

JUSTICIA AGRARIA EN IBEROAMERICA

Por
ANTONIO AGUNDEZ FERNANDEZ
Magistrado

S U M A R I O

I. LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA COMO GARANTIA DE CONTINUIDAD DE LA REFORMA AGRARIA.—II. PANORAMICA DE LAS NORMAS PROCESALES AGRARIAS DE LOS PAISES IBEROAMERICANOS: 1. ARGENTINA. 2. BOLIVIA. 3. BRASIL. 4. COLOMBIA. 5. CHILE. 6. ECUADOR. 7. HONDURAS. 8. MÉXICO. 9. PERÚ. 10. URUGUAY. 11. VENEZUELA.—III. CONCLUSIONES CRITICAS

I. LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA COMO GARANTIA DE CONTINUIDAD DE LA REFORMA AGRARIA

1. Cuando el artículo 1.º de la Ley de Reforma Social Agraria de Colombia —13 diciembre 1961— inicia la exposición de su objeto hablando de «reformar la estructura social agraria por medio de procedimientos enderezados a eliminar y prevenir la inequitativa concentración de la propiedad rústica o su fraccionamiento económico», intuye ya la normatividad jurídica del proceso agrario como asegurador del triunfo de la Reforma.

Porque la normatividad de las redistribuciones de tierras y la ordenación de las relaciones agrarias entre los ciudadanos únicamente puede conseguirse mediante el sometimiento de todos al Derecho, en clima de paz social; y el Derecho establece un proceso para que las reformas agrarias se verifiquen evolutivamente en la libertad, antes que revolucionariamente por la fuerza.

Si la Carta de Punta del Este señala el primer hito en las Reformas agrarias integrales de Iberoamérica, y el segundo es el de la promulgación de las Leyes de Reforma, el tercer momento histórico

vendrá determinado por la plena jurisdiccionalidad de las relaciones agrarias.

Reconozcamos que, por los hondos problemas políticos y sociales, primeramente haya sido necesario realizar la redistribución de tierras con rapidez y sin trabas formularias; pero, consolidada la Reforma, acúdase sin tardanza a regular los tribunales y procesos agrarios que, como órganos públicos independientes, definan el derecho de cada uno y den permanencia a los resultados de la Reforma. Tres caracteres reúne la Reforma: plenitud, porque han de tenerse en cuenta todos los factores integrantes: sociales, políticos, económicos, técnicos y jurídicos; eficacia, porque han de resolverse los problemas existentes sin fisuras para ningún fracaso, descontento ni retroceso; y permanencia, porque las nuevas situaciones creadas deben subsistir, incorporándose a la vida normal de la nación. Y, sea cualquiera el sistema utilizado, siempre habrán de verificarse actuaciones de órganos públicos y de individuos particulares respecto a bienes rústicos y de la empresa agraria, siguiendo unos cánones procedimentales en serie sucesiva, como las aguas que discurren por los cauces y los trenes corriendo sobre raíles.

2. Estamos, pues, ante el proceso jurídico que hará efectivas las diversas fases de la Reforma agraria. Estéril sería la redistribución de tierras, pensando en su mayor productividad, si sólo se tuviesen en cuenta los estudios agronómicos, las conveniencias sociales y los poderes políticos del Estado que la realice, con olvido de los principios de Derecho garantizadores de la equidad en las expropiaciones y adjudicaciones, en el mantenimiento de las titularidades derivadas y de los disfrutes continuados de cada fundo; porque todo orden social se apoya en el respeto a la Ley, y es el Derecho quien sirve a los hombres poniendo a su alcance, cuando los conflictos entre ellos son inevitables, los medios apropiados para volver al equilibrio roto y seguir disfrutando la paz puesta en peligro.

En todos los Estados de nuestra querida Iberoamérica, esa cadena gloriosa de veinte gloriosos eslabones, se sienten cada vez y con mayor perentoriedad los problemas agrarios, entremezclados, cómo no, bajo matices sociales, políticos y jurídicos. Primero aparecen las necesidades humanas, punzantes e hirientes en la misma carne de quienes están más faltos de bienes materiales. Después surge la bandera de reivindicaciones políticas clamando justicia. Finalmente, la justicia llega, poniendo paz entre los ciudadanos. El camino no re-

sulta fácil, pero, para hacerlo más asequible, la Ley pone a disposición del sistema agrario órganos de realización, que seguirán un proceso garantizador de los derechos afectados.

