



ESTADO Y EVOLUCION DE LA JURISDICCION AGRARIA EN AMERICA LATINA (Desarrollo conceptual y perspectivas histórico-jurídicas)*

Lic. Ricardo Zeledón.
Prof. de Derecho Agrario de la
Universidad de Costa Rica.

S U M A R I O

1. Premisa: delimitación del objeto de estudio.	36
2. Las vicisitudes del naciente Derecho procesal agrario. La existencia de órganos agrarios en Europa Occidental.	36
3. La publicización de la agricultura y con ella del Derecho agrario y el proceso.	38
4. Perfiles para una tesis latinoamericana de la jurisdicción agraria.	40
5. (sigue) a) La primera etapa: 1) México, 2) Chile, 3) Ecuador, 4) Los casos límite.	41
6. (sigue) b) La segunda etapa: 1) Perú, 2) Venezuela, 3) Costa Rica, 4) Panamá.	43
7. Desarrollo conceptual de la jurisdicción agraria en América Latina.	46
8. A manera de conclusión: perspectivas histórico-jurídicas.	48

(*) El presente artículo corresponde a la ponencia presentada por el autor en el "Incontro preparatorio delle III giornate italo-latinoamericane di Diritto comparato", en la comisión de Derecho agrario, celebrado en Camerino (Italia) del 27 de febrero al 1 de marzo de 1978, patrocinadas por la "Scuola di perfezionamento in Diritto Civile" de esa ciudad y la "Associazione di studi sociali latinoamericani", que es el ensayo que aparecerá publicado en la Revista "Desarrollo rural en las Américas" del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas con algunas modificaciones.

1. Desde los albores del Siglo, paralelo a las primeras manifestaciones de reforma agraria, América Latina ha conocido una serie de intentos para establecer tribunales agrarios. Se ha forjado la idea de que debe ser en una sede especializada donde se deban discutir todos los conflictos que tengan por causa relaciones jurídicas agrarias. La idea no se perfiló en un principio en forma clara. No existía definición sobre la naturaleza de los órganos que se iban a crear (si administrativos, mixtos, o jurisdiccionales); no estaba claro tampoco la magnitud de la competencia a conceder (reducida a los procesos expropiatorios, sobre la normativa de la ley de reforma agraria, o de todo lo referente al contenido del Derecho Agrario); menos claro aún estaba el procedimiento a adoptar y sus principios procesales.

Hoy, a más de medio siglo del primer intento, el panorama ha cambiado notablemente. La reforma agraria a medida que se ha ido perfilando y difundiendo, ha puesto en evidencia la urgente necesidad de crear órganos especializados, a través de los cuales se resuelvan todos los asuntos regulados por el Derecho Agrario. Ha sido grande la cantidad de medidas políticas tomadas que se toparon con una muralla institucional —inspirada en principios jurídico-políticos diferentes— que frustró los efectos buscados por las leyes reformadoras. En la década de los 60 —nos dice el Director General del Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas— la reforma agraria se encontró "*dentro del contexto de un ordenamiento jurídico rígido, procesalmente complicado, generoso en la concepción de términos y de plazos, y avaro en la demostración de resultados eficaces*" (1).

Poco a poco va cobrando validez un movimiento que se va a conocer con el nombre-símbolo de jurisdicción agraria. Es —además de un sistema por el cual se crean órganos agrarios, se les concede competencia, se instaura un procedimiento especial y se marcan los principios procesales que lo inspiran— un medio de llevar justicia al campo a través de la mesurada protección de los sujetos procesales más débiles: los campesinos, protegiendo sus intereses porque el titular del órgano se encuentra imbuido en una inspiración diversa, que

le permite resolver en forma equa, es decir, sus fallos deberán tomar en consideración una realidad palpante, y un proceso social y de proyección en que se siente que es "*un elemento de transformación de un orden que pretendemos superar*" (2).

El presente ensayo tiende brevemente a:

- 1) Reportar la existencia de una nueva clasificación jurídica: el Derecho Procesal Agrario;
- 2) Reconocer la publicización de la agricultura latinoamericana —y con ello del Derecho Agrario y su proceso, que juegan un papel importantísimo en la perfilación de la jurisdicción agraria; y
- 3) Exaltando la importancia capital de la normativa procesal agraria dictada en algunos países de América Latina, ubicar su desarrollo conceptual y enunciar sus perspectivas histórico-jurídicas.

2. En el campo científico han sido muchas las adversidades para reconocer la existencia y autonomía del Derecho Procesal Agrario. El primero en oponerse a una clasificación en este sentido fue Piero Calamandrei, que asistiendo al Primo Congreso Nazionale di Diritto Agrario, verificado en Florencia en 1935, se manifestó en contra de la instauración de un proceso especial —distinto al ordinario— por el cual se conocieran de los asuntos referentes a la agricultura.

Comenzó diciendo el célebre profesor italiano: "*dado que el proceso sigue al Derecho como la sombra sigue al cuerpo y, no obstante su autonomía científica cada vez más afirmada en estos últimos decenios, el derecho procesal, como instrumento práctico del derecho sustancial, se conforma y se plasma necesariamente sobre las exigencias de éste, es lícito al procesalista, que asistiendo al presente Congreso puede darse cuenta del camino cumplido en Italia hacia el estudio sistemático del Derecho Agrario como disciplina autónoma, preguntarse si a este siempre más neto diferenciarse del derecho sustancial de la agricultura, no deba corresponder, un análogo movimiento de diferenciación en el campo del proceso: si no se pueda hablar, esto es, al margen y apéndice del estudio del Derecho Agrario sustancial, privado*

(1) ARAUJO, J.E., *Una nueva concepción de la empresa agraria en América Latina* (Discurso pronunciado en la IV reunión interamericana de ejecutivos de la Reforma agraria, Panamá, Mayo de 1972) publicado en la obra *Una opción humanista en el desarrollo rural de América* (Lehmann, San José, 1974) ps. 203-12, 206.

(2) CASTAÑEDA LA FONTAINE, C., *Memorias del Presidente del Tribunal Agrario (Año Judicial 1973-75)* (Corte Suprema de Justicia, Lima, 1975) p. 15.

y público, de un derecho procesal de la agricultura, como otras veces se ha hablado del derecho procesal del comercio, o se habla hoy del derecho procesal del trabajo" (3). La pregunta formulada tenía su respuesta. La solución no era la de crear una jurisdicción especial, sino imprimir en el proceso ordinario una serie de modificaciones que hicieran un proceso menos lento, más adecuado a las necesidades de la agricultura (4); en el centro de la discusión no estaba solo crear tribunales agrarios —que parecía idea inoportuna a Calamandrei— sino "el problema general de la reforma del proceso civil ordinario debe ser considerada como problema que interesa en forma esencial a la economía agraria" (5) sobre la cual cae, más que en otros aspectos de la economía italiana, los anacronismos del proceso de la época. En principio parece que la tesis de fondo era la de evitar que el Derecho Agrario —naciente, vigoroso— asumiera un procedimiento del cual le costaría luego liberarse y que —con vista al nuevo código procesal a dictarse— fuere un atraso en vez de un adelanto (6).

La tesis de Calamandrei más que una alta dosis científica tenía todo un justificado asidero político: juristas como él intentaban hacer realidad el ideal chiovendiano de la oralidad. En las discusiones que se realizaban para la implantación del nuevo código procesal civil, en un ambiente político difícil y adverso —con el fascismo en el poder los juristas que tenían esa tarea quisieron centrar

toda la discusión en una sola ley, sin atomizarse en diversos proyectos porque se corría el riesgo de perder la tesis. Juristas del régimen como Carrara lo secundaron en su posición (7) y otros que no lo eran también lo hicieron (8).

Hubo también algunas objeciones. El autor mexicano Héctor Fix Zamudio sostuvo, tiempo después, que Calamandrei en "su exquisita sensibilidad de jurista percibía que el sistema autoritario que padecía su Patria en esa época, era poco propicio para el establecimiento de disposiciones instrumentales agrarias inspiradas en postulados de justicia social, y por eso es que se refugió en el proceso civil" (9). En igual sentido se pronunciaría luego el alumno dilecto: Mauro Cappelletti, quien sostuvo que el maestro al ver hoy la frustración de hacer realidad el ideal chiovendiano de la oralidad, y con él el de la inmediatez, la concentración, la simplicidad y racionalidad de las formas, de un proceso capaz de satisfacer las exigencias de la agricultura en el plano de la tutela jurisdiccional, sería el primero en reconocer la necesidad de un proceso que cumpla con las específicas exigencias que él mismo indicaba (10).

