

EN BUSCA DEL TRIBUNAL AGRARIO PERDIDO. UNA DEUDA NO SALDADA

SEARCHING OF THE LOST AGRARIAN TRIBUNAL. A NOT LIQUIDATED DEBT

DOI: 10.19135/revista.consinter.00019.01

Recibido/Received 31/08/2023 – Aprobado/Approved 09/08/2024

*Rolando Pavó Acosta*¹ – <https://orcid.org/0000-0003-2887-7552>

Resumen

El presente trabajo se enmarca en el Derecho Procesal Agrario. La implantación y consolidación de una jurisdicción especial agraria en varios países del área, constituye uno de los logros del Derecho Agrario latinoamericano. El trabajo pretende encontrar respuesta a la cuestión acerca de, ¿Por qué resulta necesaria la necesidad de la creación de una jurisdicción especial agraria en Cuba y a tales efectos el rescate de la propuesta contenida en el Artículo 54 de la Ley de Reforma Agraria de 1959? La hipótesis afirma que existen diversos fundamentos sociales, económicos, políticos y jurídicos, que argumentan la necesidad de retomar la propuesta emanada en el referido artículo de esta Ley, de crear tribunales de tierra. Como métodos se han empleado el análisis y la síntesis, el estudio jurídico comparativo y el análisis exegético jurídico de las normas, a partir de lo cual se ofrece una exposición sistemática del conjunto de razones económicas, políticas, sociales y jurídicas que fundamentan la necesidad y factibilidad de la implantación de órganos jurisdiccionales agrarios en Cuba, insistiéndose en el imperativo del rescate de la promesa asumida en la Ley de Reforma Agraria de 1959, bien en su variante de jueces agrarios o salas especializadas agrarias o de tribunales agrarios.

Palabras-clave: Derecho Procesal Agrario, jurisdicción especial agraria, órganos jurisdiccionales agrarios, tribunales de tierra, jueces agrarios, salas especializadas agrarias, tribunales agrarios.

Abstrac

The present work is framed in the Agrarian Procedural Law. The installation and consolidation of an agrarian special jurisdiction in several countries of the area, constitutes one of the achievements of the Agrarian Law in Latin American area. The work seeks to find answer to the question about, why is the necessity of the creation of an agrarian special jurisdiction necessary in Cuba and to such effects the rescue of the proposal contained in the Article 54 of the Law of Agrarian Reformation of 1959? The hypothesis affirms that diverse social, economic, political and juridical reasons exist that argue the necessity to recapture the proposal emanated in the referred article of this Law. As methods the analysis and the synthesis, the comparative juridical study and the analysis juridical exegetic of the norms have been used, starting from that which offers a systematic exposition of the group of economic, political, social and juridical reasons that base the necessity and feasibility of the installation of

¹ Licenciado en Derecho y Doctor en Ciencias Jurídicas por la Universidad de Oriente, Santiago de Cuba, Especialización de Postgrado en Derecho Constitucional y Ciencias Políticas, Master en Derecho Agrario. Profesor Titular de la Universidad de Oriente, Ciudad de Santiago de Cuba. Email: rpavo@uo.edu.cu. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2887-7552>

agrarian jurisdictional organs in Cuba, being insisted in the imperative of the rescue of the promise assumed well in the Law of Agrarian Reformation of 1959, in their variant of agrarian judges or agrarian specialized courts or of agrarian tribunals.

Keywords: Agrarian Procedural Law, agrarian special jurisdiction, agrarian jurisdictional organs, earth tribunals, agrarian judges, specialized agrarian court, agrarian tribunals.

Sumario: 1. Introducción, 2. Hacia un modelo judicial en la justicia agraria cubana. La promesa, 3. Entre evasivas y olvidos, 4. Razones para el rescate de la propuesta de crear tribunales agrarios, 4.1. La experiencia normativa e institucional en América Latina. Hitos fundamentales, 4.2 El compromiso adoptado internacionalmente sobre la jurisdicción agraria, 4.3. La abundante doctrina acerca de las ventajas de la jurisdicción especial agraria, 4.4. El modelo administrativo cubano de impartición de la justicia agraria; una justicia deficiente y detenida en el tiempo, 5. La implantación de tribunales agrarios; perspectivas ante la Constitución de 2019 y sus normas complementarias, 6. Conclusiones, 7. Referencias.

1 INTRODUCCIÓN

“Cuidado con recusar la historia”. Aforismo 457.

José de la Luz y Caballero

Pocas personas se atreverían a no reconocer la trascendencia del logro de mayores niveles de realización de la justicia para todos los miembros de la sociedad, de manera que toda indagación científica que centre su atención en los problemas relativos a la impartición de justicia, va a resultar de indudable actualidad e importancia y mucho más si se trata del ejercicio de la función jurisdiccional en materia agraria, precisamente por la importancia del sector agrario de la economía.

A escala nacional resulta notoria la escasez, de los trabajos de investigación realizados acerca de la historia de la administración de la administración de justicia y muy particularmente sobre la evolución histórica del ejercicio de la jurisdicción en materia agraria. La ausencia de debates en Cuba, a este respecto ha constituido entonces una de las motivaciones para la elaboración de este trabajo.

El trabajo pretende encontrar respuesta a la cuestión acerca de, ¿Por qué resulta necesaria la necesidad de la creación de una jurisdicción especial agraria en Cuba y a tales efectos el rescate de la propuesta contenida en el Artículo 54 de la Ley de Reforma Agraria de 1959? La hipótesis formulada sostiene que existen diversos fundamentos sociales, económicos, políticos y jurídicos, que argumentan la necesidad de retomar la propuesta emanada del artículo 54 de la Ley de Reforma Agraria de 1959.

Para ello se han empleado como métodos de investigación científica el análisis y la síntesis para examinar las tendencias en la doctrina jurídica acerca de la creación de la jurisdicción especial agraria, el análisis comparado de las normas jurídicas que han instituido la jurisdicción especial agraria en Latinoamérica a fin de revelar las tendencias en su evolución, el análisis exegético jurídico, enfatizando en la exegesis histórica y sistemática de las normas relacionadas con el ejercicio de la justicia agraria en Cuba con el propósito de evaluar las posibilidades de implantación de jurisdicción especial agraria en el contexto normativo marcado por la Constitución de 2019 y las leyes complementarias que recientemente se han dictado.

El trabajo inicia con el examen de la propuesta contenida en el artículo 54 de la Ley de Reforma Agraria, el proceso histórico que transcurre posteriormente, caracterizado por el olvido y las evasivas en la dirección del gobierno cubano en cuanto a debatir sobre el tema y a introducir el cambio normativo e institucional que había anunciado el referido artículo 54 de la Ley de Reforma Agraria y las posibles razones políticas de su no implantación, luego se examinan las diversas razones económicas, sociales, políticas y jurídicas que fundamentan la necesidad del rescate de la propuesta contenida en dicha Ley, y por último, se analiza la posibilidad y la necesidad de implantación de una jurisdicción especial agraria a la luz de la Constitución de 2019 y sus normas complementarias. El trabajo logra sistematizar los principales argumentos que explican la necesidad de implantación de la jurisdicción especial agraria en Cuba, y en esta dirección, cumplir con la promesa realizada en el artículo 54 de la Ley de Reforma Agraria.

2 HACIA UN MODELO JUDICIAL EN LA JUSTICIA AGRARIA CUBANA. LA PROMESA

La Ley de Reforma Agraria (LRA), anunciaba en su artículo 54:

Se crean los Tribunales de Tierras, para el conocimiento y resolución de los procesos judiciales que genere la aplicación de esta Ley y los demás relacionados con la contratación agrícola y con la propiedad rústica en general.

El INRA formulará dentro del término de tres meses a partir de la promulgación de esta Ley el proyecto de Ley Orgánica de dichos Tribunales².

A ese tenor la Ley en su Disposición Transitoria Cuarta, estableció que, "En tanto no se organicen los Tribunales de Tierra a que se refiere el artículo 54 de esta Ley, continuarán conociendo de los procesos que a los mismos se asignan, los Tribunales Ordinarios"³. Luego la Ley 588 de 7 de octubre de 1959, Normas para la expropiación de tierras rústicas afectadas por la LRA, reiteró la referencia a los Tribunales de Tierra.

La lectura del artículo 54 de la Ley permite observar que la propuesta implicaba la decisión de quebrar la noción de unidad jurisdiccional, es decir, un modelo de justicia agraria novedoso, con muy escasos antecedentes aún entonces en Latinoamérica y sin ningún precedente institucional en Cuba, se refería a la creación de un modelo judicial, no de un modelo administrativo como el que se había implantado en México, que tendría una competencia amplia: todos los procesos derivados de la aplicación de la LRA, litigios sobre la contratación agrícola – los que pudieran estar referidos tanto a la compraventa de los productos agropecuarios como a los suministros y servicios a los productores y otros-, y los que versaren sobre la propiedad rústica en general, así como que la intención era la de instaurar una jurisdicción especial agraria en su variante más radical, es decir, jueces y tribunales especiales, que al parecer no pertenecerían al poder judicial, al estilo de lo que luego sería pionero el caso peruano en 1969.