Los derechos afectados son varios y complejos. Han de elegirse buenas tierras, abonar sus justos precios, verificar las parcelaciones y poner los fundos en perfecta productividad; adjudicarse a los mejores cultivadores y a los económicamente débiles; arbitrar créditos oficiales para pago de las adquisiciones, estudios técnicos y puesta en marcha de las explotaciones; establecer fondos de previsión y asistencia; seleccionar semillas y recolección de frutos, y encauzar tanto la comercialización como la industrialización de los productos. De la empresa agraria, por su funcionamiento y expansión, se derivarán conflictos entre propietarios y arrendatarios, vecinos y colindantes; en las ferias y en los mercados; con el aprovechamiento de las aguas, las operaciones crediticias y las sucesiones hereditarias. Son todas cuestiones que han de dilucidarse a través del proceso agrario (1).

El proceso agrario tiene características propias que le imponen un sentido unificador de todos los conflictos conectados con la hacienda rural. Tales características lo delimitan frente a los demás procesos jurídicos, y son: entrecruzamiento de instituciones civiles y administrativas; fuerte matiz socio-político; urgente imposición de la reforma agraria; concentración de trámites procedimentales, y plenitud jurisdiccional.

Dentro del proceso agrario existen particularidades nacidas de la misma variedad de materias, proyectadas también en sendos procedimientos singulares que, a su vez, se agrupan conforme a los tipos clásicos de civil, administrativo, laboral y penal. Y como el proceso es institución de Derecho público, porque cumple el fin de garantizar los derechos subjetivos mediante la actividad coactiva de órganos públicos, estos órganos públicos deben tener una clara y precisa estructuración, confluyendo en la cúspide de la función del Estado que se llama Poder Judicial. Entre las dos coordenadas de tribunales y proceso se perfila la Justicia Agraria Iberoamericana. El gran impulso para su establecimiento y perfección viene dado por las reuniones de colaboración periódicamente celebradas con objeto de reactivar el desarrollo económico y social de todos los países componentes; entre ellos, la Quinta Conferencia de la F. A. O., de San José de Costa Rica, el año 1958; el Segundo Seminario Latino-Americano sobre

(1) Antonio Agúndez: *Tribunales Agrarios*. REVISTA DE ESTUDIOS AGRO-SOCIALES, número 11, abril-junio 1955; págs. 39-66.

«Problemas de la tierra», Montevideo, 1959; el Acta de Bogotá, septiembre de 1960; la Carta de Punta del Este, Uruguay, en agosto de 1961, y la Conferencia Internacional de Economistas Agrícolas de Cuernavaca, México, agosto y septiembre de 1961.

II. PANORAMICA DE LAS NORMAS PROCESALES AGRARIAS DE LOS PAISES IBEROAMERICANOS

Reseñaremos ahora la diversa formulación normativa que, en líneas generales, han seguido las legislaciones de América Latina, si bien su exposición no resultará tan completa como hubiéramos deseado, pues viene determinada por las lógicas limitaciones de las fuentes documentales de más fácil acceso. También hemos tenido en cuenta cuáles son las más representativas.

1. ARGENTINA.

Aun cuando carece de específica Ley de Reforma Agraria, desde hace más de un siglo las provincias argentinas iniciaron la obra de repartimientos y parcelaciones de tierras, promulgando sucesivas disposiciones. De 17 de octubre de 1862 y 19 de octubre de 1876 son las primeras Leyes nacionales encauzadoras del espíritu reformista. Después, la Ley N.º 12.636 organiza el Código Agrario Nacional y establece un Plan general de Colonización. De otra parte, son dictadas normas sobre arrendamientos y aparcerías, con la particularidad de instaurar órganos administrativos que ejercen funciones judiciales.

La Ley de Arrendamientos y Aparcerías Rurales N.º 13.246 tiene fecha de 8 de septiembre de 1948. Su artículo 46 encomienda al Ministerio de Agricultura la organización de las Cámaras Paritarias de Conciliación y Arbitraje, que son las Cámaras regionales y la Central, con amplias competencias para resolver los litigios propios de estos contratos. Además, la Cámara Central tiene misión unificadora de la jurisprudencia. Sus miembros son representantes de los propietarios y de los arrendatarios y aparceros, bajo la presidencia de funcionarios especializados del Ministerio de Agricultura.

El procedimiento se sustancia en dos fases. La primera, de la

obligatoria conciliación previa. La segunda es la contenciosa, con audiencia de los interesados y práctica de pruebas, regida por los principios de contradicción, publicidad preferentemente oral, eventualidad y concentración, impulsión de oficio e intermediación, gratuidad, sencillez y claridad de trámites. Las sentencias de las Cámaras regionales son susceptibles de apelación ante la Cámara Central; pero cuando fuesen adoptados por unanimidad, sólo se admite recurso ante la Cámara Federal del respectivo territorio. Las sentencias de la Cámara Central únicamente son recurribles en revisión ante la Corte Suprema.

