



La Justicia Agraria y sus Desafíos.

Rolando Pavò Acosta.

Datos del Autor:

1. Nombres y Apellidos del autor/a o autores/as.

Dr. Rolando Pavó Acosta.

2. Dirección particular.

Calle San Jerónimo 704, Apartamento 1, entre Plácido y Garzón, Santiago de Cuba, 90100.

3. Teléfono: no

4. Sociedad Científica a la que pertenece (en el caso de que así fuere).

Sociedad Cubana de Derecho Agrario.

5. Centro laboral, labor que realiza y teléfonos.

Profesor Titular, Facultad de Derecho de la Universidad de Oriente, teléfonos: 631864.

Email: rpavo@fd.uo.edu.cu

6. Síntesis del currículum vitae

Profesor Titular de la Facultad de Derecho, Universidad de Oriente, Santiago de Cuba. Ha sido anteriormente Vicedecano de Investigaciones y Postgrado, se ha desempeñado profesionalmente además, como Asesor Jurídico de Empresa, Juez Suplente del Tribunal Municipal, Abogado de Bufetes Colectivos, Notario Internacional. Profesor Invitado en la Universidad Nacional de Loja, Ecuador y ha impartido docencia de postgrado en La Universidad de La Habana, Universidad Central de las Villas.

Licenciado en Derecho por la Universidad de Oriente (1981), Doctorado en Ciencias Jurídicas, La Habana (2000), Especialidad de Postgrado en Derecho Constitucional y Ciencias Políticas, Madrid (1994), Cursos Doctorales Metodología Instituciones y Fuentes del Derecho, por la Universidad de Alicante, España (1999) y Especialidad de Postgrado en Asesoría Jurídica, por la Universidad de Oriente (2007).

Áreas de Investigación y docencia fundamentales: Derecho Civil, Derecho Agrario, Derecho de Contratos, Derecho Turístico, Metodología de la Investigación Jurídica y Sociología del Derecho.

Ha publicado más de 60 artículos, monografías y libros, en Argentina, Perú, Ecuador, Puerto Rico, República Dominicana, Venezuela, Colombia, México y Cuba.

Dedicatoria

A mi hermana, Miriam, por razones infinitas e inefables, que han hecho que cada sueño realizado y cada obra terminada sean siempre suyos; al hacer que mi palabra sea también la voz de su silencio.

A mi madre, por su fe, su energía inagotable y por su empeño en que de mi solo salga lo que hay de bueno.

Índice:

Introducción./1

1. La Justicia Agraria: un tema crucial de nuestro tiempo/ 5
2. Mecanismo de solución de conflictos agrarios: definiciones polémicas/ 10
3. Insistiendo en el Debate: Jurisdicción, Acción y Proceso/ 12
4. Acción, Jurisdicción y Proceso en los marcos del Derecho Agrario: Nueva Aproximación a su definición. / 17
5. El por qué de una jurisdicción agraria autónoma; necesidad de un enfoque interdisciplinario/ 19
6. Jurisdicción agraria autónoma: ¿una necesidad política?/ 20
7. El problema desde una perspectiva socioeconómica./ 21
8. Jurisdicción agraria autónoma: argumentos a favor desde las Ciencias jurídicas./ 24
9. El mecanismo administrativo: exposición y notas críticas./ 25
- 10.El modelo de jurisdicción especializada agraria: avance de un consenso./ 27
- 11.Tribunales y Salas Especializadas Agrarias: las Ventajas./ 29
- 12.Trayectoria Histórica de los mecanismos judiciales especializados en los conflictos agrarios./ 30
- 13.Pasado y Presente de los mecanismos especializados en materia agraria en América Latina./ 33
- 14.México: surgimiento, crisis y final del modelo. /34
- 15.Los avances en otros países./35
- 16.Configuración Jurídica del Modelo Administrativo Mexicano./ 39
- 17.Modelo Judicial Agrario: visión comparativa en el Derecho latinoamericano; el Instrumento Normativo Procesal Agrario. /41
- 18.Tipos de Órganos que resuelven las reclamaciones y conflictos en asuntos agrarios. /42
- 19.Estructura Orgánica de la Jurisdicción Agraria. /42.