Comienza en esta forma a desarrollarse los estudios científicos del Derecho Procesal Agrario en Italia (11).

La elaboración científica en el plano europeo occidental cobrará pronto actualidad porque en casi todos los países existen órganos encargados de

(3) CALAMANDREI, P., *Diritto agrario e processo civile*, en *Atti del primo congresso nazionale di Diritto agrario* (Tip. Ed. Mariano Ricci, Firenze, 1935) ps. 353-69, luego en *Studi sul processo civile* (Cedam, Padova, 1939) IV, ps. 15-32, y ahora en *Opere Giuridiche* (al cuidado de Mauro Cappelletti) (Morano, Napoli, 1965) I, ps. 279-94, 279.

(4) CALAMANDREI, P., *Ibid.*, p. 289.

(5) CALAMANDREI, P., *Ibid.*, ps. 293-94.

(6) Al respecto sostenía CALAMANDREI que "se é vero, in generale, che le leggi seguono, non precorrono, i tempi, e che, specialmente nei regimi parlamentari, il diritto si limita quasi sempre a prendere atto di una realtà economica già natura, questo fenomeno di ritardo si verifica in due momenti, e quasi si potrebbe dire al quadrato, nelle leggi processuali" *Ibid.*, p. 281.

(7) En este sentido decía: "come regola valgono per i rapporti dell'agricoltura gli stessi istituti processuali ordinari", en CARRARA, G., *Corso di Diritto agrario* (Studium, 2 Ed., Roma, 1938) I, ps. 32-33.

(8) En este sentido se pronunciaría años más tarde NICETO ALCALA ZAMORA Y CASTILLO que secundando la tesis de CALAMANDREI sostuvo: "El procedimiento sobre los litigios agrarios no creemos (. . .) que requiera una judicatura especial, distinta de la civil", en *Delimitación del proceso agrario: litigio, jurisdicción, procedimiento*, publicado en *Atti della Seconda Assemblea del Istituto di Diritto agrario internazionale e comparato* (Giuffrè, Milano, 1964) I, ps. 431-64, 458.

(9) FIX ZAMUDIO, H., *Lineamientos fundamentales del proceso agrario mexicano*, publicado en *Atti della Seconda Assemblea del I.D.A.I.C.*, *Ibid.*, I, ps. 369-429, 380.

(10) Cfr., en este sentido, el interesantísimo artículo CAPPELLETTI, M., *Il problema processuale del diritto agrario alla luce delle tendenze pianificatrici delle costituzione moderne*, en *Atti della Seconda Assemblea del I.D.A.I.C.*, *Ibid.*, II, ps. 475-514, 497-98.

(11) No obstante que con anterioridad a la segunda asamblea del I.D.A.I.C. aparecen en diversas revistas artículos sobre el tema, nunca se concretó doctrinariamente ningún intento que valga la pena mencionar. La primera obra monográfica difundida es: ANSELMI BLAAS, V., *Il processo agrario* (Giuffrè, Milano, 1973) que no se limita al estudio del ordenamiento jurídico italiano sino que comenta las experiencias de Francia, Alemania, Inglaterra, al lado de la italiana, y a partir de ahí se comienza a difundir la discusión sobre el argumento en las revistas agrarias y procesales del país.

En Francia no existe un estudio sistemático del tema, se encuentran solamente referencias en las obras que hacen alusión a los contratos agrarios (en especial al arrendamiento de esta naturaleza), como por ejemplo en POIREL, R., *Baux Rurales* (Daloz, Paris, 1971). En España en igual forma existe poquísimos interés por el tema, no

resolver controversias de Derecho Agrario. En Alemania Federal el juez agrario no existe, pero encontramos el *Landwirtschaftsgerichte* que es un órgano administrativo facultado para conocer de las controversias relacionadas con los arrendamientos agrarios y forestales, así como del régimen de transmisión hereditaria. En Austria no obstante el magnífico procedimiento civil que tienen (oral, rápido, concentrado, de carácter público) carece de sede agraria. Bélgica conoce en sede civil. Dinamarca tiene la *Commision des petits exploitations* y la *Commision d'Etat pour la legislation foncière*, sin tribunales agrarios, que se justifica porque el 95 por ciento de los agricultores son propietarios. En Escocia existen los *Land Courts* de carácter cuasi jurisdiccional que resuelven conforme a principios de justicia natural. En España con carácter regional existen los tribunales de aguas, los jurados de las comunidades de labradores, tribunales para la rendición de foros de Galicia, Asturias y León, los jurados mixtos de trabajo rural y de la producción e industrias agrícolas, y las comisiones locales que son competentes para conocer de las concentraciones parcelarias. En Finlandia hay jueces competentes para conocer de materia de expropiación con base en la ley de reforma agraria que fue promulgada para dar tierras a todos aquellos ciudadanos que perdieron sus terrenos por el Tratado de Versalles, por haber pasado a manos de la Unión Soviética. En Francia existen los *Tribunax paritaires de baux ruraux* que forman parte de la *Jurisdiction d'exception*. En Holanda las controversias agrarias provienen de la ley de arrendamientos rústicos, que confiere competencia a los *Pachtckamers*, pero tienen carácter administrativo. En Inglaterra la solución de controversias es de competencia de árbitros y órganos judiciales especializados, los órganos son los *Agricultural Lands Tribunals*, que resuelven conforme al principio del Derecho natural. Irlanda posee tribunales agrarios creados desde 1881 cuya competencia consiste en la adquisición forzosa de terrenos y su posterior distribución entre los campesinos, fijando precio y forma de pago, se llama *Land Commision*, integrado por un *Judicial commisioner* y cuatro *commisioner* laicos,

que tienen por superior a la *Supreme Court* cuando medien motivos de Derecho. Italia tiene dentro de los tribunales civiles las *Sezioni Specializzate agrarie* que conocen de los contratos agrarios y están integrados por jueces, juristas y laicos. Luxemburgo no tiene juez agrario, conocen los tribunales ordinarios. Noruega tiene un 92 por ciento de agricultores propietarios, y ha creado las *Land Committers* con carácter técnico asistencial, dependiente del *Agricultural Country Society*. En Portugal los problemas provenientes de los arrendamientos de fundos rústicos son conocidos por una comisión arbitral integrada por un Juez de distrito (presidente), un representante del Ministerio de Agricultura y de las organizaciones agrícolas, cuyas resoluciones tienen recurso de apelación ante el Tribunal de Relacao. En Suecia por leyes de 1926 y 1927 se crearon jueces especiales que tienen competencia en cuanto a la delimitación y uso de parcelas de tierras, es el *Land Partition Courts*, que está integrado por el Juez de distrito y por tres laicos electos popularmente. Finalmente —para completar el marco de la Europa occidental— en Suiza hay jueces especializados pero solo para los cantones de Lucerna, Zürich y Glaris, que conocen de contratos agrarios y problemas de aguas (12).

La creación de estos órganos agrarios, la elaboración científica de su función, y la existencia misma de ellos tiene como fundamento la solución de conflictos entre el capital (propietarios no productores) y el trabajo (productores no propietarios), en que el Estado interviene activamente por el proceso de publicización que se presenta en la agricultura.

3. En nuestra América Latina —como en el resto de los regímenes constitucionales existentes— se ha operado una evolución del esquema jurídico constitucional. Se ha pasado de un sistema "liberal" en que solo encontraban protección los derechos individuales —llamados también clásicos o políticos— de libertad, a un sistema "social" en el que esos derechos —sin ser suprimidos— son integrados con la garantía y tutela de los derechos

obstante que en las revistas especializadas se encuentran algunas referencias (por ejemplo en *Revista de estudios agro-sociales* del autor AGUNDEZ FERNANDEZ) y la reciente obra: FAIREN GUILLEN, V., *El tribunal de las aguas de Valencia y su proceso (oralidad, concentración, rapidez, economía)* (Artes Gráficas Soler, Valencia, 1975) que dan pie para abrir un amplio debate.