El Reglamento de la Ley fué promulgado por los Decretos de 31 de marzo de 1949 (1.^a parte, hasta el artículo 80) y de 28 de mayo de 1949 (2.^a parte, artículos 81 a 156), conteniendo minuciosa normativa de la organización de las Cámaras y del procedimiento enjuiciatorio.

Actualmente, la Ley de 14 de junio de 1966 sobre Arrendamientos y Aparcerías Rurales vino a establecer normas limitativas de estos procesos, al decir su artículo 40 que «todas las causas que se sustancien ante los Tribunales competentes con motivo de la fijación del precio y las condiciones de venta o por reajuste de arrendamiento se tramitarán por juicio sumario o verbal, conforme a lo que estatuyan las leyes o códigos procesales de las provincias», ya que en esta materia concreta se entiende hecha remisión directa a la jurisdicción ordinaria.

Entre las modernas leyes colonizadoras citemos la de 29 de septiembre de 1950, y especialmente la de 10 de enero de 1955. Se titula ésta: «Ley encaminada a facilitar tierras a trabajadores agrarios con fines de colonización». Organismo ejecutivo de la Ley es el Banco de la Nación Argentina, con la participación directa de su Consejo Coordinador. El Banco adquiere las tierras, las parcela y luego las adjudica. Si no puede adquirirlas voluntariamente, lo comunica al Poder Ejecutivo y éste solicita al Consejo Nacional autorización para expropiar. Los litigios derivados seguirán el ordenamiento general de la jurisdicción ordinaria. En la Ley de Organización de la Justicia Nacional, fecha 29 de septiembre de 1950, se detallan sus órganos: Corte Suprema, Tribunales Nacionales de la Capital Federal, Cámaras de Apelación, Jueces de 1.^a Instancia y Jueces de Paz. Se les atribuye competencia en materias agrarias a través de los procedimientos civiles, penales, laborales, mercantiles y contenciosos-administrativos.

2. BOLIVIA.

El Decreto Ley de 2 de agosto de 1953 reguló la Reforma Agraria con la principal finalidad de proporcionar y repartir tierras, no cultivadas o deficientemente productivas, a los campesinos carentes de ellas. Se realizaron expropiaciones, muchas prácticamente sin indemnización, porque es abolida la propiedad privada latifundista. También declaraba: «El Estado boliviano reconoce y garantiza la propiedad agraria». Y en los artículos 166 a 169, determinados contratos agrarios son sometidos a revisión, que practicarán los organismos de la reforma, institucionalmente «Servicio Nacional de Reforma Agraria». Los órganos del Servicio son: el Presidente de la República, el Consejo Nacional de Reformas Agrarias, los Jueces Agrarios, las Juntas Rurales de Reforma Agraria y los Inspectores Rurales. Destaquemos que los citados Jueces Agrarios son órganos de la Administración, no judiciales, y, según generales comentarios, carecen de técnica formación agrícola (2).

La Ley de Organización Judicial es de 18 de diciembre de 1941. Atribuye la función jurisdiccional al Tribunal Supremo, Tribunales de Distrito y Jueces.

3. BRASIL.

El Estatuto de la Tierra, aprobado por Ley de 30 de noviembre de 1964, creó el Instituto Brasileño de Reforma Agraria, encomendándole la redistribución de tierras, promover expropiaciones y realizar las transferencias de las parceladas fincas a los nuevos dueños. En caso de expropiación, el Tribunal del lugar de situación del inmueble es el competente para fijar justiprecio; de ser éste superior al de oferta formulada por el organismo expropiante, procederá obligatoriamente alzada ante el Tribunal Federal de Recursos (artículo 19.4). La Ley de Procesos Judiciales, de 22 de diciembre de 1956, contiene el procedimiento ordinario para las expropiaciones de tierras de particulares.

Según el Decreto-Ley de 5 de septiembre de 1946, la delimitación de tierras públicas para su repartimiento habrá de hacerse por vía

(2) *Jornadas Agrarias realizadas por la Confederación General del Trabajo de la República Argentina*. Buenos Aires, 1964; pág. 618.

administrativa con intervención de los órganos de la Reforma Agraria, que son, a tenor del artículo 37 del Estatuto, el Instituto Brasileño de Reforma Agraria, las Delegaciones Regionales del Instituto y las Comisiones Agrarias. Contra sus decisiones cabe posterior recurso ante los Tribunales jurisdiccionales.