Esta propuesta ha pasado casi inadvertida para los que han historiado la evolución de la justicia agraria a nivel internacional, con la excepción de muy pocos

² Ley de Reforma Agraria, de 17 de mayo de 1959, G.O. Especial, 3 de junio de 1959.

³ *Ibidem*.

autores. A este respecto, se planteaba Ricardo Zeledón si, “Será caso límite Cuba, que ha realizado interesantes soluciones jurisdiccionales, pese a que los Tribunales de Tierra que refiere el artículo 54 de la Ley de 17 de mayo de 1959 nunca fueron creados⁴.”

El profesor Zeledón, es del criterio que la propuesta recogida en el artículo 54 de la LRA cubana, no puede derivarse a partir del caso venezolano, pues en la Ley Agraria venezolana de 1960, no se habla de los tribunales agrarios y que es en 1976 que allí se instituye la jurisdicción agraria especializada, que el modelo peruano de tribunales agrarios se implanta en 1969, y que entonces la propuesta cubana debe explicarse remontándose al Plan de Ayala, proclamado por Emiliano Zapata el 28 de noviembre de 1911, donde se aportó la idea de sustraer los asuntos agrarios de los tribunales ordinarios y atribuirselos a lo que en ese documento se denominó como tribunales especiales y por ello ha sostenido que el sistema procesal agrario iberoamericano se inicia con la jurisdicción especial en México⁵ y que este documento debe apreciarse como el punto de partida, en la marcha hacia una jurisdicción agraria autónoma⁶; aunque este autor no descartaba la influencia que también pudiera haber ejercido la experiencia italiana en cuanto la propuesta de crear tribunales de tierra en Cuba⁷.

El profesor Duque Corredor, ha sugerido que la propuesta de tribunales de tierra, contenida en la LRA de 1959, bien pudo haberse importado, pues si bien es cierto que la Ley Agraria de Venezuela fue aprobada el 5 de marzo de 1960, también sucedió que los proyectos de dicha ley circularon ya desde 1958 y que coincidentemente con esas circunstancias, el Dr. Fidel Castro al frente de una delegación estuvo de visita oficial en Caracas a inicios de 1959 y que bien pudo entrar en contacto con tales proyectos⁸.

Así que, otra evidencia asociada a la anterior, consiste en que aunque en la Ley de Reforma Agraria de Venezuela aprobada en 1960⁹, no contuviera referencia expresa a los tribunales de tierra, realmente hubo un proyecto de Ley de Reforma Agraria en 1958, presentado por el jurista Palma Bastida, contentivo de todo un capítulo sobre la jurisdicción agraria, es decir, que es comprobable la existencia en aquellos al menos un proyecto que hablaba de crear tribunales de tierra o tribunales agrarios en Venezuela¹⁰.

⁴ ZELEDÓN ZELEDÓN, Ricardo, *Proceso agrario comparado en América Latina*, San José, Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, 1982, p. 54.

⁵ *Ibidem*, p. 63.

⁶ *Ibidem*, p. 65.

⁷ Criterio ofrecido por R. Zeledón, en entrevista concedida a este autor el 16 de junio de 2004, en ocasión del IV Congreso Internacional de Derecho Agrario, en la Ciudad de La Habana.

⁸ Criterio ofrecido por Román J. Duque Corredor en entrevista concedida al autor el 5 de octubre de 2002, en ocasión del III Congreso Internacional de Derecho Agrario, en la Ciudad de Holguín.

⁹ Ley de Reforma Agraria de Venezuela, de 5 de marzo de 1960, G. O. Extraordinaria, núm. 611, de 19 de marzo de 1960.

¹⁰ ZELEDÓN ZELEDÓN, Ricardo, *Proceso agrario comparado...* cit. p. 95 y DUQUE CORREDOR, Román, *Justicia agraria y proceso agrario*, Aragua, Colegio de Abogados, 1976, p.16.

3 ENTRE EVASIVAS Y OLVIDOS

Las pocas investigaciones realizadas en Cuba sobre este tema no han podido aportar evidencias (discursos, actas de reuniones u otros documentos, publicados o no), en los que se explique por quien, cuando, donde y por qué se adoptó la decisión de no crear los referidos Tribunales de Tierras y de instituir un modelo administrativo de justicia agraria al atribuirse al Instituto Nacional de la Reforma Agraria (INRA) la competencia para solucionar casi todas las reclamaciones y conflictos agrarios.

Lo cierto es que, en esa búsqueda de la celeridad en la ejecución de la nueva ley agraria, se creó el INRA por el Artículo 48 de la LRA, como un mecanismo ágil y eficaz para la solución de las reclamaciones y conflictos en cuanto a derechos sobre la tierra, apoyándose en el artículo 48 inciso c) de la LRA, que preceptuaba que el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) tenía entre sus facultades y funciones la de tramitar y decidir con arreglo a esta ley todas las solicitudes o promociones que se dirigieren en relación con la colonización, dotación, distribución, régimen y demás aspectos de la reforma, como expresara Rey Santos, “La vía administrativa por la ausencia de una serie de ataduras procesales, podía dar respuesta en un término menor a las cuestiones debatidas en materia agraria”¹¹. Es así como, teniendo como referente indudable al caso mexicano, se implanta también en Cuba, el modelo administrativo de impartición de la justicia en asuntos agrarios, Más tarde, consumadas las expropiaciones y afectaciones de tierras, las funciones de resolver muchas de las reclamaciones y conflictos derivados de la LRA agraria fueron quedando en manos de las Delegaciones Territoriales del INRA que existían a nivel de cada una de las seis provincias de entonces y de sus oficinas a nivel regional y municipal, sustrayéndose de los tribunales la competencia para resolver conflictos sobre tierras; a pesar de que, como ya antes se expresó, la posición de la Ley era que hasta tanto no se crearan los anunciados tribunales de tierra, los tribunales ordinarios continuarían conociendo de tales asuntos, lo que como es de suponer generó más de un conflicto de competencia entre tribunales ordinarios y las instancias del INRA.

En las décadas siguientes a la promulgación de la LRA, sobre el citado artículo 54, solo hubo menciones esporádicas, cuando algunas sentencias del Tribunal Supremo Popular, todavía en los años 80, recordaban que hasta tanto no se crearan los tribunales de tierra, los tribunales civiles ordinarios eran los competentes para resolver asuntos agrarios, no sucedería así en los ámbitos académicos, administrativos, ni legislativos; pues tempranamente las publicaciones oficiales sobre la LRA, incluirían una nota declarando inaplicables muchos de los artículos del texto original de dicha Ley, entre ellos el referido artículo 54.

Esto generaría, entre otras consecuencias, que muchos juristas, entre abogados de Bufetes Colectivos, consultores jurídicos, asesores jurídicos de las empresas estatales agrícolas, fiscales y jueces de la jurisdicción civil, hayan desconocido que la posibilidad de una jurisdicción agraria, ya estaba prevista en la LRA de 1959, incluso la mayoría de los asesores de la Dirección Jurídica del

¹¹ REY SANTOS, Orlando, “La jurisdicción del Derecho Agrario”, in *Memorias del I Evento Científico sobre Derecho Agrario*, La Habana, Centro de Información y documentación agropecuaria del MINAGRI, 1988, pp. 51-62.

Ministerio de la Agricultura (MINAGRI), se ha expresado contraria a la propuesta de instituir tribunales agrarios arguyendo que es una idea ajena a nuestra realidad, como si ella no hubiera figurado en el texto original de la LRA.

Pero en realidad, esta posición de los abogados y funcionarios del MINAGRI era expresiva de la concepción de la dirección política y el gobierno -sostenida hasta el presente- de que había que conservar el control sobre la propiedad de la tierra por su carácter de medio fundamental de producción y como mecanismo principal para el control del poder político, y que depositar el control y la decisión sobre los conflictos agrarios en manos de un organismo administrativo era el camino más directo para ello, este posicionamiento también explica la reticencia gubernamental y del MINAGRI, durante décadas, primero para redistribuir en usufructo las tierras estatales ociosas, y segundo – lo cual dura hasta hoy-, para otorgarles la propiedad a aquellos productores que vinieran explotando la tierra durante largos periodos de posesión. Es así como el tema de la creación de tribunales de tierra devino en un tema no solo olvidado, sino herético en Cuba¹².

La oposición del Tribunal Supremo Popular parece atender a que la creación de tribunales agrarios sería algo que quebraría su espacio de control y de poder, y que aun y cuando se tratase solamente de jueces y salas especializadas agrarias, tendrían que ocuparse de hacer justicia en un área poco dominada técnicamente por los jueces, tramitar decenas de miles de expedientes cada año, tendrían que seleccionar a nuevos jueces para ello y superarlos en esta materia teóricamente compleja y conflictiva, y legislativamente, muy especializada, extensa y dispersa, lo que implicaría una sobrecarga de trabajo adicional.