(12) Cfr., GERMANO, A., *Appunti sulle recente legislazione agraria inglese* en *Riv. dir. agr.*: *Id.*, *I tribunali agrari nel diritto europeo occidentale* en *Riv. dir. agr.*, 1968, ps. 254 y 587; AGUNDEZ FERNANDEZ, A., *Tribunales agrarios en Revista de estudios agro-sociales*, 1955, No. 11, ps. 36-66; *Id.*, *Justicia agraria en Iberoamérica*, en *Revista de Estudios agro-sociales*, 1972, No. 79, ps. 169-84; y MANSREVERY, J., *Derecho agrario y Justicia agraria* (F.A.O., Roma, 1974) que reporta la legislación existente, sobre este tópico en casi todo el mundo.

"sociales" o "económicos" de libertad (13). En cuanto al derecho de propiedad se refiere se da el tránsito de la "propiedad-señoría", individual, absoluta, a una "propiedad-instrumento de producción", a una "propiedad-actividad", que pasa a ser un derecho-deber por la obligación del cumplimiento con su "función social" (en cuanto al racional disfrute y justa distribución).

Por otro lado, con la ruptura de la unidad del derecho privado se da una ruptura de la unidad del sistema económico que implica que la tierra —que era identificada, por excelencia, con el derecho de propiedad— deja de tener unidad en la voluntad del particular, para salir de él y adquirir el carácter de bien de producción (14).

En este estadio se produce una evolución conceptual del derecho de propiedad, del derecho de propiedad de la tierra, y la actividad agrícola también lo hace. "*La actividad agrícola se coloca en el horizonte de un nuevo derecho, que es, precisamente, derecho de la actividad, y no derecho de la propiedad*" (15): la concepción es radicalmente distinta.

La actividad productiva agrícola —según el criterio del ilustre profesor italiano Antonio Carrozza, al elaborar su ya famosa teoría de la agrariedad— es el desarrollo de "*un ciclo biológico relativo a la crianza de animales o producción de vegetales, que se presenta ligado directa o indirectamente al aprovechamiento de las fuerzas y de los recursos naturales, y que se resuelve económicamente en la obtención de frutos (vegetales y animales) destinables al consumo directo, sea como tales, sea previa una o varias transformaciones*"

(16) (17). Como actividad productiva la agricultura —siguiéndola a través de su "iter" de desarrollo se publiciza, sea, se orienta hacia el Derecho público.

La llamada publicización de la agricultura es un proceso que se da en el seno de esta actividad por el cual se han ido convirtiendo normas de derecho privado, *strictu sensu*, en normas que contienen derechos indisponibles, tutelados por el ordenamiento jurídico, donde la voluntad del individuo ya no es decisiva porque ha sido asumida directamente por el Poder público para la satisfacción de un interés colectivo.

La publicización de la agricultura, del sector agropecuario, de la estructura agraria en Latinoamérica se realiza continuamente. La legislación de la reforma agraria, aquella sobre la protección de los recursos naturales, la del crédito agrario, la del seguro agrícola, la de protección del mediano y pequeño productor, son normas de Derecho Público que tienen una inmensa difusión y que van restringiendo cada día con mayor impulso la esfera de autonomía de voluntad del privado.

Este proceso tiene dos consecuencias inmediatas sobre el ordenamiento jurídico: 1) En el campo del derecho sustancial modificando la totalidad de los principios generales del Derecho, y por ende, obligando a una diversa interpretación de la normativa iusagraria; y, 2) Al publicizarse la agricultura y las normas de derecho sustancial, la inminente necesidad de dictar normas procesales que tiendan a suprimir la iniciativa absoluta de las partes, en la búsqueda del equilibrio entre el derecho y el proceso.

(13) MORTATI, C., *Istituzioni di diritto pubblico* (Cedam, 9 Ed., Padova, 1976) II, ps. 1016 y ss.

(14) En este sentido véase el conocido artículo: IRTI, N., *Dal diritto civile al diritto agrario (momenti di storia giuridica francese)* (Giuffrè, Milano, 1962) ps. 103-05.

En la obra el autor fija la atención en el momento histórico en que se da el tránsito del Derecho Civil al Derecho Agrario, y lo encuentra en la crisis del Código Napoleón cuando deben crearse categorías conceptuales de la unidad y de la actividad: la primera considera la tierra en la idea del objeto, no interesa la acción del individuo; en la segunda se funde la propiedad de la tierra con la actividad productiva; así nace una nueva rama del Derecho porque la tierra se encuentra en el centro, tierra que sale del ámbito del Derecho Civil en que se resuelven problemas de pertenencia y utilización.

(15) IRTI, N., *Ibid.*, p. 106.

(16) CARROZZA, A., *Problemi generali e profili di qualificazione del Diritto agrario* (Giuffrè, Milano, 1975) p. 74. (En español se encuentra publicado el artículo: *La noción de lo agrario (Agrariedad). Fundamento y extensión*, que fue la conferencia dictada en las *Jornadas Italo-Españolas de Derecho Agrario* (1972) publicadas en el volumen del mismo nombre (Universidades de Salamanca y Valladolid, Valladolid, 1972), y ahora en *Revista Judicial de la Corte Suprema de Justicia* de Costa Rica (San José, 1977) No. 5, ps. 9-24, que constituye la base fundamental del libro mencionado e igualmente de su teoría sobre "la agrariedad" que cobra en Europa y el mundo entero gran vigencia y que de ser asumida por la doctrina —como ya se nota que sucede— constituirá un vuelco total en la concepción jurídica del Derecho Agrario).

(17) Cfr. en este mismo sentido el artículo: MASART, A., *Contributo alla determinazione del concetto giuridico di agricoltura*, en *Riv. dir. agr.*, 1974, ps. 312-51 que interpreta magníficamente la nueva concepción. Igual atención merece el artículo del salvadoreño ALVARENGA, L., *La materia jurídica agraria*, *Riv. dir. agr.*, 1977, ps. 41-106, en que se hacen algunas objeciones metodológicas y técnicas a la teoría de la agrariedad.

Es así como la publicización de la agricultura tiene una influencia clara sobre el Derecho Agrario y también sobre el proceso de éste.

Tómese en cuenta que es precisamente "aquella Derecho y aquella técnica deben en verdad adecuarse, adaptarse, conformarse lo más estrictamente posible, a la naturaleza particular de su objeto y de su fin, o sea, a la naturaleza particular del derecho sustancial y a la finalidad de tutelar los institutos de este Derecho" (18), porque "un sistema procesal será perfecto y eficaz, cuanto más sea capaz de adaptarse sin incoherencias, sin discrepancias, a aquella naturaleza y a aquella finalidad" (19).

4. Desde las primeras manifestaciones latinoamericanas de la reforma agraria se sintió la necesidad de adjetivar las normas iusagrarias dictadas pues se presentaban dos problemas inminentes: 1) Que las normas contempladas en las leyes de reforma agraria fueran tan solo de carácter programático, sea, que los derechos obtenidos por parte de los beneficiarios a través de esas leyes, los principios establecidos para ser cumplidos por los Entes de reforma, la política estatal a cumplir, etc., no eran actuadas (hágase caso omiso de las disposiciones discrecionales, que deberían tener otro tratamiento) porque quien tuviera un derecho subjetivo o interés legítimo concedido carecía de recursos jurisdiccionales para obligar a su cumplimiento (o exigir el pago de los daños y perjuicios causados); y, 2) Que la actividad desplegada por el Estado y los órganos reformadores se viera paralizada, por que al ser requerida la actuación del Poder Judicial por parte de algún terrateniente o acaparador para que no surtiera efecto una medida administrativa dictada en su contra en cumplimiento de la reforma agraria, impedía muchas veces aplicar la misma medida a otros terratenientes o fundos, dando tiempo para que se usaran tácticas fraudulentas que hicieren ilusoria cualquier acción del Estado (el ejemplo típico es el recurso de inconstitucionalidad contra una norma que autoriza la expropiación agraria, con lo que se logra —además de paralizar la actividad del Ente reformador en el fundo afectado— que no se pueda actuar con esa norma contra otros terratenientes).