Respecto a las tierras de selvas, el artículo 198 de la Constitución de 1969 prevé procedimiento específico para, con la mayor rapidez, concederlas a los trabajadores y ocupantes; anulándose, a la vez, los anteriores títulos de ocupación y sin indemnización (3).

4. COLOMBIA.

Rige la Ley de Reforma Social Agraria de 13 de diciembre de 1961. Por ella se crea el Instituto Colombiano de Reforma Agraria, con la misión de administrar las tierras públicas, adquirir por compra, donación o expropiaciones las tierras privadas, verificar colonizaciones y parcelaciones a favor de los cultivadores y demás funciones encaminadas a la mayor productividad económica.

Interesante es la creación del cargo de Procuradores Agrarios, quienes tienen por misión intervenir, como si fueran funcionarios del Ministerio Público, en las actuaciones judiciales, administrativas y de policía relacionadas con los problemas rurales; promover cerca del Instituto Colombiano de Reforma Agraria la adquisición y distribución de tierras, y mantener vigilancia y tutela sobre las adjudicaciones.

En materia de expropiaciones, los acuerdos de carácter inmediato y los de adelantos de demandas, dictados por el Instituto, la competencia decisoria queda atribuida al Juez de Circuito ordinario, y contra su fallo procede recurso al Tribunal Superior. Respecto a los demás acuerdos del Instituto en expropiaciones, cabe recurso de reposición, y desestimado éste procede acción contencioso-administrativa ante el Tribunal de lo Contencioso-administrativo.

El Código Judicial fué promulgado en 4 de septiembre de 1951. Organos de la jurisdicción ordinaria son: Corte Suprema de Justicia, Juzgados Superiores de Distrito, Juzgados de Circuito y Juzgados Municipales. Tienen conferida competencia sobre litigios de contratos agrarios, expropiaciones, deslindes y amojonamientos, arrendamientos, colonatos, etc.

(3) Carlos F. MIGNONE: «A autonomia jurisdiccional do Direito agrario e o desenvolvimento economico». *Revista da Divisão Jurídica de Instituto de Açúcar e de Alcool*, Rio de Janeiro, núm. 108, año 1970.

5. CHILE.

El 15 de noviembre de 1962 fué aprobada la Ley N.º 15.020 sobre Reforma Agraria. Se encarga al Ministerio de Agricultura de impulsar la política rural, concretamente, a través del Consejo Superior de Fomento Agropecuario, de la Corporación de la Reforma Agraria y del Instituto de Desarrollo Agropecuario.

La Ley crea tribunales especiales de expropiaciones agrarias, situando cada uno en la misma ciudad en que haya Corte de Apelación. El Tribunal se compondrá de un Ministro de la Corte de Apelación respectiva, como presidente; de vocales, un Ingeniero Agrónomo de la Dirección General de Agricultura y Pesca y un representante de la Sociedad Agrícola Regional.

Posteriormente, en el artículo 145 de la Ley de Reforma Agraria N.º 16.640, se confiere a los Tribunales Agrarios Provinciales competencia sobre determinadas materias agrarias. Pero, respecto a las cuestiones no incluídas, queda subsistente la competencia de la jurisdicción ordinaria, conforme a la atribución genérica establecida por el artículo 5.º del Código Orgánico de los Tribunales.

Las resoluciones de la Corporación de la Reforma Agraria, órgano administrativo, son recurribles ante el Tribunal Provincial Agrario, el cual ha de setenciar en plazo de cuarenta días. Estos Tribunales se rigen por el D. F. L. N.º 2, de 1967. El conocimiento de las materias atribuídas es sustanciado según el juicio sumario del Código de Procedimiento Civil, el cual fija diez días para la contestación, quince días (prorrogables a treinta) para pruebas, y deberá dictarse sentencia —a ser posible— antes de vencer los cuarenta días desde la presentación de la demanda. Algunos asuntos son sustanciados en primera instancia, y otros en primera y única; contra la sentencia de aquéllos cabe alzada ante el Tribunal Agrario de Apelaciones.

El único recurso ante la Corte Suprema es el de queja frente a sentencias de los Tribunales Agrarios Provinciales y de Apelaciones.

6. ECUADOR.

La Ley de Reforma Agraria y Colonización, de 11 de julio de 1964, creó el Instituto Ecuatoriano de Reforma Agraria y Colonización, como órgano público autónomo encargado de cumplir los fines

de la reforma mediante compras, donaciones y expropiaciones de tierras, integración de minifundios, colonizaciones, parcelaciones, adjudicaciones y celebración de contratos agrarios.