Pero, al mismo tiempo, muchos abogados, fiscales y asesores jurídicos de las cooperativas agropecuarias y hasta algunos jueces civiles han expresado a favor de la creación de tribunales agrarios, esto se ha puesto de manifiesto en investigaciones de maestría y de especialidad de postgrado, que tuvieron por objeto al abordaje de manera crítica la actuación del MINAGRI en la solución de conflictos agrarios¹³, en entrevistas¹⁴ y a través de varias ponencias en las jornadas nacionales y congresos internacionales de Derecho Agrario, celebrados en Cuba a partir de 1998, reflejándose en las Declaraciones Finales Adoptadas, en las figuran propuestas

¹² No es hasta 1999 en que se presenta la primera obra científica en la cual se rescata y argumenta la propuesta de crear tribunales agrarios en Cuba. Ver PAVO ACOSTA, Rolando, *Mecanismo y procedimientos de solución de los conflictos agrarios en Cuba*, Tesis doctoral en ciencias jurídicas (Primera versión), Santiago de Cuba, 1997.

¹³ Ver, por ejemplo las Tesis de Especialidad en Derecho Civil y Familia, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Oriente, Santiago de Cuba de Sergia Lemes Morales, *Jurisdicción agraria y seguridad jurídica en el contexto cubano actual*, 2004, Enrique del Prado Rodríguez, *Las potestades discrecionales en el ámbito del procedimiento sucesorio agrario en Cuba*, 2013; las Tesis de Especialidad en Asesoría Jurídica, en Facultad de Derecho de la Universidad de Oriente José Julián Figueras, *La transmisión de la tierra en Cuba*, 2006; Mayda González Ramos, *Los actos de traspaso de la tierra y la prevención de corrupción e ilegalidades*, 2007; Sandra Fernández Peña, *El procedimiento para la herencia de la tierra y demás bienes agropecuarios del pequeño agricultor fallecido. Comportamiento en el municipio de Holguín*, 2007; la Tesis de Maestría en Derecho Constitucional y Administrativo, en la Facultad de Derecho de la Universidad de Oriente, de Yudisbel Guevara Flores, *Bases generales del Derecho Agrario. Un desafío para la reforma de la Constitución Cubana*, 2017.

¹⁴ PAVO ACOSTA, Rolando, *La justicia agraria y sus desafíos*, La Habana, UNIJURIS, Unión Nacional de Juristas de Cuba, 2014, p.82.

encaminadas a la creación de tales tribunales, las cuales se han hecho llegar al Ministerio de la Agricultura y el Ministerio del Azúcar, sin haberse obtenido ninguna respuesta oficial sobre ello. Pero han sido escasas las disertaciones, a través de publicaciones científicas, a favor de los tribunales agrarios¹⁵.

4 RAZONES PARA EL RESCATE DE LA PROPUESTA DE CREAR TRIBUNALES AGRARIOS

4.1 La Experiencia Normativa e Institucional en América Latina. Hitos Fundamentales

Durante la segunda mitad del siglo XX, en América Latina se acumuló una larga y amplia experiencia normativa en torno a la jurisdicción especializada en materia agraria, ya sea en su variante de salas o jueces especializados en asuntos agrarios, ubicados dentro de la propia estructura del poder judicial o tribunales agrarios autónomos, como puede apreciarse en la siguiente cronología.

Bolivia: bajo el aliento de la Reforma Agraria, con la Ley 3464 del 2 de agosto de 1953, complementada por el Decreto Supremo 3471 del 27 de este mismo mes y año, y con la Ley del 22 de diciembre de 1956 sobre Juzgados Agrarios Móviles, se ubica como pionera de la institucionalización de una jurisdicción agraria especial en América Latina, cuyo primer sistema siguió el modelo mexicano, con la ubicación fuera del poder judicial de la competencia para dirimir conflictos agrarios y atribuirselos a órganos administrativos, en este caso el Servicio Nacional de Reforma Agraria, introduciendo unos jueces agrarios cuyas decisiones eran revisadas por el Consejo Nacional de Reforma Agraria.¹⁶ Pero tal experiencia careció de la debida instrumentación, hasta que mediante la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria de 17 de octubre de 1996, se creó la judicatura agraria boliviana.

Ecuador: por disposición de la Ley 1480 del 11 de junio de 1964, de Reforma Agraria y Colonización, se crearon tribunales especiales en materia agraria.

Chile: estableció una jurisdicción especializada agraria, por la Ley Sobre Tribunales de 3 de octubre de 1967.

Brasil: En Brasil, a tenor de la Ley de 1964 relativa al estatuto de la tierra se dispuso que, el tribunal competente en materia de expropiación es el del lugar de la situación

¹⁵ Ver de VELAZCO MUGARRA, Mirian, “La modernización del procedimiento agrario y su posible incidencia en Cuba”, *Boletín ONBC*, núm. 25, 2006, pp. 28-35 y “Teoría del proceso agrario. Tendencias actuales”, in Mc Cormack Bécquer, Maritza (coord.) *et al*, *Temas de Derecho Agrario Cubano*, Tomo I, La Habana, Félix Varela, 2007, pp. 538-575. Su disertación argumenta más a favor de las reformas al procedimiento agrario, que sobre una defensa de la necesidad de la jurisdicción a este respecto. Ver de PAVÓ ACOSTA, Rolando, *Mecanismo y procedimientos de solución de los conflictos agrarios en Cuba, Tesis de doctorado en Ciencias Jurídicas*, Universidad de Oriente, 1999. Santiago de Cuba; “La jurisdicción y los procedimientos agrarios en Cuba”, in Mc Cormack Bécquer, Maritza (coord.) *et al*, *Temas de Derecho Agrario Cubano*, Tomo I, La Habana, Félix Varela, 2007, pp. 488-505; “La justicia agraria; problemas, desafíos y perspectivas en Cuba”, *Caminos*, núm. 55-56, 2010, 2010, pp. 21-31; *La justicia agraria y sus desafíos*, La Habana, UNIJURIS, Unión Nacional de Juristas de Cuba, 2014.

¹⁶ DUQUE CORREDOR, Román J., “El proceso agrario boliviano y el derecho procesal agrario latinoamericano”, in *Memorias Primer Seminario Internacional El Derecho Agrario en América Latina*, Sucre, Poder judicial-Tribunal Agrario Nacional, 2001, p.44.

del inmueble de que se trate (Art. 19-4) y los litigios relativos a los contratos entre propietarios y arrendatarios, se sustanciarían conforme al procedimiento procesal establecido por el Código de procedimiento civil (Art. 107-1).

Pero una reforma del sistema judicial inspirada en los trabajos de la Comisión Especial creada a este efecto por el Ministerio de Agricultura en 1967, propuso la creación de jurisdicciones agrarias bajo la forma de un Tribunal Superior Agrario, tribunales regionales agrarios y comisiones de conciliación y de juicio. La competencia de estas jurisdicciones especializadas englobaría todas las relaciones jurídicas reguladas por la legislación agraria, comprendidos el régimen fiscal, las relaciones de trabajo en la agricultura, el crédito agrícola, así como todos los litigios ligados a la aplicación de la reforma agraria¹⁷.

Perú: por la Ley de Reforma Agraria 17.716 de 24 de junio de 1969, se crearon los Tribunales Agrarios y con ello se llegaba al paso más trascendente hasta entonces en la evolución institucional y conceptual de la jurisdicción agraria en el continente y en el mundo.

Venezuela: teniendo como antecedente legislativo a la Ley de Reforma Agraria aprobada el 5 de marzo de 1960, por la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimiento Agrarios de 14 de abril de 1976, se crea la jurisdicción especializada agraria.

Nicaragua: por el Decreto 782 de 19 de julio de 1981 se instituyen los Tribunales Agrarios, cuyo funcionamiento fue reglamentado por el Decreto 832 de 12 de octubre de 1981.

Costa Rica: se crean Salas Especializadas Agrarias, mediante la Ley 6334 de 29 de marzo de 1982 de Jurisdicción Agraria, modificada por la Ley 6975 de 30 de noviembre de 1984.

Panamá: la estructura judicial de jueces agrarios se encuentra regulada en el Código Agrario, Ley 55 de 23 de mayo 2011. El Libro II lleva por título la jurisdicción agraria (Arts. 165 a 258). Se concibe como jurisdicción especializada; establece un amplísimo catálogo de competencias (Art. 166) y se excluyen los contratos laborales y lo relacionado con los recursos naturales y medio ambiente¹⁸.

Colombia: mediante el Decreto 2.203 de 7 de octubre de 1989, se instituyen las Juzgados Agrarios y las Salas Especializadas Agrarias, pero han existido demoras en su implantación. Luego, con 76 votos a favor y solo dos en contra, el 14 de junio de 2023 el Congreso dando cumplimiento a los Acuerdos de Paz de 2016, aprobó la reforma propuesta por el Gobierno de Gustavo Petro para crear una jurisdicción agraria especializada en Colombia, con la perspectiva de resolver unos 37 mil procesos agrarios que buscan clarificar la propiedad de la tierra, aunque no prosperó la idea de crear una corte suprema agraria, por la oposición del poder judicial¹⁹.