Históricamente —como se sabe— han sido los tribunales civiles, penales, contenciosos administrativos, los que han conocido de los conflictos que se suscitan entre los beneficiarios de la reforma agraria, de ellos en relación con los Entes reformadores, o bien de éstos frente al Estado. Este era el problema de fondo. La jurisdicción agraria reclama para sí el conocimiento del contenido del Derecho Agrario, modifica sustancialmente el sistema y produce efectos distintos, que son, en línea de máximas, los de la reforma agraria.

En América Latina las experiencias que se han dado pueden clasificarse en diferentes formas. Mansrevery (20) divide en órganos administrativos, jurisdiccionales ordinarios y jurisdiccionales simples, según que el asunto sea conocido por los tribunales ya establecidos para el conocimiento de los litigios que se presenten ante el Poder Judicial, ante órganos administrativos —ya sean éstos los mismos de la reforma agraria, o creados para tener competencia para dirimir conflictos— y jurisdiccionales especiales según tengan por competencia conocer de los conflictos que se suscitan con ocasión de la reforma agraria o bien dentro del contenido del Derecho Agrario. Marín (21) hace una clasificación en tres grupos: plena jurisdicción judicial, donde ubica a Perú, tribunales agrarios especiales donde encuentran cabida Chile y Ecuador, y jurisdicción administrativa en el caso de México.

Una clasificación jurídica de los órganos de la jurisdicción agraria ha de tomar varios aspectos. 1) Si el órgano depende o no del Poder Judicial se le puede clasificar como jurisdicción ordinaria (porque el órgano, la competencia y el procedimiento siguen el principio de legalidad procesal) y jurisdicción especial según que los órganos no pertenezcan al Poder Judicial (aún cuando estén investidos con la *iuris dictio*) por ser legos los titulares o no regirse por la normativa del Poder Judicial (el caso típico es el de la jurisdicción ante órgano administrativo), o porque la competencia concedida es diversa de la de los tribunales ordinarios, o bien porque el proceso que se sigue no es el establecido por ley o bien porque no se sigue el principio de legalidad procesal (como en el caso de los tribunales creados no por el Legislativo para conocer de hechos o situaciones concretas). 2) Los tribunales or-

(18) CAPPELLETTI, M., *Ideologie nel diritto processuale*, publicado en *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1962, p. 193-219, ahora en *Processo e ideologie* (Il Mulino, Bologna, 1969) ps. 3-54, 5.

(19) CAPPELLETTI, M., *Ibid.*

(20) MANSREVERY, J., *supra* nota 12, ps. 40-66.

(21) MARIN, R., *El procedimiento y la jurisdicción agraria* (Universidad de Costa Rica, San José, 1974) p. 56.

dinarios han de dividirse según la especialidad de la materia, según conozcan o no del Derecho Agrario; los que conocen del contenido del Derecho Agrario junto con otras materias (civil, penal, contencioso administrativo), con principios tradicionales, seguirán siendo ordinarios, en tanto que serán especializados los que conozcan —siempre en el seno del Poder Judicial— únicamente de los procesos en que se discutan asuntos regulados por el Derecho Agrario.

En sentido amplio pertenecen a la jurisdicción agraria los órganos de jurisdicción especial y especializada; en sentido estricto y propio solo la jurisdicción especializada agraria.

5. a) El desarrollo de la jurisdicción agraria latinoamericana se debe ubicar en dos etapas. A la primera pertenecen los casos de México, Chile y Ecuador: el primero creó una jurisdicción especial y los otros dos de carácter especializada pero con una competencia sumamente reducida. En la segunda, fundada en bases nuevas que permiten un estudio científico más profundo pertenecen los casos de Perú, Venezuela y los proyectos de ley que existen en varios países entre los que sobresalen Costa Rica y Panamá.

1) México. Dentro del contexto latinoamericano ningún país ha sido tan precoz y profundo en la promulgación legislativa agraria como México. En la segunda década de este siglo ya había dictado la Ley de Reforma Agraria, había incorporado los principios fundamentales del proceso que desarrollaba en el agro en la Constitución Política, y sentó las bases para garantizar la defensa de los derechos concedidos a los beneficiarios de la reforma a través de procedimientos especiales.

En cuanto a la justicia agraria, se establece una jurisdicción especial a través de la Ley del 6 de enero de 1915 que fue luego incorporada en el Código Agrario del 23 de setiembre de 1940 y posteriormente en el Código Agrario del 31 de diciembre de 1942, ahora —por la derogatoria y modificación de este último— la normativa procesal agraria se encuentra en la Ley Federal de Reforma

Agraria del 16 de abril de 1971 (publicada en el Diario Oficial No. 41 del 16 de abril) en el libro V que se denomina "Procedimientos agrarios" (22).

Desde hace mucho tiempo existen las acciones de restitución, ampliación, acomodamiento, creación de nuevos centros de población agrícola, de inafectabilidad, expropiación, nulidad de fraccionamiento, etc. Los procedimientos a partir de 1915 fueron de carácter administrativo, pero con las formalidades de un juicio ordinario.

El procedimiento se encuentra constituido por dos vías: la restitutoria y la dotatoria. El desarrollo del proceso se realiza en dos diversas instancias: la primera ante el Gobernador y la Comisión agraria mixta de la entidad federativa correspondiente, y la segunda ante el Departamento Agrario y la Presidencia de la República.

Pese a que las acciones de restitución y dotación son las fundamentales, existen otros procedimientos agrarios que se refieren a cuestiones jurídicas relacionadas con los ejidos o con las comunidades agrarias existentes: la restitución y dotación de aguas, la expropiación de bienes ejidales, titulación y deslinde de bienes comunales, y, privación de derechos ejidales (23).

2) Chile. A través del Decreto con fuerza de Ley No. 2 del 3 de octubre de 1967 —con fundamento en el artículo 154 de la Ley de Reforma Agraria No. 16640 y el artículo 86 de la Constitución Política— se crean los tribunales agrarios, sujetos a la jurisdicción directiva, correccional y económica de la Corte Suprema de Justicia.

Los tribunales son provinciales y de apelaciones. Los primeros integrados por un colegio con un Juez de letras de mayor cuantía en lo civil, designado por la Corte de apelaciones, quien preside, y dos profesionales del agro: uno que designa el Presidente de la República entre los que prestan servicios al Estado, y otro, nombrado —también por el Presidente— de las ternas que elaboren los respectivos colegios o asociaciones profesionales. Los tribunales agrarios de apelaciones deberán estar integrados por dos Ministros de Corte de apelaciones, designados por el Presidente a propuesta de terna

(22) Cfr., para una mayor información: MENDIETA Y NUÑEZ, L., *Síntesis del Derecho Agrario* (U.N.A.M., 2 ed., México, 1971) ps. 37-44, y con el texto de la nueva ley (y sus respectivos comentarios) la obra del mismo autor *El problema agrario en México* (Porrúa, 12 ed., México, 1974) p. 459-515.

(23) MENDIETA Y NUÑEZ, L., *Ibid.*

Respecto a las clásicas acciones (instauradas desde la ley preconstitucional del 6 de enero de 1915) la doctrina se ha pronunciado por hacerle serias modificaciones. Cfr., MENDIETA Y NUÑEZ, L., *Cuatro etapas en la reforma agraria de México* (Asociación nacional de abogados, México, 1969).

hecha por la Corte, y un profesional del agro —que nombrará el Presidente— de las ternas elaboradas por el colegio profesional respectivo.

La competencia —aún cuando la elencación del artículo 41 es amplia— se refiere casi exclusivamente a acciones interpuestas con ocasión de las expropiaciones de interés agrario (24).

3) Ecuador. Los tribunales agrarios se crearon en Ecuador a través de la Ley de Reforma Agraria y Colonización No. 1480 del 11 de julio de 1964, que a través de la Ley de Procedimiento Agrario No. 918 de 21 de junio de 1971 reciben un marco jurídico más amplio.

La competencia de los tribunales agrarios se encontraba referida a todas las acciones que se suscitaban por la aplicación de la Ley de Reforma Agraria, siendo los órganos los Juzgados de tierras en primera instancia y una sala especializada de la Corte en segunda (25).