También crea la Ley los Jueces de Tierras y una Sala agraria especializada en la Corte Suprema compuesta por cinco Magistrados; éstos, como aquéllos, con cualidad de Abogados, y todos sometidos a los preceptos de la Ley Orgánica de la Función Judicial. Los Jueces conocen de los pleitos agrarios en primera instancia; la Sala, en apelación. Entre estos pleitos vale destacar los de expropiaciones decididas por el Instituto mencionado, ya que se advierte cómo, al carecer la legislación ecuatoriana de recurso contencioso-administrativo, se confiere la materia administrativa agraria a órganos especializados de la jurisdicción ordinaria, que así son los Jueces de Tierras y la Sala Agraria de la Corte Suprema.

7. HONDURAS.

La Ley de Reforma Agraria lleva fecha de 29 de septiembre de 1962. Organismo al cual se encomienda la aplicación de la Ley y las funciones dimanantes de la distribución y adjudicación de tierras es el Instituto Nacional Agrario, asesorado por el Consejo Nacional Agrario y con la ayuda de los Procuradores agrarios. Estos Procuradores patrocinan gratuitamente a los solicitantes de tierras, les formulan escritos y les gestionan créditos, dirección técnica y asistencia social (4).

Dispone el artículo 204 de la Ley que contra las resoluciones del Director del Instituto, que no sean de mero trámite, cabrá recurso de apelación para ante la Corte de apelaciones respectiva, la cual deberá resolverlo inexcusablemente dentro de los plazos señalados en el Código de Procedimientos. Recordemos que el Instituto es órgano administrativo dependiente del Ministerio de Recursos Naturales, así como la Corte de Apelaciones pertenece a la jurisdicción ordinaria, y que en Honduras no existe proceso contencioso-administrativo. Sin duda alguna, contra la sentencia de este Tribunal en materia agraria procede recurso de casación ante la Corte Suprema, si la cuantía del litigio lo permite.

Para los litigios sobre expropiaciones preceptúa el artículo 50 de

(4) JOSÉ MENÉNDEZ HERNÁNDEZ: *Problemática jurídica de las Reformas agrarias integrales*. Madrid, 1971; págs. 463-464.

la Ley: «Si el propietario se opusiera a la solicitud de expropiación, el Ministerio de Recursos Naturales remitirá los antecedentes al Juzgado de Letras de lo Civil, estimándose la oposición como demanda». La contestación será formulada por el Instituto Nacional Agrario, continuándose seguidamente los trámites del proceso común.

8. MÉXICO.

De fecha 31 de diciembre de 1942 es el Código Agrario, con Reglamento aprobado el 15 de noviembre de 1950. La Ley Federal de Colonización es de 30 de diciembre de 1946 (5).

El Código contiene un Libro dedicado a los Procedimientos, que son: *a)* proceso ejidal; *b)* conflictos individuales de privación de derechos ejidales; *c)* conflictos por límites de tierras ejidales, y *d)* nulidad de fraccionamientos de terrenos comunales efectuados entre los integrantes de un núcleo de población. El objeto del proceso ejidal es la reintegración de los bienes privativos de las municipalidades para su parcelación y disfrute entre los vecinos y ciudadanos; siendo las autoridades que resuelven el Jefe del Departamento Agrario, el Secretario de Agricultura y el Presidente de la República. El proceso se tramita en dos instancias, decidiendo definitiva y ejecutoriamente el Presidente de la República. Análogamente, son las normas para el proceso colonial sobre expropiación y colonización.

Respecto a los demás litigios de contratos y actos agrarios, continúa atribuída la competencia a la jurisdicción ordinaria.

9. PERÚ.

La Ley de Reforma Agraria fué promulgada el 19 de mayo de 1964. Para su ejecución y cumplimiento se dictaron, en lo que aquí interesa, estas normas:

Estatuto legal de la Reforma Agraria Peruana, Decreto Ley N.º 17.716, de 24 de junio de 1969. En el título XII, capítulo II, están los preceptos «De los órganos jurisdiccionales», artículos 153 a 169. Es creado el Tribunal Agrario como órgano jurisdiccional encargado de conocer y resolver, en instancia definitiva, los conflictos

(5) Héctor FIX ZAMUDIO: «Lineamientos fundamentales del Proceso social agrario en el Derecho mexicano». *Atti della Seconda Assemblea, Istituto di Diritto Agrario Internazionale e Comparato*, Firenze. V. I. Milano, 1964; págs. 372-417.

que se originen con motivo de la aplicación de las Leyes de Reforma Agraria y del Derecho Agrario en general. El Tribunal Agrario está integrado por cinco vocales, Abogados e Ingenieros Agrónomos con quince años, mínimos, de ejercicio profesional, designándolos el Poder Ejecutivo por período de seis años. El Presidente es elegido por los vocales, de entre ellos, con duración bienal.