México: en 1992, en virtud de la reforma al Artículo 27 de la Constitución y por la Ley Agraria de 26 de febrero de 1992, se crean en Tribunales Agrarios, al respecto

¹⁷ GRUPO REGIONAL DE ASESORES DE DERECHO AGRARIO DE LA FAO, *Derecho Agrario y justicia agraria*, Estudios legislativos, núm. 5, Roma, FAO, 1973, p.55.

¹⁸ MARTÍNEZ MOYA, Juan, “La especialización de órganos judiciales: Juzgados agrarios. La experiencia en países iberoamericanos”, *Revista española de estudios agrosociales y pesqueros*, núm. 260, 2023, pp. 52-113, p.69.

¹⁹ TARAZONA, David, *¿Por qué Colombia necesita una justicia agraria para saldar las deudas que tiene con sus campesinos?*, 2023.

el Artículo 27, fracción XIX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala lo siguiente:

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que, por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de estos, se hallen pendientes entre dos o más núcleos de población, así como las relacionadas con la tenencia de la tierra, de los ejidos y comunidades. Para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de esta, por la Comisión Permanente.

4.2 El Compromiso Adoptado Internacionalmente Sobre la Jurisdicción Agraria

En las últimas décadas se han efectuado numerosos eventos científicos en los que se ha debatido profundamente sobre el tema de la justicia agraria y ha primado el consenso en torno a la necesidad de una jurisdicción agraria especializada, entre ellos, el Congreso Internacional sobre Derecho Agrario y Derechos Humanos de Lima en 1987, el Primer Congreso del Comité Americano de Derecho Agrario de San José en 1997 y en los Congresos de la UMAU, aunque por supuesto, sus recomendaciones no poseen fuerza vinculante para los Estados, no obstante, es indiscutible su valor como referente en el perfeccionamiento normativo en este campo.

Cabe destacar que en la Undécima Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, celebrada en Caracas del 12-20 de octubre de 1970, los estados latinoamericanos asistentes, se comprometieron (en la Resolución 12/70) con el establecimiento de la jurisdicción agraria.

Séptimo: Que los países de la región adecuen sus ordenamientos jurídicos estableciendo medios procesales y jurisdiccionales que reúnan en un solo sistema las cuestiones litigiosas relativas al Derecho Agrario. Dicho sistema debe comprender procedimientos sencillos llevados a cabo en términos perentorios, así como Tribunales Especializados que garanticen el imperio de la justicia social en el campo²⁰.

Pasados más de medio siglo de tal encuentro han sido evidentes los avances normativos; pero también la resistencia por parte de un poderoso sector de la clase política de algunos países a llevar la Reforma Agraria hasta sus últimas consecuencias y dentro de ellas, asumir la recomendación contenida en la resolución allí adoptada.

4.3 La Abundante Doctrina Acerca de las Ventajas de la Jurisdicción Especial Agraria

Existe en nuestro continente una fértil doctrina que ha argumentado ampliamente acerca de las ventajas jurídicas, políticas y sociales que posee la instauración de órganos jurisdiccionales agrarios para la solución de las

²⁰ GRUPO REGIONAL DE ASESORES DE DERECHO AGRARIO, *Derecho Agrario y Desarrollo Agrícola. Estado actual y perspectivas en América Latina*, Roma, FAO, p. 178.

reclamaciones y conflictos agrarios y en cuanto a los principios que deben ordenar la normativa a este respecto.

a) Que podrían establecerse garantías de una mayor independencia e imparcialidad de la justicia, así como una aproximación del juez al caso y para la especialización de los jueces agrarios, lo cual a su vez pudiera elevar el nivel de realización de los derechos socioeconómicos fundamentales de los hombres del área rural, lo que permitiría reducir o hacer desaparecer oposiciones o tensiones sociales²¹, o sea que se crearían las bases para el fortalecimiento del sistema de garantías para esos derechos y la instauración de una justicia enfocada en los derechos humanos, en este caso, el derecho a la propiedad de la tierra, a la herencia de la tierra al agua, a la conservación de un medio ambiente rural sano, a una vida digna, a un trabajo digno, a una vivienda digna, a la igualdad y a la no discriminación por la condición social y cultural de habitante del campo.

En dicho sentido expresó con contundencia el también destacado agrarista Alfredo Massart, para poder impartir justicia con eficacia en este ámbito y a la vez dar respuesta al principio de inmediación, los jueces tendrían que conocer de agricultura, ganadería y sobre todo de Derecho Agrario, materia que en casi todos nuestros países resulta legislativamente compleja, amplia y dispersa²².

El ilustre maestro Agúndez Fernández, uno de los pioneros en defender este instituto del Derecho Agrario, proponía lo siguiente a este respecto:

Reconozcamos que, por los hondos problemas políticos y sociales, primeramente haya sido necesario realizar la distribución de tierras con rapidez y sin trabas formularias; pero consolidada la Reforma, acusase 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 reforma²³.

Y también diría al respecto, el Maestro que en las relaciones agrarias se van a derivar conflictos, entre propietarios y arrendatarios, entre vecinos y colindantes; en las ferias y en los mercados, con el aprovechamiento de aguas, las operaciones crediticias y las sucesiones hereditarias, son todas cuestiones que deben dilucidarse ante tribunales agrarios y mediante el proceso agrario²⁴.

b) Que una justicia especializada, propiciaría el nacimiento de métodos y procedimientos propios para asegurar las bases de la justicia social, es decir, permite la institucionalización de un proceso agrario moderno, caracterizado por su sencillez, oralidad, celeridad, economía procesal y concentración, ofreciendo mayores posibilidades de aplicación al principio de conciliación que en la jurisdicción civil y mercantil, cuyos frutos también serían, un mayor nivel de eficacia de los derechos y las obligaciones en las relaciones jurídicas agrarias.

²¹ MELLO ALVARENGA, Octavio, *Justiça Agraria e Processo Agrário, Derecho y Reforma Agraria*, núm. 18, 1992, p. 288.

²² Ver MASSART, Alfredo, "El Derecho Agrario para la consolidación de las relaciones sociales", en *Congreso Internacional Derecho Agrario y Derechos Humanos*, Lima, Cultural Cuzco, 1987, p. 132.

²³ AGÚNDEZ FERNÁNDEZ, Antonio, *Justicia Agraria en Iberoamérica*, 1970, p.170.

²⁴ AGÚNDEZ FERNÁNDEZ, Antonio, "Tribunales agrarios", *Revista de Estudios Agro-sociales*, núm. 11, abril-junio, 1955, pp. 39-66.

La principal exigencia y a su vez el más caro propósito del ejercicio de la justicia en materia agraria radica en el principio de celeridad, lo que se concreta materializado en la agilidad en la realización de los diferentes actos del proceso, desde la admisión de las demandas, los emplazamientos, las actuaciones del juez para impulsar el cumplimiento de los actos procesales, la celebración de las audiencias, la práctica de pruebas, la emisión de la resolución que pone fin al proceso y su correspondiente ejecución.

Diría con razón Méndez de Lara que una impartición de justicia oportuna, que defina los derechos de propiedad de forma clara y ejecute de forma ágil las sentencias, contribuye a consolidar el Estado de Derecho, la paz social, la gobernabilidad y genera confianza y credibilidad en las instituciones²⁵.

Como señalara el reconocido agrarista brasileño, Mello Alvarenga:

É evidente que não bastará proporcionar meios técnicos mais avançados, pois que estes, aumentando a rentabilidade e consequente melhoria económica acentuarão as diferenças existentes (...) com efeito, não basta lançar as bases de uma nova política agrária, nei formular conceitos novos de relações humanas. Entre que a justiça ordinária o desate de controvérsias, faltará o dinamismo indispensável, a que se lhe imprima rapidez e objetividade²⁶.

c) Que el establecimiento de una jurisdicción especializada agraria con reglas de procedimiento propias, pudiera contrarrestar posibles desequilibrios que suelen producirse en los procedimientos administrativos y en la jurisdicción civil ordinaria, dadas las desventajas que tienen los campesinos en el acceso a la asistencia jurídica y en el empleo de los recursos y medios de defensa. Se implantaría un modelo de justicia más cercano a las características de las actividades agropecuarias y del hombre del campo y a su cultura.

Efectivamente, de manera frecuente en los conflictos agrarios se ven enfrentados de una parte el productor agrícola y de otra parte, un banco, una empresa de seguros, una empresa suministradora de insumos y prestadora de servicios técnicos productivos, o una empresa acopiadora o comercializadora, siendo evidente el desequilibrio de ambas partes en cuanto a la solvencia económica, la posibilidad de acceder a todos los medios técnicos y jurídicos. Por ello se ha afirmado que, “El fuero agrario constituye un medio eficaz para procurar el cumplimiento del principio de igualdad real de las partes ante la Ley y la política de la Reforma Agraria”²⁷.