20. Integración de los Órganos Jurisdiccionales Agrarios. /43
21. La Competencia de los Órganos Jurisdiccionales Agrarios/ 44
22. Principios Técnicos Configurativos del Proceso Agrario. /45
23. Los Tipos de Procesos Agrarios. /50
24. Las Etapas del Proceso Agrario. /50
25. Apuntes para una historia sobre los mecanismos autónomos de solución de los conflictos agrarios en Cuba./ 51
26. La Propuesta de Creación de Tribunales de Tierra: Algunas interrogantes y respuestas./ 60
27. El donde y el cuando de la idea/ 62
28. El silencio posterior en torno al artículo 54 de la LRA y el ocaso de una idea/ 66
29. El INRA: mecanismo administrativo de solución de asuntos agrarios./ 69
30. Las Comisiones de Conflictos Campesinos: una buena iniciativa./ 72
31. El Ministerio de la Agricultura; reafirmación del modelo administrativo./ 74
32. Configuración Jurídica del mecanismo administrativo; los instrumentos normativos/80
33. Naturaleza de las Autoridades con facultad de resolver conflictos y reclamaciones agrarias. / 82
34. Estructura Orgánica./ 84
35. Integración de las dependencias que conforman el mecanismo./ 84
36. La ANAP y el MINAZ: sujetos en el ejercicio de la solución de conflictos agrarios?/ 85
37. El Status de las Comisiones Agrarias./ 87
38. La Competencia del MINAGRI en la solución de conflictos agrarios./ 89
39. Marco jurídico de los procedimientos agrarios: exposición y notas críticas./ 97
40. Etapas de los Procedimientos Agrarios./ 103
41. Principios de los Procedimientos Agrarios: posibilidad y realidad./ 104

42. Aproximación diagnóstica a la aplicación de las normas sobre procedimiento agrario. Metodica. / 111
43. Comportamiento del procedimiento para la entrega de tierras en usufructo./ 115.
44. Procedimiento para la creación de las UBPC: resultados del estudio/ 120.
45. Procedimientos para la compraventa y otros traspasos de tierras./ 122
46. Procedimiento para la herencia de la tierra: el tiempo./ 123
47. El Funcionamiento anormal y la Sobrecarga./ 135
48. Dinámica de los trámites del procedimiento agrario./ 138.
49. El modelo actual: retos de hoy y desafíos futuros./ 145.
50. El modelo administrativo: perspectivas y opciones./ 152
51. Bases para la Creación de un Órgano Jurisdiccional Agrario. / 156
52. Otras medidas necesarias para el perfeccionamiento./ 162

Bibliografía./ 168

Anexos/ 186

- I. Solicitud de declaración de derechos y adjudicaciones de tierras y bienes
- II. Dictamen legal
- III. Modelo de resolución
- IV. Documentos a tener en cuenta para el completamiento de un expediente de compraventa de finca rústica
- V. Modelo de solicitud de entregas de tierras en usufructo para el cultivo de tabaco
- VI. Acta-acuerdo comisión de conflictos campesinos.
- VII. Resumen de las avales acerca de la investigación sobre jurisdicción y procedimientos agrarios.

PROLOGO

Al entrar el mundo en la década de los 90 del pasado siglo, eran los tiempos en que todavía la Internet – al menos en Cuba-, no había ocupado ese lugar que hoy tiene en la práctica científica. Fue demolido el Muro de Berlín y aconteció que Rusia y los países de Europa del Este y Asia abandonaran la opción del llamado “socialismo real”, entonces el gobierno cubano, además de tener que enfrentar súbitamente una crisis económica, ya tampoco pudo enviar a sus profesionales a adquirir educación postgraduada a esos países. Sobrevino, en consecuencia, una inédita apertura hacia los centros de educación superior y de investigación de Europa occidental, sobre todo de España en el caso de las Ciencias Jurídicas.