En cada Zona de reforma agraria y de Area de reforma agraria existirá, al menos, un Juez de Tierras, que conocerá en primera instancia de los litigios sobre aplicación de las leyes de Reforma Agraria y del Derecho Agrario en general. El procedimiento es el juicio civil abreviado, siendo apelable la sentencia ante el Tribunal Agrario.

Como legislación subsidiaria se aplica la Ley Orgánica del Poder Judicial, de fecha 15 de diciembre de 1911. Organos de la jurisdicción ordinaria son: Corte Suprema de la República, Cortes Superiores, Juzgados de Instrucción y Juzgados de Paz.

Ley de Aguas, Decreto-Ley N.º 17.752, de 24 de julio de 1969. Todos los litigios sobre expropiaciones, servidumbres y distribución de aguas corresponden a competencia decisoria de la Administración. En primera instancia resuelve la Administración Técnica de Distrito de Riego, y en apelación resuelve el Ministerio de Agricultura y Pesquería, agotándose la vía administrativa.

Reglamento de Tierras, Decreto de 19 de agosto de 1969. La afectación de las tierras públicas y privadas a la Reforma Agraria, para su posterior parcelación entre colonos y comunidades campesinas, se realiza mediante procedimiento administrativo, en el cual constarán informes económicos y geopolíticos, serán oídos los interesados y se recibirá la documentación que presenten, y después decidirá la Dirección de la Zona. Esta resolución es apelable ante la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural. Finalmente, por Decreto Supremo del Gobierno se aprueba la afectación de las tierras, quedando agotada la vía administrativa.

10. URUGUAY.

No existe Ley de Reforma Agraria.

El artículo 85-b) de la Constitución otorga atribuciones al poder legislativo para «establecer los tribunales y arreglar la administración de justicia». De donde puede el legislador crear tribunales y procesos agrarios distintos a los de la jurisdicción ordinaria; pero, mientras

no lo haga, siguen las normas comunes, que son: *a)* en materia civil, la Ley de Arrendamientos Rurales, de fecha 27 de marzo de 1954, siendo competentes los Jueces de Paz y los Jueces Letrados de Instancia del Departamento, según cuantía del pleito; *b)* también civil, el Código Rural de 1942, con preceptos agrarios de jurisdicciones voluntarias y contenciosas, y *c)* en materia penal corresponde la competencia a los Jueces letrados de Primera Instancia y a los Jueces letrados de Instrucción y Correccional de Turno.

Excepcionalmente, han de recordarse: *a)* Jueces letrados de Primera Instancia para casos de sequías, según la Ley de 20 de agosto de 1943, y *b)* Jurados de Unica Instancia y Jurados Nacionales para casos de emergencia, según la Ley de 25 de junio de 1946 (6).

11. VENEZUELA.

Su Ley de Reforma Agraria es de 5 de marzo de 1960. Después de señalar el principal objeto de transformar la estructura agraria del país e incorporar la población rural al desarrollo social, económico y político de la nación, garantiza la propiedad privada que cumpla una función social, reconoce el derecho de todos los que siendo aptos para el trabajo agrícola carezcan de tierras o las posean en cantidades insuficientes, protege la empresa pequeña y mediana y las cooperativas agrícolas. A la vez creó el Instituto Agrario Nacional, encargándole la aplicación de la Ley mediante actuaciones de vigilancia, tutela, asesoramiento, promoción y dirección. Igual en materia de expropiaciones que respecto a contratos agrarios, el Instituto insta expediente al Juez ordinario del lugar, que seguirá los trámites propios de cada litigio, y su sentencia es apelable ante la Corte Federal, contra cuya decisión no se admitirá recurso alguno. Los procesos agrarios son competencia, pues, de la jurisdicción ordinaria.

La Ley Orgánica del Poder Judicial fué promulgada el 16 de septiembre de 1969. Determina como órganos de la jurisdicción ordinaria: la Corte Suprema de Justicia, la Corte Federal, Juzgados Superiores de Primera Instancia, Juzgado de Distrito o de Departamento, Juzgados de Municipio o de Parroquia y Juzgados de Instrucción. Respecto a tribunales de jurisdicción especial, se remite —artículo 2.º-1— a las respectivas Leyes especiales.