Expresaba también a ese respecto el destacado agrarista peruano Figallo Adrianzen que:

La necesidad de la existencia de la justicia agraria especializada, se hace urgente cuando se pone en marcha un proceso de Reforma Agraria, pues apenas es conocida la decisión política, tanto los grupos de poder opuestos al cambio social como los

²⁵ MÉNDEZ DE LARA, Maribel Concepción, “Desafíos de la justicia agraria”, *Abogacía*, febrero, 2021.

²⁶ MELLO ALVARENGA, Octavio, “Justiça Agraria e Processo Agrário”, *Derecho y Reforma Agraria*, núm. 18, 1992, p. 288.

²⁷ TORRES CUEVA, Carlos, “Algunos aspectos de la justicia agraria”, en *Congreso Internacional Derecho Agrario y Derechos Humanos*, Lima, Cultural Cuzco, 1987, p. 411.

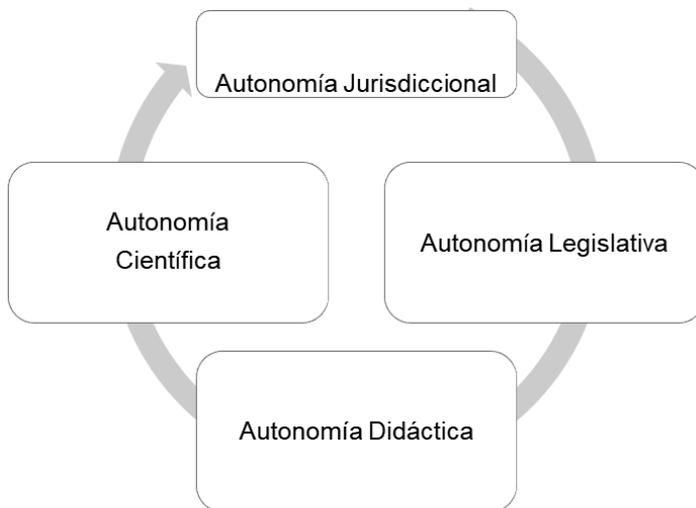
*campesinos, ejercen fuertes presiones sobre los tribunales para alterar o mantener el status posesionis*²⁸.

d) Que la impartición de la justicia agraria mediante un modelo judicial, se nutriría de principios democráticos, por ejemplo, en el caso de Cuba, principios que rigen válidamente en nuestro país, de acuerdo con la Constitución, en cuanto al sistema de impartición de justicia, como es el de la representación popular.

d) Que hacer residir el ejercicio de la jurisdicción en materia agraria en órganos jurisdiccionales agrarios tendría como presupuestos favorables: la imparcialidad e independencia de los jueces, la posibilidad de participación popular en esta función, una mayor asequibilidad de todos al ejercicio de la justicia agraria, la obligatoriedad del cumplimiento de los fallos dictados, la intervención de un personal técnico más calificado para la labor de impartir justicia en una materia tan compleja como la agraria.

d) Que se crean mayores perspectivas para el enriquecimiento de la doctrina y la jurisprudencia, coadyuvándose al desarrollo científico, legislativo y didáctico de la materia agraria, tal y como se muestra en la Ilustración número 1.

ILUSTRACIÓN 1. MODELO TEÓRICO SOBRE LA AUTONOMÍA DE LAS RAMAS JURÍDICAS



En tal sentido, vale la pena traer a colación la existencia de una relación dialéctica entre los principales aspectos que definen de la independencia de una materia jurídica; 1) legislativa, 2) jurisdiccional y 3) didáctica, interrelación presentada en el modelo teórico contenido en la Ilustración 1.

²⁸ FIGALLO ADRIANZEN, Guillermo, “La tutela jurisdiccional de los derechos humanos en el campo del Derecho Agrario”, en *Congreso Internacional Derecho Agrario y Derechos Humanos*, Lima, Cultural Cuzco, 1987, p. 399.

Refuerza esta idea el destacado agrarista uruguayo Gelsi Bidart cuando argumenta que, "Es una constante en el dominio forense, que el ordenamiento jurídico para el cual no existe especialización en los estudios y en los tribunales (con lo cual la adquieren los jueces), no se desenvuelve como corresponde y el justiciable no obtiene con frecuencia, una defensa adecuada"²⁹.

e) Que, además la creación de Salas o Secciones de Salas para conocer de los asuntos agrarios posibilitaría la mayor dedicación por los jueces ordinarios del tiempo necesario a los problemas civiles, en beneficio general de la eficacia de todo el aparato judicial, que en muchos sitios permanece sobrecargado de asuntos.

En América Latina se ha escrito prolijamente a favor de los Tribunales o Salas Agrarias, tanto en aquellos países donde se ha desarrollado esa experiencia, como en aquellos donde hoy no existen, y no solo por parte de los agraristas, sino incluso por parte de algunos civilistas.

En Perú: Guillermo Figallo Adrianzen, Luís Dongo Denegri, Carlos Torres Cueva, Lorenzo Tolentino Tapia, Francisco Oliart. En Venezuela, Román Duque Corredor, Ramón Vicente Casanova. En Costa Rica, R. Zeledón, R. Marín y Enrique Ulate. En México, Luis A. Ponce de León, Héctor Fix Zamudio, Jorge Luís Ibarra, Luís Meneses Murillo, Bárbara Zamora López, Sergio García Ramírez. En Uruguay, Adolfo Gelsi Bidart. En Brasil, Edgar Texeira, Fernando Reis de Viana, Víctor Barbosa, Octavio Mello Alvarenga, Raimundo Larangeira, Fernando Rudge Leite Filho, se ha afirmado por los profesores Borges y Ferreira Marques, que "la mayoría de los agraristas patrios han reivindicado la creación de una justicia especial agraria y las oposiciones han sido excepcionales (los juristas más conocidos: Jacy de Asis, Messias Junqueira y Miguel Reale"³⁰. En Colombia, Otto Morales Benítez. En República Dominicana, José Alfonso Torres Ulloa, entre otros.

4.4 El Modelo Administrativo Cubano de Impartición de la Justicia Agraria; una Justicia Deficiente y Detenida en el Tiempo

El mecanismo administrativo como vía para la impartición de justicia agraria en Cuba ha experimentado, desde su diseño original a partir de la LRA de 1959 y en sus inmediatas resoluciones complementarias, muy pocas y solo superficiales transformaciones legales, organizativas, de diseño institucional y en lo que concierne a sus respectivos procedimientos administrativos, a pesar que ha padecido de un deficiente desempeño durante décadas.

El problema más grave, lo que bastaría para descalificarlo como mecanismo idóneo para resolver los conflictos agrarios, ha consistido en la excesiva demora, incluso la frecuente longevidad en la tramitación y en la ejecución de muchas de las resoluciones. Esta demora es causa de deficiente aprovechamiento de las tierras y pérdidas económicas; pues se ha constatado que en los casos en los cuales la solución al conflicto ha llegado pasadas más de una década, se ha dificultado o imposibilitado el acceso al crédito, a los seguros, a los insumos y servicios y la venta

²⁹ GELSI BIDART, Adolfo, "La tutela jurisdiccional de los derechos humanos en el campo del derecho agrario", in *Congreso Internacional Derecho Agrario y Derechos Humanos*, Lima, Cultural Cuzco, 1987, p.391.

³⁰ BORGES, Marcos Alfonso citado por, FERREIRA MARQUES, Benedicto, *Direito agrário brasileiro*, 11ª ed., São Paulo, Atlas, 2015, p.13.

normal de las producciones. Si se aplicara el Análisis Económico del Derecho a la evaluación de las consecuencias de la demora en la solución de los conflictos agrarios, se revelarían las enormes pérdidas para la economía nacional en general y para los productores agrícolas individualmente, consecuencias que obviamente también se presentan en los casos deficientemente resueltos. La demora y la deficiente solución también acarrea una ruptura de la paz y la convivencia entre vecinos y familiares, cuestión sociológicamente relevante, afectando el cumplimiento de las funciones económicas y sociales, asistenciales, etc., de la comunidad rural y la familia rural.

Otros problemas relacionados con la demora han sido la permanente sobrecarga de expedientes en las instancias municipales y provinciales del MINAGRI, lo que acarrea el cumplimiento deficiente de trámites y diligencias, de lo que deriva también la insuficiente fundamentación fáctica y jurídica de muchas de las resoluciones dictadas – debido al empleo de modelos preestablecidos sin ninguna exigencia argumentativa-, es así como proliferan las decisiones administrativas agrarias de cuestionable legalidad y justicia, en lo cual concurre la débil presencia de los principios de oralidad, impulso de oficio, de inmediatez e imparcialidad, por todo lo cual se ve comprometida la eficacia de la justicia en materia agraria³¹. A ello se asocia la insuficiencia de personal auxiliar, peritos, topógrafos, tasadores y personal encargado de las actuaciones en los procedimientos y en la ejecución de las resoluciones.