En la actualidad estos tribunales no existen, dado que a través de la Ley de Reforma Agraria No. 1172 del 9 de octubre de 1973 se derogaron las dos leyes anteriores citadas, sin dictar ninguna normativa que las sustituyera. Por el contrario, una disposición transitoria establece que los juicios que se encuentren en trámite se continuarán sustanciando conforme a las leyes vigentes a la fecha en que fueran presentados.

4) Los casos límite. Exceptuando la legislación vigente en México, Perú y Venezuela, se encuentra en América Latina todo un complejo normativo que hace referencia a la jurisdicción agraria cuya cita es obligatoria. Antes de mencionarlos valga reiterar algunas premisas: 1) es regla que la materia del Derecho Agrario es conocida en la jurisdicción ordinaria, pese a que paralelamente exista previsión en las leyes de reforma agraria para la instauración de tribunales agrarios (v.gr., el art. 68 de la Ley de Tierras y Colonización de Costa Rica, No. 2825 del 14 de octubre de 1961); 2) en algunas leyes de reforma agraria se encuentran competencias fragmentarias (e incorrectamente concebidas) que otorgan a algunos órganos administrativos la facultad para dar solución a conflictos agrarios por la vía del "arreglo directo" actuando general-

mente como mediador o árbitro (ejemplo de ello es la figura del procurador agrario institucionalizado en Colombia con la Ley de Reforma Agraria No. 135 del 13 de diciembre de 1961 y en Honduras con la anterior Ley de Reforma Agraria No. 1962 del 29 de setiembre de 1962; o la función que cumple el Instituto de Bienestar Rural en Paraguay conforme a la Ley No. 854 que crea el Estatuto Agrario del 29 de marzo de 1963); y 3) que no debe reputarse la existencia de la jurisdicción agraria cuando se le concede al órgano agrario la función de superior jerárquico para resolver asuntos de expropiación (tal es el caso del derogado decreto 900, que fue la Ley de Reforma Agraria del 17 de junio de 1952 en Guatemala).

Los casos límite, pese a su importancia histórica, con un criterio restringido deben mantenerse fuera del movimiento legislativo calificable como jurisdicción agraria. Los ejemplos, en todo caso, son realmente pocos. En Argentina por las leyes Nos. 13246 de 1948 y 13897 de 1950 (cuyos antecedentes son las Nos. 11170 de 1921, la 68344 de 1940 y la 12771 de 1942) se crearon las Cámaras regionales paritarias de conciliación y arbitraje obligatorio, integradas por representantes de los arrendadores y de los arrendatarios y aparceros, presididas por un funcionario del Ministerio de Agricultura, que conocían de todas las causas que se suscitaban entre arrendadores y arrendatarios o aparceros con motivo de los contratos y leyes que los regían; en 1960 el Fuero Agrario —como se le llamó— fue declarado inconstitucional por la Corte Suprema de la Nación al dársele este calificativo a sus leyes constitutivas. Otro caso es el que establece la Ley de Reforma Agraria de Bolivia del 2 de agosto de 1953 que confiere importantes potestades a los Jueces agrarios (art. 166) y las Juntas rurales (art. 167) para decidir sobre las cuestiones surgidas por la aplicación de la normativa agraria; los Jueces agrarios son jueces laicos que tienen como superior en instancia al Presidente de la República. En Haití, en 1950, con el objeto de ordenar el Valle de Arbonita se estableció el Tribunal de Tierras que fue conformado con un procedimiento especial; más tarde, la Ley del 12 de julio de 1961 lo convirtió en el Tribunal de Tierras de Haití, como Sala especial del Tribunal de Puerto

(24) Cfr., la publicación de las leyes citadas en el material mimeografiado INSTITUTO DE COOPERACION E INVESTIGACION EN REFORMA AGRARIA, *Derecho y legislación de reforma agraria* (ICIRA, Santiago de Chile, 1969) No. 1.

(25) Cfr., MARIN, R., *supra* nota 21, ps. 65-66.

Príncipe, integrado por 4 jueces, cuya competencia contempla todas aquellas causas relativas a la contratación agraria, mejoras, inscripción de bienes inmuebles en el Registro Público y el Catastro. ¿Será caso límite Cuba, que ha realizado interesantes soluciones jurisdiccionales, pese a que los Tribunales de Tierras que refiere la Ley de Reforma Agraria de 17 de mayo de 1959 (art. 54) nunca fueron creados.

6. b) El Perú abre una nueva etapa dentro de la concepción de la reforma agraria latinoamericana, y en ella la jurisdicción agraria juega un papel cardinal, marca un hito en el desarrollo institucional de la Justicia agraria y se separa en forma clara de la etapa anterior porque a partir de la Ley de Reforma Agraria de 1969 marca la pauta por excelencia de su jurisdicción representada por el Fuero privativo agrario. Después del Perú se promulga la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios de Venezuela, consecuente con la nueva etapa, y a partir de ambas se comienza a consolidar una coherente tesis latinoamericana de la jurisdicción agraria, impulsada por los diversos organismos internacionales de la materia, dentro de la que encontramos resultados positivos como es el caso de los Proyectos de ley de Costa Rica y Panamá.

1) Perú. El Fuero Privativo Agrario (26) fue creado por la Ley de Reforma Agraria No. 17716 del 24 de junio de 1969, en sus artículos 153 y 163, que es un organismo jurisdiccional autónomo en materia agraria constituido por el Tribunal Agrario, los juzgados de tierras y el personal auxiliar (27).

Los juzgados están a cargo de Jueces de tierras —que deben ser abogados peruanos no propietarios de predios rústicos con no menos de tres años de experiencia en el ejercicio de la profesión—, ubicados en las diversas zonas y áreas de reforma agraria creadas por el Poder Ejecutivo, que conocen en primera instancia de las acciones de reivindicación,

deslinde, desahucio, cobro de arrendamientos, acciones interdictales y demás acciones reales, personales y mixtas derivadas de la propiedad, posesión y tenencia de los predios rústicos.

El Tribunal Agrario se encuentra integrado por seis Vocales —que deben llenar los mismos requisitos que señala la ley para ser Juez de tierras—, de los cuales uno de ellos funge como Presidente; conocen en segunda instancia de los asuntos de competencia de los Jueces de tierras y contra sus resoluciones no cabe el recurso de casación.

Hay dos clases de procedimientos: el contencioso agrario (o procedimiento ordinario) y los procedimientos especiales.

El contencioso-agrario se encuentra constituido por tres etapas: demanda y contestación, audiencia de pruebas, y, sentencia. La interposición de la demanda se plantea por escrito ante los Juzgados de tierras con indicación del Juez al que se recurre, nombre de las partes, determinación de la materia, objeto de la demanda, y fundamentos de hecho y derecho, ofreciendo a su vez todas las pruebas que sirvan para demostrar los hechos; se notifica en forma personal a través de la autoridad de policía; notificada, el demandado deberá contestarla por escrito, oponiendo las excepciones que estime oportuno, y ofreciendo la prueba de descargo necesaria; en esta primera etapa cabe también la reconvencción que deberá ser interpuesta en el mismo escrito de contestación. La audiencia de pruebas es la parte fundamental del proceso, y será abierta dentro del sexto día de la citación que hace el Juez, pues es ahí donde se reciben los testigos ofrecidos por las partes, se practica la prueba confesional, se reconocen documentos, y demás pruebas pertinentes; esta etapa se desarrolla oralmente y es el Juez quien procede a interrogar a los testigos así como a la parte que deba rendir confesión; se realizará en la sede el Juzgado salvo que el Juez estime oportuno verificarla en el predio en discusión al mismo tiempo que se practica la inspección ocular. Dentro del quinto día posterior a la audiencia de pruebas, y sin que quede ninguna por evaluar, el Juez procede a dictar sentencia, resolviendo

(26) Un amplio estudio de la jurisdicción agraria del Perú, en que se reporta la evolución que ha tenido el Fuero privativo agrario y su influencia en el resto de los países latinoamericanos que se han inclinado (o están por hacerlo) en la adopción de instrumentos jurisdiccionales, véase el ensayo ZELEDON, R., *Elementos de calificación del Fuero privativo agrario del Perú dentro del nuevo período histórico-jurídico, y su influencia en América Latina*, *Rivista di Diritto agrario*, 1978, (en prensa). Igualmente, véase, FIGALLO, G., *Memorias del Presidente del Tribunal Agrario* (Corte Suprema de Justicia, Lima) en los años judiciales agrarios 1969-70, 1970-71, 1971-72, 1972-73, y con el nuevo presidente, CASTAÑEDA LA FONTAINE, C., *Memorias del Presidente del Tribunal Agrario*, *supra* nota 2, para los años 1973-75.