(6) Adolfo GELSI BIDARD: «Justicia Agraria en el Uruguay». *Rivista di Diritto Agrario*. Gennaio. Giugno, 1964. Milano; págs. 165-189.

Muy interesante es el Anteproyecto de Ley de Jurisdicción Agraria (7), actualmente siguiendo los trámites preceptivos de información y elaboración. Propone establecer, con carácter de especiales, los Tribunales Agrarios de Primera Instancia y los Tribunales Superiores Agrarios. Cada tribunal se compondrá de un Juez, un Secretario y un Alguacil; tendrán, también, un Asesor agrario que informará sobre el litigio, pero sin formar parte del oficio judicial. Los Jueces habrán de reunir las condiciones exigidas para los de jurisdicción ordinaria por la Ley Orgánica del Poder Judicial y, además, serán diplomados universitarios en Derecho Agrario.

Para el proceso, es norma de competencia la de atribuírseles todos los litigios sobre materia agraria. El procedimiento es breve y sencillo: corrección inmediata de defectos procesales, contestación dentro de cinco días, pruebas en diez días, conclusiones en cinco y la sentencia dentro de los treinta días de iniciado. Apelación ante el Tribunal Superior Agrario en plazo de tres días. Y si la cuantía del asunto es superior a cincuenta mil Bs., se da recurso de casación ante la Corte Suprema.

Establece órganos de asistencia jurídica de los campesinos, que son los Procuradores Agrarios. Les asesorarán y defenderán ante el Instituto Agrario Nacional, los Tribunales y los Organismos sindicales.

Finalmente, regula el proceso administrativo en materia agraria. El conflicto será resuelto por la Sala especial que para cada caso establezcan el Instituto dicho y el Ministerio de Agricultura, integrada por un Abogado y un profesional de la Dependencia oficial. El procedimiento, rápido y de mínimas diligencias. Contra la decisión procede recurso contencioso-administrativo.

III. CONCLUSIONES CRITICAS

1. Si la reforma agraria integral se concibe como instrumento jurídico del desarrollo económico nacional, que comprende la división de tierras, sus adjudicaciones, la mayor productividad y la comercialización e industrialización, claramente se entiende cómo, dentro del concepto «instrumento jurídico», constituyen parte esencial los tribunales y procedimientos agrarios. Sin duda alguna, la aplicación

(7) *Derecho y Reforma Agraria*, Revista. Publicación de la Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes, Mérida (Venezuela), núm. 2; págs. 215-262.

del Derecho para el mantenimiento de la convivencia humana y triunfo de la paz social se verifica a través del proceso con intervención del juez. Las estructuras agrarias están ahora en su momento de madurez y claman vivamente por la formulación de normas procesales que contribuyan a la conservación de las metas alcanzadas y aceleren las últimas etapas de la reforma.

Cada nación organiza sus instituciones públicas, en este caso la de tribunales y procesos agrarios, según los condicionamientos históricos, la complejidad de asuntos, el número de litigios, la situación económica, la demarcación geográfica y la índole más o menos rural del país. En unas quedarán atribuidos a la jurisdicción ordinaria todos los conflictos agrarios, lo mismo entre particulares que entre particulares y entidades administrativas. En otras, se atribuirán a la jurisdicción ordinaria únicamente los litigios agrarios surgidos entre las personas privadas; mientras los de naturaleza pública corresponderán a competencia, primero, de órganos administrativos, y después, mediante ejercicio de recurso, a la jurisdicción contencioso-administrativa; como, asimismo, ésta puede estar incardinada en el Poder Ejecutivo o en el Judicial. En algunos Estados, los litigios resueltos por órganos administrativos son impugnables directamente ante la jurisdicción ordinaria. Hay sistema en que todos los pleitos sobre problemas agrarios, públicos y privados son decididos por tribunales agrarios pertenecientes a jurisdicción especial; y tampoco falta el sistema mixto de jurisdicción especializada dentro de la ordinaria. Pero, siempre y en cualquiera de ellos, la última palabra debe decirla una Sala de Justicia, un órgano independiente con apropiada preparación técnica en Derecho Agrario y, desde luego, del más alto escalón judicial.

De esto resulta que, al exigir la reforma agraria nuevos órganos y nuevos procedimientos, los Estados, conforme a sus antecedentes institucionales, habida cuenta de consolidar los frutos de las implantadas estructuras dominicales y empresariales, y según sea la situación económica de la respectiva Hacienda nacional, han establecido tribunales especiales, han mantenido la organización antigua o simplemente introdujeron en ésta las modificaciones estimadas imprescindibles. Pero dedúcese claramente que habiendo plenitud jurisdiccional, al resolver siempre en última instancia el más alto tribunal de justicia, igual da que haya competencia exclusiva de tribunales especiales, de los de jurisdicción ordinaria o de órganos administrativos y judiciales, porque lo interesante es conseguir equilibrio entre las garantías

procesales de celeridad y eficacia, autoridad y libertad, independencia e imparcialidad, publicidad y sencillez, contradicción y documentación.