En este sentido, vale la pena subrayar, la existencia de miles de expedientes que se tramitan cada año en el país ante las instancias municipales y territoriales del Ministerio de la Agricultura, -muchos de estos de una elevada complejidad técnica, como en el caso de los conflictos sobre herencia de la tierra-, cifra que supera ampliamente la radicación de asuntos en muchas de las salas o secciones de los tribunales ordinarios, en lo cual concurren deficiencias en las normas de procedimientos y en su aplicación, insuficiencias en el dominio del Derecho Agrario y saberes afines por parte de los funcionarios que deben decidir, circunstancia que también afecta a los asesores jurídicos de tales instancias, salvo muy honrosas excepciones; esto deriva, como corolario, en las demoras en la tramitación y en la adopción de soluciones técnicamente deficientes.

Un problema, también de gravedad, que ha padecido el modelo administrativo cubano en el ejercicio de la justicia agraria ha consistido en las demoras en la ejecución de las resoluciones dictadas por los funcionarios del MINAGRI que ponen fin a los conflictos; debido, en primer lugar, a la inacción de tales autoridades, y en segundo lugar, a que tales instancias no cuentan con el apoyo de otros organismos, llámese la policía u otros entes administrativos.

En otra dirección puede apreciarse que, a pesar de pronunciamientos legislativos puntuales, los tribunales ordinarios han seguido conociendo de varios asuntos agrarios, como son, por ejemplo: conflictos sobre servidumbres rústicas, seguros agropecuarios, créditos agrícolas, reivindicación de otros bienes agropecuarios, conflictos sobre límites y linderos, la valoración de las bienhechurías o mejoras en los casos de rescisión de los contratos de usufructo de tierras estatales, liquidación de la comunidad matrimonial de bienes cuando hay presencia de bienes

³¹ PAVÓ ACOSTA, Rolando, *La justicia agraria y sus desafíos*, La Habana, UNIJURIS, 2014, pp. 167 y 168.

agropecuarios, lo que acontece en caso de divorcio y fallecimiento de uno de los cónyuges; todo ello sin que los jueces civiles dispongan de los conocimientos necesarios en Derecho Agrario, Ciencias Agrícolas, Economía de la Agricultura, Sociología Rural o Medicina Veterinaria.

5 LA IMPLANTACIÓN DE TRIBUNALES AGRARIOS; PERSPECTIVAS ANTE LA CONSTITUCIÓN DE 2019 Y SUS NORMAS COMPLEMENTARIAS

La Constitución de 2019 introdujo relevantes transformaciones en lo concerniente al reconocimiento a los ciudadanos del derecho de acceso a la justicia, al proclamar en su Artículo 92 que, el Estado garantiza, que las personas puedan acceder a los órganos judiciales a fin de obtener una tutela efectiva de sus derechos e intereses legítimos³², con lo cual dejaba abierto este tema del acceso a la justicia de los habitantes del campo, puesto que si bien no hizo pronunciamiento expreso sobre ello, cual había sido ya propuesto en algunas investigaciones, también es cierto que abrió el camino para esa posibilidad.

Luego se han dictado varias disposiciones jurídicas complementarias, como la Ley 141 Código de procesos³³ la Ley del proceso de amparo de los derechos constitucionales³⁴ y la Ley sobre el proceso administrativo³⁵.

La Ley 141, Código de procesos declara en su Artículo 1.1 que “El presente Código uniforma los procesos para el conocimiento y la solución de los asuntos de las materias civil, familiar, mercantil, del trabajo y de la seguridad social, y la ejecución de las resoluciones judiciales recaídas en ellos”. Como puede visualizarse en este precepto, se señalan en número cerrado los tipos de procesos, que dada su materia se van a ventilar ante los tribunales y no agrega ningún pronunciamiento que deje abierta la posibilidad futura de agregar otros, cual lo sería el proceso agrario.

Por su parte la Ley del proceso de amparo de los derechos constitucionales en su artículo 5.2 dispone que:

2. Corresponde a los tribunales de este orden jurisdiccional conocer las demandas que se establezcan por la vulneración de los derechos consagrados en la Constitución que no tengan una vía de defensa propia en procesos judiciales de otra materia, salvo cuando, por la trascendencia jurídico social de la vulneración alegada, se requiera de una actuación urgente y preferente.

De ello podría deducirse que, si se trata de una reclamación sobre el derecho a la propiedad, posesión o a la herencia tierra u otro derecho derivado de las relaciones jurídicas agrarias, el afectado, si se le presentan obstáculos jurídicos por los cuales no pueda acceder para ello a la jurisdicción civil u otra establecida, podría acudir entonces a la vía del proceso de amparo de los derechos constitucionales. Parece lógico que así fuera, conforme a la dicción de esta Ley; pero con toda

³² Constitución de la República de Cuba, G.O. Especial, núm. 5, 10 de abril de 2019.

³³ Ley 141, Código de procesos, de 28 de octubre de 2021, G.O. Ordinaria, núm. 138, 7 de diciembre de 2021.

³⁴ Ley 153, Del proceso de amparo de los derechos constitucionales, 15 de mayo de 2022, G.O. Ord., núm. 74, de 15 de julio de 2022.

³⁵ Ley 142, Del proceso administrativo, de 28 de octubre de 2021, G.O. Ord., núm. 139, de 7 de diciembre de 2021.

seguridad, los tribunales no van acceder tan fácil a ello, dado que la evidente voluntad política del gobierno es que los campesinos tengan que ventilar todas sus reclamaciones o conflictos ante el Minagri y en caso de inconformidad, es que podrían acudir a la jurisdicción administrativa.

En cuanto a la Ley sobre el proceso administrativo (o del proceso contencioso administrativo como también se ha conocido a esta institución jurídica en otros países), en su artículo 6 se regula que:

Corresponden a la jurisdicción en materia administrativa las demandas que se establecen en relación con los actos administrativos, las disposiciones reglamentarias, actuaciones materiales y omisiones de:

b) los organismos de la administración central del Estado, sus entidades subordinadas o adscritas y, en lo correspondiente, sus delegaciones o direcciones territoriales;

Y el artículo 8-a), dispone que, se excluyen de la jurisdicción, en materia administrativa, las cuestiones atribuidas a la jurisdicción en las materias constitucional, civil, de familia, penal, del trabajo y la seguridad social, y mercantil.

De lo que se infiere que cuando se trate de la materia agraria, ningún asunto quedaría excluido de acudir a la jurisdicción administrativa. Esto implica un cambio importante en la protección de los derechos derivados de las relaciones jurídicas agrarias, pues el Decreto-Ley 125, aun en vigor, realiza en su artículo 41 un pronunciamiento bastante drástico, “Contra lo resuelto por el Ministro de la Agricultura no cabrá recurso ni procedimiento alguno en la vía judicial...”³⁶.

Permitir ahora que los litigantes sobre bienes agropecuarios, inconformes con las decisiones de los funcionarios del MINAGRI puedan acceder a los tribunales parece, a primera vista, un avance sustancial si se percibe como una oportunidad para materializar el derecho de acceso a la justicia.

Pero esta solución tendría tantos inconvenientes que no permitirían realmente la realización de tal derecho constitucional para el caso de los habitantes del campo. Porque esta solución ya fue criticada en algunas obras científicas³⁷ y finalmente rechazada hace ya veinticinco años en la comunidad de agraristas en varios eventos, por lo que en realidad, ahora viene a ser una evasiva más para no implantar los tribunales agrarios comprometidos en la Ley de Reforma Agraria de 1959; pues si se establece la posibilidad de acudir a la vía del proceso contencioso administrativo, en el caso de inconformidad con las resoluciones de las autoridades municipales y provinciales del Minagri, y luego litigar mediante el proceso administrativo ante los tribunales provinciales, o en el caso de que se trate de decisiones en asuntos que solo competen al Ministro del ramo, entonces el reclamante, se pasaría unos años esperando que el Ministro se pronuncie, como es reiterado en tales casos y luego se involucraría otro tiempo más impugnando la resolución del Ministro, ante la Sala de lo Civil y de lo Administrativo del Tribunal Provincial de Ciudad de La Habana y luego en la instancia de Casación ante el Tribunal Supremo, con lo cual el final del proceso agrario se haría todavía más tortuoso y se eternizaría su duración, y por otra

³⁶ Decreto- Ley 125, Régimen de posesión, propiedad y herencia de la tierra y bienes agropecuarios, de 30 de enero de 1991, G. O. Ordinaria, núm. 1, de 31 de enero de 1991.

³⁷ PAVÓ ACOSTA, Rolando, *Mecanismo y procedimientos de solución...* cit, p.101.

parte, se elevarían considerablemente los costos de la justicia, lo cual entraría en contradicción con otro de los principios configurativos de los procesos agrarios.