(27) FIGALLO, G., *El Fuero privativo agrario peruano*, en el volumen *Ciclo de Conferencias sobre Derecho Agrario* (Corte Suprema de Justicia de Costa Rica, San José, 1973) ps. 47-53.

do en ella todas las actuaciones e incidencias que se hubieren planteado durante el transcurso del proceso; en caso de que exista apelación, dentro del quinto día de notificada la sentencia, entrará a conocer del asunto el Tribunal Agrario, cuya resolución pone fin al expediente porque carece del recurso de casación.

Los procedimientos especiales tienen normas procesales propias a cada uno de ellos, diversos al contencioso-agrario. Son: expropiación, recurso de amparo, juicio de las comunidades campesinas, deslinde, tercerías excluyentes de dominio, formación de títulos supletorios, división y partición, obtención de títulos de propiedad de predios rústicos conducidos directamente por sus dueños, interdictos y juicios arbitrales (28).

Los principios procesales que existen corresponden a la más moderna concepción de la oralidad —que en nuestro sistema impulsara Giuseppe Chiovenda (29), y fuera luego tomando cuerpo a través de Calamandrei (30), Cappelletti (31) y algunos otros de la misma escuela como el caso de Denti (32)— que conlleva la concentración, inmediatez, la simplicidad y racionalidad de las formas; que adquieren un refuerzo importantísimo a través del principio inquisitivo, el principio de la justicia

(y asistencia técnica) gratuita, y el que la Ley Orgánica del Sector Agrario, Decreto No. 21022, introduce y llama de celeridad de la administración de justicia.

2) Venezuela. La reciente Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios, del 14 de abril de 1976, crea la jurisdicción agraria especializada (33) integrada por los Juzgados de tierras, bosques y aguas, y los Juzgados superiores agrarios.

Los Juzgados de tierras están bajo la dirección de un juez que ha de ser venezolano, abogado, y con experiencia en materia agraria que se encuentran ubicados conforme a las regiones establecidas para el funcionamiento de los órganos agrarios del Poder Ejecutivo; conocerán en primera instancia —en sentido amplio— de todos los asuntos que se originen de la aplicación de la legislación agraria y del aprovechamiento de los recursos agrícolas, reuniendo en esta competencia las acciones derivadas de la reforma agraria que la completan o ejecutan y aquellas —que entran dentro del contenido del Derecho Agrario— que otrora fueron conocidas por los tribunales ordinarios. En segunda instancia conocerán y resolverán los Juzgados superiores

- (28) ROBLES RECAVARREN, A. *La administración de justicia en la nueva estructura agraria peruana* (Ital Perú, Lima, 1977) p. 53-75. Esta novísima obra representa un gran paso en la evolución doctrinaria del Perú en el campo procesal agrario ya que sistematiza toda la actividad y función de la justicia agraria de aquél país.
- (29) El padre intelectual de la oralidad (y del movimiento que lleva este nombre) para Italia y los demás países de origen latino es Giuseppe Chiovenda. En su vida difundió la idea a través de innumerables conferencias y artículos hechos realidad) que se encuentran magníficamente en sus clásicos: *Istituzioni di diritto processuale civile* (Jovene, 2 ed., Napoli, 1936) II, ps. 382-407, y en *Principi di diritto processuale civile* (Jovene, 3 ed., Napoli, 1912) ps.
- (30) Dentro de la gran producción jurídica de Calamandrei, véanse sus ensayos: *Il processo inquisitorio e il diritto civile*, publicado en *Giurisprudenza italiana*, 1939, IV, ps. 257-46, luego en *Studi sul processo civile* (Cedam, Padova, 1947) V, ps. 53-65, ahora en *Opere Giuridiche* (al cuidado de Mauro Cappelletti), supra nota 3, ps. 415-26; *Linee fondamentali del processo civile inquisitorio*, publicado en *Studi in onore di Giuseppe Chiovenda* (Cedam, Padova, 1927) ps. 131-71, luego en *Studi...* III, ps. 321-50, ahora en *Opere...* ps. 145-76; y *Oralità nel processo* que es la voz con ese mismo nombre aparecida en el *Nuovo Digesto italiano*, IX, ps. 178-80, ahora en *Opere...* ps. 450-55.
- (31) Actualmente quien ha desarrollado con mayor propiedad la tesis de la oralidad es Mauro Cappelletti que tiene gran cantidad de trabajos sobre el tema. Véanse, entre tantos, los siguientes: *Aspetti sociali e politici della procedura civile (riforme e tendenze evolutive nell'Europa occidentale e orientale)* que es la traducción italiana de la Cooley abril 1971, p. 797, ahora en *Giustizia e Società (Edizioni di Comunità, 2, Milano, 1977)* ps. 48-105; *Iniziati ve probatorie del giudice e basi pregiudiziali della struttura del processo*, publicada en *Rivista di diritto processuale civile* 1967, ps. 407-28, ahora en *Processo e ideologie*, supra nota 18, ps. 143-68; *L'oralità nel processo civile italiano: ideale contro realtà* que es la versión italiana de la conferencia dictada en México en el V Congreso internacional de Derecho procesal y apertura de un curso sobre el funcionamiento de la oralidad procesal en varios países de Europa, publicada en *Giustizia e Società*, cit., ps. 130-44; *Valore attuale del principio di oralità*, relación presentada en el Segundo Congreso Latinoamericano de Derecho Procesal (México, 1960) publicada en *Giurisprudenza italiana*, 1960, IV, ps. 89-95, ahora en *Processo e ideologie*, cit., ps. 99-110. Véanse también sus obras: *La testimonianza della parte nel sistema dell'oralità* (Giuffrè, Milano, 1962) y *Procédure orale et procédure écrite* organizado por la *International Academy of comparative Law* que se realizó en Pescara del 29 de agosto al 5 de setiembre de 1970.
- (32) Su obra más representativa es DENTI, V., *Processo civile e giustizia sociale* (Edizioni di Comunità, Milano, 1971).
- (33) Para una mayor información sobre la jurisdicción agraria venezolana, véase el artículo: ZELEDON, R., *La jurisdicción agraria en Venezuela*, publicado en *Rivista di Diritto agrario*, 1977, ps. 612-35, en que se hace un análisis exhaustivo de la normativa procesal iusagraria recientemente promulgada dentro del contexto jurídico de aquél país. En el mismo artículo se publica el texto de la ley.

agrarios, de carácter unipersonal, nombrados —al igual que los Jueces de tierras— por el Consejo de Judicatura.

En cuanto al procedimiento, la ley no entra a regular en forma detallada las etapas procesales, ni cualquiera otra relación jurídico-procesal, remite todo a la jurisdicción laboral y establece las pautas y normas particulares que han de existir en el proceso creado, se deberá, pues, confrontar las normas de la Ley de Jurisdicción Agraria con la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos de Trabajo.