Donde no existe discrepancia alguna es en las características del proceso a seguir para resolver los conflictos agrarios, pues unánimemente coincide en que tendrá las de sumariedad, uniformidad, economía, brevedad, eficacia y eficiente defensa de los derechos de los ciudadanos de inferior rango pecuniario. Esto sin perjuicio de que específicos procedimientos —cautelares y ejecutivos, de aguas y epizootias, por ejemplo— mantengan particularidades de trámites para mayor seguridad de los intereses controvertidos.

2. Se habrá advertido en la anterior reseña de la normatividad procesal de los países tomados como muestra que existe confusión de competencias entre jurisdicción ordinaria, las especiales y la Administración; que es manifiesta y profunda la intervención de los órganos administrativos en muchos litigios agrarios; que órganos administrativos proceden invadiendo las propias funciones judiciales; que latente aparece cierta desconfianza respecto a los jueces ordinarios, considerándoles sospechosamente como frenos a las realizaciones de la reforma estructural del campo, y que si falta la institucionalización del recurso contencioso-administrativo, la mayor o menor preponderancia del Poder Ejecutivo condiciona el último grado de la vía procesal seguida.

Parece ser que en cualquier tendencia revisionista adoptada debe conservarse el sistema judicial existente y, dentro de él, incorporar las modificaciones más perentorias y capaces, tal como establecer jueces para asuntos de emergencia que cesen tan pronto desaparezca el estado transitorio, impidiendo se perpetúen; tal como conferir los asuntos puramente administrativos, en primer grado, a órganos del correspondiente Departamento ministerial, y después someter a decisión jurisdiccional el acuerdo por ellos dictado; también la especialización en Derecho Agrario de los propios órganos de la jurisdicción ordinaria; e incluso llegar, en último caso, a la creación de tribunales agrarios especiales, que hasta tendrían la ventaja, posiblemente, de aliviar los excesivos trabajos de la Administración y de la Jurisdicción ordinaria. Así, igualmente, resultará provechoso exigir que en todos los procesos, obligadamente, sean emitidos informes por las organizaciones corporativas de propietarios, arrendatarios y empresarios agrícolas, con lo cual no habrá necesidad de que existan representan-

tes de éstos formando parte, establemente, de los órganos agrarios decisorios.

Pero, en todo caso, no es lo mismo unidad de jurisdicción para los procesos agrarios, la cual supone en todos (civiles, administrativos, laborales y penales) competencia exclusiva de órganos de idéntica estructura (ordinarios o especiales) que la plenitud jurisdiccional consistente en que todos los conflictos agrarios (procedan de órganos civiles, administrativos, laborales o penales) se decidan definitiva y ejecutoriamente por única Sala de la Corte Suprema de Justicia, de carácter especializado y con su jurisprudencia unificadora de criterios jurídicos.

Por lo que respecta propiamente al proceso agrario (8), éste será sumario y breve; de fácil acceso para el campesino; concentrado y oral; en lo posible, gratuito, rápido y eficaz; competencia según el lugar de situación del fundo; mínimas formalidades de trámite y las audiencias carentes de solemnidad; inmediatividad y poderes del juez para conducir el proceso; pruebas de libre valoración y con práctica de oficio; doble instancia; rápida y económica ejecución de la sentencia; medidas sancionadoras para los litigantes temerarios y causantes de dilaciones, y correcciones disciplinarias que se impondrán a los organismos y jueces que retrasen la sustantación y fallo.

Si además se promulgan Códigos Agrarios con normas de procedimientos y a los jueces diplomados en Derecho Agrario les son concedidas preferencias para servir destinos en tribunales donde se tramiten mayormente asuntos rurales, mucho ganará la Justicia, que es, verdaderamente, lo que más importa a las naciones deseosas de felicidad, paz y progreso.

(8) Niceto ALCALÁ-ZAMORA Y CASTILLO: «Delimitación del proceso agrario: Litigio, Jurisdicción, Procedimiento». *Atti-della Seconda Assembla...* Obra citada en nota 5; páginas 434-462.

NOTA FINAL.—Para el apartado de México, ha de tenerse en cuenta que con posterioridad a la elaboración de este estudio ha sido promulgada la Ley Federal de Reforma Agraria de 1971.