el magistrado quien presidió las audiencias. Así, el magistrado firma sentencias sobre asuntos 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.³⁰ Por tal razón, en 1993 se adicionó a la Ley Agraria para establecer que “... en caso de que la audiencia no estuviere presidida por el magistrado, lo actuado en ella no producirá efecto jurídico alguno” (art. 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

³⁰ 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.

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, aunados 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 distorsionarían la misión institucional de los tribunales y generarían incertidumbre y desconfianza en 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 requeridos, los tiempos de tramitación tenderán a ampliarse, incrementando los costos y la incertidumbre de litigar.

En esta etapa en que las prácticas organizacionales aún están en formación 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 los problemas antes de que se consoliden vicios y se desvanezcan los efectos positivos de las nuevas instancias de la justicia agraria.