Las etapas de mayor importancia son: demanda, contestación y reconvencción, luego constitución de asociados, alegaciones de las partes, y finalmente la sentencia. La demanda puede interponerse por escrito con asistencia de un abogado cuando el actor se encuentre en capacidad económica para ello, si no, la podrá interponer en forma oral ante el Juez de cuyo contenido se levantará una acta-demanda; en el momento de la interposición el Juez se encuentra facultado para interrogar al actor sobre hechos nuevos no contemplados o para que se concreten los alegados, teniéndose las respuestas como parte de la acción; la demanda se notifica en forma personal al demandado a quien se previene de contestar los hechos uno a uno, reconociéndolos como ciertos, con modificaciones, o bien rechazándolos por inexactos, esta contestación deberá hacerse en la audiencia inmediata posterior junto con todas las excepciones a que haya lugar (caso en el cual se abre un breve periodo para pronunciarse sobre ellas), al demandado también se le someterá a un interrogatorio por parte del Juez, teniéndose sus respuestas como parte de la contestación. Una vez transcurrida la primera etapa, y sin necesidad de que exista pronunciamiento expreso por parte del Tribunal, se abre un periodo de cuatro días para que las

partes ofrezcan sus pruebas que se evacúan en ocho audiencias dos días después de haber sido ofrecidas, ahí el Juez interroga personalmente a los testigos; caso de que fuere necesaria la inspección ocular el Juez la ordena, así como con cualquiera otra prueba que estime oportuno para llevar suficientes elementos de juicio al expediente. Al tercer día siguiente de evacuadas las pruebas se cita a una audiencia a las partes donde pueden hacer los alegatos que estimen oportuno que tiende a llamar la atención al Juez sobre los hechos probados o no probados, y sobre los elementos de derecho presentes. En segunda audiencia se procede a dictar sentencia contra la cual cabe el recurso de apelación para ante el Juzgado superior agrario —siempre que la cuantía sea superior a 3.000 bolívares— se fijará un plazo de ocho días para constituir nuevamente asociados, promover y evacuar las pruebas, para oír en segunda audiencia los alegatos de las partes y posteriormente —dentro de los dos días siguientes— dictar sentencia, contra la cual cabe recurso extraordinario de Casación.

El primero y más importante de los principios procesales es el de la oralidad —y con él, como se ha dicho, el de la inmediatez y la concretez, lo mismo que la simplicidad y racionalidad de las formas (solo que aquí la concepción se encuentra menos clara)—, el principio de la impulsión procesal de oficio, el de la economía procesal, y el de la asistencia técnica gratuita que se encuentra magníficamente concebido —conforme a la previsión del artículo 68 de la Constitución— a través de los Procuradores agrarios que crea la ley.

3) Costa Rica. En este país no obstante que aún no tiene validez jurídica está por aprobarse un proyecto de ley de jurisdicción agraria (34) que se encuentra dentro de la tónica marcada por Perú y

(34) Un comentario a los proyectos de ley que han sido presentados a la Asamblea Legislativa se encuentran en el artículo: ZELEDON, R., *Hacia la jurisdicción agraria en Costa Rica*, publicado en *Rivista di Diritto agrario*, 1977, ps. 790-808.

En Costa Rica existe previsión de los tribunales agrarios en la Ley de Tierras y Colonización No. 2825 de 14 de octubre de 1961 en que se dice que en el contrato que se verifique entre el I.T.CO. y el parcelero para la transferencia del bien se estipulará —entre otras cosas— “que el Instituto deberá, de conformidad con el procedimiento estipulado en el *Capítulo de Tribunales de tierras*, revocar o extinguir la adjudicación por los siguientes motivos. . .” (art. 68) pero desgraciadamente éstos jamás se crearon, ya que la disposición transitoria que prevía su eventual creación no fue incorporada en el texto de la ley, así que la mención de los tribunales de tierras es, más que una noticia histórica, un descuido del legislador o una mala técnica legislativa.

Es en 1975 que se van a presentar varios proyectos de ley de reforma agraria (uno presentado por el Partido Acción Socialista, Exp. No. 5974 llamado “Ley sobre reforma agraria”, otro del Diputado Deseado Barzoza Ruiz, Exp. No. 7000, llamado “Reforma agraria” y el del Ejecutivo —redactado en principio en el Departamento Legal del I.T.CO.— bajo el número 7067 llamado “Ley de reforma agraria y desarrollo rural”) en los cuales se hacía mención expresa para crear los órganos jurisdiccionales que conocerían de los asuntos relacionados con el Derecho agrario. Como técnica legislativa se siguió dividir los proyectos por temas, y así la jurisdicción agraria fue objeto de un estudio separado, sin embargo —y ante la inercia de la Asamblea— es hasta recientemente que se redactó un Proyecto de ley que se refiere únicamente al asunto (Cfr. el “Proyecto de ley de jurisdicción agraria” enviado por el Ejecutivo a la Asamblea, publicado en el Alcance No. 13, a la Gaceta No. 19 del 28 de enero de 1977).

El Proyecto que actualmente está en discusión prevé la creación de tribunales agrarios en todas las provincias y un tribunal superior que estará instalado en San José; establece una competencia y crea un procedimiento que es muy similar al que se encuentra en el título VII del Código de Trabajo, incluyéndole (lo que implica un gravísimo error de concepción) algunos aspectos de la jurisdicción contencioso administrativa.

Venezuela, ubicable perfectamente dentro de la etapa jurídico-histórica que venimos desarrollando.

La legislación en proyecto prevé la creación de la sede agraria con órganos judiciales cuya competencia se contrae en una serie de acciones propias del Derecho Agrario (dentro de las que tienen cabida todas aquellas referentes a la ley constitutiva de la jurisdicción agraria, las leyes conexas, y las disposiciones jurídicas que "regulan las actividades de producción, transformación, industrialización y enajenación de productos agrícolas"), que se discutirán a través de un procedimiento que se encuentra fundado en el proceso del Derecho del Trabajo e influido por las pautas y principios de los ejemplos de Perú y Venezuela.

4) Panamá. El proyecto de ley que se discute en la República de Panamá es copia de las disposiciones que instauran el Fuero privativo agrario del Perú. La aprobación del proyecto ha de implicar la consolidación de la tesis general que ahora se perfila mejor pues existe total identificación dentro de la tónica marcada.

6. Sobre todo con el advenimiento de esta segunda etapa de la jurisdicción agraria, los organismos internacionales encargados de asesorar o investigar en el campo agrario han vislumbrado la importancia del desarrollo institucional de órganos jurisdiccionales que dependiendo del Poder Judicial conozcan —a través de medios procesales idóneos— de todos los procedimientos relativos al Derecho Agrario, para lo cual —en innumerables resoluciones— se acuerda recomendar a todos

aquellos países que aún no han adoptado la jurisdicción agraria que prevean la creación de ésta y de mecanismos que agilicen el proceso de la reforma agraria como medio de llevar justicia al campo (35).

De la unión de la normativa procesal iusagraria dictada hasta el momento y la tesis técnico-política de organismos internacionales es que nace —lo que llamo— la tesis de la jurisdicción agraria latinoamericana.

7. Ante acontecimientos legislativos como los que se van marcando en el continente, y sobre todo teniendo en cuenta la existencia de una incipiente decisión política que los organismos internacionales especializados en la materia recomiendan, el jurista del agro no puede quedarse en una posición estática de comentario normativo de lo acaecido; en estos momentos, tanto o más que la labor que de ordinario hace el jurista es la de valorar por él científicamente las modificaciones que se han operado, sugerir eventuales cambios que se deban practicar para concebir instrumentos más modernos y adaptados a la realidad social de cada uno de los países donde deban operar, pero sobre todo, descubrir las directrices generales que debe seguir el movimiento para que en conjunto se fortifique cada día más y adquiera la originalidad que el medio latinoamericano requiere, diverso en sustancia a las experiencias que se han dado en otras latitudes de la tierra (pero que puede —y debe— capitalizar de ellas todo lo mejor que han aportado). El jurista, en suma, más de lo que tiene frente a sí o a su espalda, debe volcar sus ojos hacia el