También habría que considerar que este caso serían jueces no especializados en Derecho Agrario y materias afines, conociendo el fondo de asuntos para los cuales carecen de conocimientos especializados, lo cual como ya se ha analizado aquí, constituye un obstáculo para resolver con eficacia los asuntos agrarios. Otro problema reside en que estos jueces tampoco aplicarían los principios propios del proceso agrario al no existir una legislación que instituya las conocidas reglas y principios propios del proceso agrario (celeridad, impulso de oficio, intermediación, concentración, economía procesal, gratuidad, etc.). En este contexto cabe citar la valoración que, sobre este mismo problema, se ha hecho en un informe reciente acerca del caso mexicano.

A la ausencia de un Código Procesal Agrario se añade el uso supletorio del Código Procesal Civil por parte de los impartidores de justicia y de los abogados litigantes, lo cual conlleva a la poca aplicación de principios asociados a un derecho social, y la imposición de un enfoque mercantilista del derecho agrario³⁸.

Bastaría examinar cualquiera de las sentencias dictadas en las últimas décadas por los tribunales ordinarios en Cuba -por las Salas de lo Civil, las Salas de lo Económico y lo Mercantil, pertenecientes a los Tribunales Provinciales Populares o al Tribunal Supremo Popular- para percatarse de que en la solución de los casos de los asuntos indiscutiblemente agrarios los jueces no aplican los principios generales del Derecho Agrario (por ejemplo: la propiedad de la tierra debe cumplir una función social, la protección especial de la empresa agrícola familiar, el fortalecimiento del espíritu comunitario, a través de las cooperativas y asociaciones, combate al latifundio, al minifundio, al éxodo rural, la conservación y preservación de los recursos naturales y la protección del medio ambiente)³⁹ ni los fines o principios teleológicos del Derecho Agrario (seguridad alimentaria, soberanía alimentaria, desarrollo rural sostenible, la paz, la conservación de los recursos naturales renovables en el medio rural, la justicia social en el campo)⁴⁰.

A ello se asociaría la circunstancia negativa del actual uso excesivo de preformas o modelos prestablecidos para elaborar los dictámenes y las resoluciones en los diferentes tipos de procedimientos administrativos agrarios, especialmente en los de herencia, lo que haría todavía más difícil la tarea del proceso contencioso, de poder servir de mecanismo de control judicial sobre la legalidad y justeza de las decisiones administrativas en materia agraria y de servir de garantía de los derechos de las personas y al mismo tiempo cumplir con las exigencias del debido proceso y de tutela judicial efectiva.

En el contexto de los procedimientos administrativos, regulado, por el Decreto Ley 125 de 1991, resulta notorio el exceso de potestades administrativas en manos de los funcionarios con competencia para resolver tales conflictos y

³⁸ TORRES-MAZUERA, Gabriela/, FERNÁNDEZ MENDIBURU, Jorge/, MONTIEL CORTÉS, José Orvelín/, SALGADO ROMÁN, Sergio Alberto, *Informe sobre los tribunales agrarios en México. A la luz de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los campesinos*, Washington, Fundación para el debido proceso, 2019, pp.5-9.

³⁹ FERREIRA MARQUES, Benedicto, *Direito agrário brasileiro*, 11ª ed., São Paulo, Atlas, 2015, p.18.

⁴⁰ PAVÓ ACOSTA, R., DEL PRADO RODRÍGUEZ, E. y DÍAZ FERRIOLS, E. M., *Herencia de la tierra, seguridad alimentaria y desarrollo rural sostenible*, La Habana, UNIJURIS, 2018, pp. 11-20.

reclamaciones, particularmente en materia de transmisión hereditaria de la tierra rústica⁴¹; y como ya ha analizado múltiples textos de Derecho Administrativo, el exceso de potestades discrecionales, se constituye en premisa para la proliferación de actos de cohecho⁴², acerca de ello cabe apuntar que resultan inocultables algunos problemas de corrupción que han sucedido en el ámbito de las actuaciones de la autoridades del MINAGRI. Tales excesos de potestades discrecionales limitan considerablemente las posibilidades de que a través de la jurisdicción administrativa se pueda cumplir la función de control judicial sobre la actuación de la administración pública.

En dicho sentido vale la pena citar a la Ley del Código de Procesos cuando declara en su primer por cuanto que, la Constitución de la República, en sus artículos 92, 94, 147, 148, 150, 151 y 153 reconoce a los tribunales de justicia como garantes de los derechos e intereses legítimos de las personas mediante el despliegue de la tutela judicial efectiva y el debido proceso, instituciones que requieren de un desarrollo procesal.

Otra consecuencia negativa posible sería la sobrecarga y la lentitud de la actual jurisdicción civil y de lo contencioso administrativo, al trasladarse hacia allí la enorme cantidad de las inconformidades que suelen generarse a partir de las decisiones de las autoridades agrarias. Tales premisas obligan a ser prudentes al adoptar este tipo de solución, que a todas luces acarrearía viejas y nuevas dificultades en el logro del acceso a la justicia en el medio rural⁴³.

La insuficiente elaboración doctrinal de los conceptos, principios y fines del Derecho Agrario, la escasez de la producción científica en esta materia, de tesis doctorales, libros y artículos científicos, las lagunas, colisiones, la inestabilidad e improvisación en la legislación agraria, la dispersión normativa y otras deficiencias de sistemática y de lógica jurídica y hasta gramaticales en el marco jurídico de los institutos agrarios, la deficiente concepción del sistema de fuentes formales⁴⁴, las insuficiencias en la interpretación y aplicación de las normas agrarias, las indefiniciones en cuanto a la competencia para resolver conflictos agrarios, las deficiencias en el desempeño del mecanismo administrativo en la solución de los conflictos agrarios (principalmente en el cumplimiento de los principios de celeridad, impulso de oficio, actuación conciliatoria y otros), a lo cual se unen las deficiencias en el actuar de los jueces ordinarios cuando intervienen en la solución de tales conflictos (principalmente la falta de celeridad), todo ello incide en una insuficiente protección de los derechos de los habitantes del campo, en la

⁴¹ *Ibidem*, pp.241-250.

⁴² La ONU ha enfatizado en la responsabilidad de los Estados en la prevención y enfrentamiento a la corrupción, dado los impactos globales de este fenómeno y ha insistido en la necesidad de asegurar los principios de transparencia y la equidad en las actuaciones administrativas como un factor para prevenir la corrupción administrativa y no habrían dudas en que el exceso de potestades discrecionales posibilita la vulneración de tales principios. Ver Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, adoptada el 12 de diciembre de 2003 en Mérida, México. Cuba participó en dicha Convención desde su momento fundacional y es parte signataria de ella.

⁴³ PAVÓ ACOSTA, R., *La justicia agraria y sus desafíos...* cit. pp. 164 y 165.

⁴⁴ Pérez Carrillo, Juan Ramón, *Presupuestos teóricos para el reconocimiento normativo de las fuentes formales legisladas del Derecho Agrario en Cuba*, Tesis de doctorado en ciencias jurídicas, Facultad de Derecho, Universidad de Oriente, 2013, pp. 138-140.

disminución de la confianza de estas personas en cuanto a la justeza y legalidad de las actuaciones de las autoridades administrativas y jueces, y en consecuencia, suelen derivar en hechos de violencia y que los litigantes asuman la justicia por su propia mano.

Se suman al contexto otros factores como: las vacilaciones que aún persisten en cuanto a la impartición del Derecho Agrario en las universidades (su contenido, objetivos, su ubicación en el Plan de Estudios, las concepciones sobre su didáctica especial, etc.), las carencias en los impactos de su impartición en pregrado y postgrado; ocurre que la demora de varios años en la realización de los procedimientos administrativos, particularmente el relacionado con la herencia de la tierra, las considerables dosis de imprevisibilidad en las decisiones debido a múltiples factores (textura demasiado abierta de las normas sustantivas y adjetivas de Derecho Agrario, la insuficiente seguridad jurídica en cuanto a las interpretaciones de dichas normas, en unos casos por rigidez y en otros por arbitrariedad y por posibles actos de corrupción administrativa), obviamente ello va traer como consecuencia que muy pocos abogados quieran dedicarse a realizar la representación jurídica de las personas en la tramitación de estos asuntos en vía administrativa, unido al hecho de que el sistema de pago por sus tareas toma en consideración solamente a los asuntos terminados.

Si se toma como herramienta analítica al modelo teórico ya aquí planteado anteriormente en la Ilustración 1, se apreciará que todos estos problemas están interconectados, e inexorablemente remiten a la ausencia de una jurisdicción agraria especializada y el por qué no se ha logrado la autonomía plena y el desarrollo progresivo del Derecho Agrario en Cuba y constituye una de las razones fundamentales por la cuales no se logra la eficacia de los derechos fundamentales del hombre y la mujer del campo y tampoco se materializan los principios teleológicos del Derecho Agrario, a la seguridad alimentaria, a la soberanía alimentaria, al desarrollo rural, a la paz y a la protección del medio ambiente.

Aquí se pone de manifiesto, una vez más, la certeza de una de las conclusiones a que arribó el profesor Carrillo García, “El proceso legislativo interno en Cuba después de 1959 ha tenido las siguientes características básicas (...) d) Desconexión entre investigaciones jurídicas y desarrollo legislativo⁴⁵.”