(35) Son muchas las declaraciones en las que se reclama la necesidad de la jurisdicción agraria, baste citar algunos: "otro importante factor que limita el alcance de la reforma agraria es la falta de tribunales independientes que puedan afectar a los obreros rurales" en C.E.P.A.L., *Evolución y situación actual de la agricultura latinoamericana* (Caracas, 1967). La resolución 12-70 de la *Undécima conferencia regional de la F.A.O. para América Latina* recomendó a "los países de la región que adecuaran sus ordenamientos jurídicos para que establecieran medios procesales y jurisdiccionales que reunieran en un solo sistema, todos los procedimientos relativos al Derecho agrario". La resolución 20-72 de la *Duodécima conferencia regional de la F.A.O. para América Latina* dice: "se constituya un proyecto regional sobre Derecho agrario para brindar asistencia técnica a los organismos e instituciones gubernamentales y universitarias, en materia de perfeccionamiento, capacitación e investigación jurídica agraria y en la creación e instauración de medios procesales y de justicia agraria". *El Informe de la IV reunión interamericana de reforma agraria* (Panamá, Mayo 1972) acuerda: "1) Recomendar a los gobiernos de los países agrarios con un criterio de protección al campesino. 2) Recomendar al I.I.C.A. que efectúe seminarios y cursos para los actuales funcionarios judiciales que tienen a su cargo la aplicación de las normas agrarias, a fin de proporcionarles un marco económico, social, y político que les permita mejorar la concepción puramente civilista en la interpretación de las normas y los procedimientos agrarios". *El Informe de la V reunión interamericana de reforma agraria* (Asunción, 30 de setiembre - 5 de octubre de 1974) que acordó "recomendar a aquellos países en que aún no existe la jurisdicción agraria que contemplen en el más corto plazo la creación del Fuero agrario con todos los mecanismos que agilicen el proceso de reforma agraria y en consecuencia para los campesinos". Igual pronunciamiento se encuentra en la *Carta de Asunción* (que es el documento suscrito el 3 de octubre de 1975, con ocasión de celebrarse el *Congreso Internacional de Derecho Agrario* y el *Segundo Congreso Interamericano de Derecho Agrario*, en Paraguay) al establecer que "se proclama la necesidad de la creación del fuero agrario como servicios autónomos pertenecientes al Poder Judicial. En lo relativo a sus procedimientos, la justicia agraria debe adecuarse a las necesidades propias de la actividad agraria y de la vida rural y por lo tanto debe ser de procedimientos ágiles y cortos, donde el Juez tenga un papel activo en la sustanciación del proceso, y además deben ser gratuitos".

futuro en la búsqueda de una mejor y más acabada concepción de la jurisdicción agraria.

En extremo resumen, la labor actual con respecto a la vigorosa administración de justicia agraria que se perfila es la de comprender el desarrollo conceptual que tiene y guiar certeramente sus proyecciones.

Hace unos años se pudo haber afirmado que la existencia misma de los tribunales agrarios era un logro suficiente. Hoy no. Las exigencias ahora van encaminadas hacia la adecuada creación de instrumentos legislativos que deben llenar una serie de requisitos de orden doctrinario que el estudio científico aconseja como más aptos para la adecuación normativa de la realidad.

Del estudio comparativo hecho de los modelos existentes, son muchas las enseñanzas que se pueden extraer. En cuanto a la técnica legislativa de la creación del instrumento, se debe sostener que no se requiere la elaboración de un código procesal agrario, se puede emitir una ley pequeña (36) en que se establezca la existencia de la jurisdicción especializada, se creén los órganos jurisdiccionales, se les conceda competencia, se marque un procedimiento y se definan los principios procesales que deban existir. En cuanto a los órganos, preferiblemente deberán estar incluidos dentro de la órbita del Poder Judicial, con la autonomía —de decisión jerárquica, económica, política— de los demás tribunales y poderes públicos, ubicados los de primera instancia en los lugares donde existe el problema agrario (siendo aconsejable fijar su jurisdicción en las zonas que haya marcado el Poder Ejecutivo o el órgano de reforma agraria para darle ejecución —y no conforme a la división política del país porque en unos lugares la importancia puede ser mucho mayor que en otros—); unipersonales en primera instancia y colegiados en segunda; ejercidos por personas de reconocida idoneidad en el agro —lo que no quiere decir que sean solo abogados, ni que deban tener "especializaciones exageradas"— pero sobre todo, ejercidos por jueces motivados suficientemente por el papel que cumplen, conocedores de la realidad social en que se encuentran inmersos y del medio en que imparten justicia, pues ellos serán los funcionarios públicos que cumplen el rol de asentar las bases de una sociedad más

justa. En lo que refiere a la competencia, los órganos judiciales no deben ser solo para la ejecución de expropiaciones o para conocer de las causas en que exista alguna diferencia relacionada con la reforma agraria (menos para que sean competentes de asuntos que siempre se han dilucidado en los tribunales comunes que por tener un inmueble agrario de por medio pasan a la jurisdicción, sin que exista ningún interés social ni agrario), la competencia debe ser fundamentalmente sobre la normativa del Derecho Agrario y en especial de los asuntos en que intervienen intereses colectivos, ya sea por conducto de la contratación agraria o por la diferencia de intereses en la explotación de bienes agrarios. El procedimiento debe cumplir con las exigencias sociales del Derecho Agrario: debe ser un proceso corto, barato, carente de formalidades, accesible al campesino, y para ello ninguno mejor que el oral que se desarrolla en una o pocas audiencias con la presencia de las partes, testigos, pruebas, abogados, técnicos, con un Juez que se da cuenta cabal de la situación que se le presenta para que decida; para la creación del procedimiento hay varios caminos a seguir: o se remite al procedimiento laboral —cuando éste se encuentre bien concebido— o se elabora un procedimiento sencillo teniendo por supletorias las normas del Derecho procesal del trabajo o del civil en aspectos intrascendentes, o bien se concibe el proceso en forma original cumpliendo con los principios procesales de la oralidad; el proceso preferentemente —a no ser que exista Casación especializada— ha de tener dos instancias sin recurso extraordinario: la experiencia señala que no es conveniente pasar una causa que ha sido conocida por Tribunales especializados —donde se aplican criterios de interpretación: procesales y sustanciales, diferentes— a otro que no lo es, pues (aparte de que se pierde uno de los requisitos fundamentales de la jurisdicción que es la celeridad) surge el problema que la existencia misma de la jurisdicción pierde su razón de ser a un determinado nivel. En cuanto a los principios procesales que deben informar el proceso, la doctrina más moderna es unánime en inclinarse por la instauración de la oralidad (y con ella la inmediatez, concentración, simplicidad y racionalidad de las formas, impulso procesal de oficio) que en

(36) En este sentido se pronunció ALCALA-ZAMORA Y CASTILLO (*en Delimitación del proceso agrario: litigio, jurisdicción, procedimiento en supra nota 8, ps. 461-62*) con visión procesal civilista: "ninguna falta hace un código procesal agrario, que solo serviría para aumentar la pavorosa hipertrofia legislativa de nuestra época; un procedimiento sencillo, extraído del Código Procesal Civil, con las indispensables adaptaciones en su caso, debe bastar para cumplir las apetencias de la justicia agraria".

nuestro continente ha sido magníficamente acompañado por cierto desarrollo del principio inquisitivo, y el principio de la asistencia jurídica gratuita al campesino.

Estos factores —que en modo alguno agotan el tema, pues son muchas más las hipótesis que se deberán tomar en cuenta según el país que se trate— tienen que confluír para permitir cada día un mayor aumento de los poderes discrecionales del Juez —por la publicización de la agricultura, el Derecho Agrario y su proceso— que le permite abandonar el dogma probatorio de la *Judez secundum allegata et probata partium decidere debet*, para ser sustituido por el *Judez secundum allegata partium decidere debet*, sea, el Juez no debe esperarse a que las partes aleguen y prueben sus dichos, con solo que se aleguen el Juez debe tomar el proceso como vehículo para la obtención de Justicia e investigar exhaustivamente conduciendo él mismo el proceso hasta llevarlo hasta sentencia, así será una institución que tiende a promover el bienestar social (37).

8. El desarrollo conceptual de la jurisdicción agraria —y sus inagotables posibilidades de perfeccionamiento— garantizan una serie de logros en el campo social, cultural y político, que se concretan en perspectivas histórico-jurídicas que ésta tiene.

Históricamente, la jurisdicción agraria puede constituir la consolidación (como instrumento de refuerzo) de la reforma agraria; es vehículo democrático para garantizar la Justicia en el campo, con la consecuente dignificación social de la parte procesal más débil; al tiempo que coadyuva en la consolidación política del campesino-productor agrícola, y del trabajador del campo en su situación económica.

Jurídicamente, aparte de ser un magnífico medio para la consolidación del Derecho procesal agrario de América Latina, es la mejor forma para que el contenido del Derecho Agrario sea actuado, dando cabida a una nueva jurisprudencia que perfíle aún más la consolidación doctrinaria y la existencia de principios generales del Derecho para aplicación continental.

(37) Cfr., GERMANO, A., *Il processo agrario*, supra nota 11, ps. 189-91.