6 CONCLUSIONES

Primera: La propuesta de creación de tribunales de tierra en Cuba 1959, ha merecido mucho mayor destaque que el que ha tenido por parte de la doctrina del Derecho Agrario a escala nacional e internacional, dada su indudable trascendencia, si se toma en consideración la escasez de precedentes legislativos en el continente americano a este respecto, pues se adelanta a la implantación en diez años al modelo peruano y más de quince al venezolano.

Segunda: Como principal resultado de este trabajo científico y con lo cual se declara comprobada la hipótesis de que resulta no solo necesario y viable, sino forzoso implantar los tribunales de tierra en Cuba, tal y como prometió el Gobierno

⁴⁵ CARRILLO GARCÍA, Yoel, *El proceso legislativo interno en Cuba. un modelo para su análisis*, Tesis de doctorado en Ciencias Jurídicas, Facultad de Derecho de la Universidad de Oriente, Santiago de Cuba, p. 121.

Revolucionario en la Ley de Reforma Agraria de 1959, a partir de los argumentos aquí aportados, como que: se ha aportado una sólida doctrina acerca de la necesidad de la jurisdicción agraria especializada y sobre sus principios, se han acarreado a nivel internacional positivas experiencias normativas que demuestran la viabilidad de la jurisdicción agraria especializada, después de seis décadas ha quedado acreditada empíricamente la inoperancia del modelo administrativo establecido en Cuba para la solución de los conflictos agrarios, los cambios normativos recientes en Cuba a partir de la Nueva Constitución de 2019 no resultan suficientes para resolver los conflictos agrarios de acuerdo con los principios de celeridad, imparcialidad, economía procesal, y para dar cumplimiento al derecho fundamental de acceso a la justicia

7 REFERENCIAS

Textos doctrinales:

AGÚNDEZ FERNÁNDEZ, Antonio, *Justicia Agraria en Iberoamérica*, 1970, p.170.

https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/Revistas/pdf_reas%2Fr079_10.pdf

_____. “Tribunales agrarios”, *Revista de Estudios Agro-sociales*, núm. 11, abril-junio, 1955, pp. 39-66.

https://www.mapa.gob.es/ministerio/pags/Biblioteca/Revistas/pdf_reas%2Fr079_10.pdf

CARRILLO GARCÍA, Yoel, *El proceso legislativo interno en Cuba. un modelo para su análisis*, Tesis de doctorado en Ciencias Jurídicas, Facultad de Derecho de la Universidad de Oriente, Santiago de Cuba.

DUQUE CORREDOR, Román, *Justicia agraria y proceso agrario*, Aragua, Colegio de Abogados, 1976.

_____. “El proceso agrario boliviano y el derecho procesal agrario latinoamericano”, in *Memorias Primer Seminario Internacional El Derecho Agrario en América Latina*, Sucre, Poder judicial-Tribunal Agrario Nacional, 2001, pp.44-50.

FERREIRA MARQUES, Benedicto, *Direito agrário brasileiro*, 11ª ed., São Paulo, Atlas, 2015.

FIGALLO ADRIANZEN, Guillermo, “La tutela jurisdiccional de los derechos humanos en el campo del Derecho Agrario”, in *Congreso Internacional Derecho Agrario y Derechos Humanos*, Lima, Cultural Cuzco, 1987, pp. 395-400.

GELSI BIDART, Adolfo, “La tutela jurisdiccional de los derechos humanos en el campo del derecho agrario”, in *Congreso Internacional Derecho Agrario y Derechos Humanos*, Lima, Cultural Cuzco, 1987, pp. 389-394.

GRUPO REGIONAL DE ASESORES DE DERECHO AGRARIO DE LA FAO, *Derecho Agrario y justicia agraria*, Estudios legislativos, núm. 5, Roma, FAO, 1973.

_____. *Derecho Agrario y desarrollo agrícola. Estado actual y perspectivas en América Latina*, Roma, FAO, 1976.

MARTÍNEZ MOYA, Juan, “La especialización de órganos judiciales: Juzgados agrarios. La experiencia en países iberoamericanos”, *Revista española de estudios agrosociales y pesqueros*, núm. 260, 2023, pp. 52-113.

MASSART, ALFREDO, “El Derecho Agrario para la consolidación de las relaciones sociales”, in *Congreso Internacional Derecho Agrario y Derechos Humanos*, Lima, Cultural Cuzco, 1987, pp. 129-140.

MELLO AVARENGA, Octavio, “Justiça Agraria e Processo Agrário”, *Derecho y Reforma Agraria*, núm. 18, 1992, pp. 288-305.

MÉNDEZ DE LARA, Maribel Concepción, “Desafíos de la justicia agraria”, *Abogacía*, febrero, 2021, <https://www.revistaabogacia.com/desafios-de-la-justicia-agraria/>

PAVÓ ACOSTA, Rolando, *Mecanismo y procedimientos de solución de los conflictos agrarios en Cuba*, Tesis de doctorado en Ciencias Jurídicas, Universidad de Oriente, Santiago de Cuba, 1999.

_____. “La jurisdicción y los procedimientos agrarios en Cuba”, in Mc Cormack Bécquer, Maritza (coord.) *et al, Temas de Derecho Agrario Cubano*, Tomo I, La Habana, Félix Varela, 2007, pp. 488-505,

_____. “La justicia agraria; problemas, desafíos y perspectivas en Cuba”, *Caminos*, núm. 55-56, 2010, pp. 21-31,

_____. *La justicia agraria y sus desafíos*, La Habana, UNIJURIS, 2014.

_____. del PRADO RODRÍGUEZ, E. y DÍAZ FERRIOLS, E. M., *Herencia de la tierra, seguridad alimentaria y desarrollo rural sostenible*, La Habana, UNIJURIS, 2018.

PÉREZ CARRILLO, Juan Ramón, *Presupuestos teóricos para el reconocimiento normativo de las fuentes formales legisladas del Derecho Agrario en Cuba*, Tesis de doctorado en ciencias jurídicas, Facultad de Derecho, Universidad de Oriente, 2013.

REY SANTOS, Orlando, “La jurisdicción del Derecho Agrario”, in *Memorias del I Evento Científico sobre Derecho Agrario*, La Habana, Centro de Información y documentación agropecuaria del MINAGRI, 1988, pp. 51-62.

TARAZONA, David, ¿Por qué Colombia necesita una justicia agraria para saldar las deudas que tiene con sus campesinos?, 12 de julio de 1923, <https://es.mongabay.com/author/davidtarazona/>

TORRES CUEVA, Carlos, “Algunos aspectos de la justicia agraria”, in *Congreso Internacional Derecho Agrario y Derechos Humanos*, Lima, Cultural Cuzco, 1987, pp. 409-414.

TORRES-MAZUERA, Gabriela/, FERNÁNDEZ MENDIBURU, Jorge/, MONTIEL CORTÉS, José Orvelín/, SALGADO ROMÁN, Sergio Alberto, *Informe sobre los tribunales agrarios en México. A la luz de los derechos humanos de los pueblos indígenas y los campesinos*, Washington, Fundación para el debido proceso, 2019.

VELAZCO MUGARRA, Mirian, “La modernización del procedimiento agrario y su posible incidencia en Cuba”, *Boletín ONBC*, núm. 25, 2006, pp. 28-35,

_____. “Teoría del proceso agrario. Tendencias actuales”, in Mc Cormack Bécquer, Maritza (coord.) *et al, Temas de Derecho Agrario Cubano*, Tomo I, La Habana, Félix Varela, 2007, pp. 538-575.

ZELEDÓN ZELEDÓN, Ricardo, *Proceso agrario comparado en América Latina*, San José, Facultad de Derecho de la Universidad de Costa Rica, 1982.

Textos Legales:

Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción, adoptada el 12 de diciembre de 2003 en Mérida, México. Cuba participó en dicha Convención desde su momento fundacional y es parte signataria de ella.

Constitución de la República de Cuba, G.O. Especial, núm. 5, 10 de abril de 2019.

Ley de Reforma Agraria, de 17 de mayo de 1959, G.O. Especial, núm. 7, 3 de junio de 1959.

Ley de Reforma Agraria de Venezuela, de 5 de marzo de 1960, G. O. Extraordinaria, núm. 611, de 19 de marzo de 1960.

Ley 141, Código de procesos, de 28 de octubre de 2021, G.O. Ordinaria, núm. 138, 7 de diciembre de 2021.

Ley 142, Del proceso administrativo, de 28 de octubre de 2021, G.O. Ord., núm. 139, de 7 de diciembre de 2021.

Ley 153, Del proceso de amparo de los derechos constitucionales, 15 de mayo de 2022, G.O. Ord., núm. 74, de 15 de julio de 2022.

Decreto Ley 125, Régimen de posesión, propiedad y herencia de la tierra y bienes agropecuarios, de 30 de enero de 1991, G. O. Ordinaria, núm. 1, de 31 de enero de 1991.