Justamente en esos instantes se instituyó el Tribunal Nacional Permanente de Doctorado para las Ciencias Jurídicas (1991), quedando integrado inicialmente por una veintena de juristas, que en su mayoría, para tales efectos la Comisión Nacional de Grados Científicos le otorgó el grado académico de manera directa y sin tener que elaborar una tesis, ni realizar ningún examen; más otro grupo que habían obtenido el grado de Candidato a Doctor en la Unión Soviética -y que poco después el Ministro de Educación Superior, mediante Resolución 5 de 15 de junio de 1992, convalidó automáticamente por el Título de Doctor en Ciencias Jurídicas-. En su composición también resultaban significativas otras variables, como que su mayor parte ocupaba cargos de asesores o funcionarios de los órganos supremos del poder del Estado y en las direcciones jurídicas de organismos de la administración central como el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Comercio Exterior y el Ministerio de Justicia, que en consecuencia muy pocos podían considerarse como académicos en puridad, al poseer limitadas experiencias como investigadores científicos y salvo honrosas excepciones, no poseían en su haber una producción científico descollante a nivel nacional e internacional –ni la lograrían posteriormente-, llama también la atención que la gran mayoría rebasaba los 60 años y que todos se desempeñaban en la capital del país, resultando bastante asimétrica su composición por ramas jurídicas, un mayor por ciento de expertos en Derecho Penal e Internacional, y ausencia en Filosofía del Derecho, Sociología del Derecho, Metodología del Derecho, Historia del Derecho, Derecho Romano, Derecho de Familia, Derecho de Propiedad Intelectual, Derecho Laboral, Derecho

Tributario y Derecho Agrario.¹ Esos datos no apuntaban precisamente hacia que las decisiones en la aprobación de las tesis de doctorado, se basarían en el dominio de la doctrina y del derecho comparado, de la Historia y la Metodología del Derecho por parte del aspirante, acentuándose el problema cuando las tesis versaran sobre aquellas materias en las que ninguno de los miembros del tribunal fuese especialista; y obviamente podían establecerse rígidos cánones como la tenencia de canas, para que se considerara apto para el voto favorable del tribunal..

A lo anterior se asociaba el hecho de que hasta esos momentos, los que ejercían o estudiaban el Derecho en Cuba, tenían casi como únicas fuentes a los empolvados textos de autores europeos y latinoamericanos de la primera mitad del siglo XX y a los libros y leyes soviéticos y de otros países del entonces campo socialista. A este respecto es justo reconocer que los autores soviéticos realizaron meritorios aportes en algunos campos de las ciencias jurídicas, de ello dan fe los que allá estudiaron alguna de las ciencias sociales y que afirman que de allá no nos llegó lo mejor, sino lo más apegado al discurso oficial.

Téngase en cuenta que era es la época de la ausencia dialógica, casi total, en el ámbito de las ciencias sociales entre el Este y el Oeste.

A partir de tales premisas se puede comprender la hostilidad que produciría en la referida elite de juristas, la aparición de un grupo de jóvenes aspirantes a académicos, procedentes de toda la geografía del país, que se estaban formando en países de Europa occidental, portadores de otros conceptos, métodos y léxico y por tanto de nuevos estilos discursivos, dispuestos a cuestionar ciertos estereotipos y postulados y a tratar temas considerados políticamente vedados; de ahí los celos y otras perversiones expresivas de un conflicto por cuya cara más visible se calificaba como “generacional”, pero en el cual subyacían otras esencias, debido a las diferentes posiciones con respecto a interrogantes fundamentales – aún dentro de una lógica común asumida de defensa de la opción socialista-, sobre las fronteras de las críticas al sistema jurídico y político cubano y sobre las soluciones asumibles para tales problemas. El avance y crecimiento de esta nueva generación hacía peligrar ciertas hegemonías científicas y académicas. Aunque sobre este grupo tampoco puede concluirse en que tuviera una composición e integración uniforme y completamente positiva, pues había, unos apegados al iuspositivismo formalista y al

¹ Véase la sección Notijurídicas, la nota titulada “Constituido Tribunal Permanente para Grados Científicos” de las Ciencias Jurídicas, en *Revista Cubana de Derecho*, 2 de 1991, pp. 150 y 151.

dogmatismo jurídico, algunos recicladores, unos más inclinados a la creación a partir de una integración de las antiguas y nuevas fuentes y de la incorporación de métodos e informaciones de saberes como la Sociología y la Filosofía y otros dispuestos a crear otras nuevas hegemonías, no precisamente con base al prestigio profesional y científico, y era apreciable la división geográfica entre los de la universidad de la capital y los del Oriente, diferencia que ha mantenido su peso en el comportamiento de los procesos de obtención de grados académicos en el campo jurídico en todos estos años.

Es preciso, adicionalmente, tomar en consideración que en el caso del Derecho Agrario, se trata de una rama jurídica, especial, dinámica, compleja y diversa en su contenido, de conformación transversal, que logra desgajarse del Derecho común tras un largo proceso que comienza con la tercera década del siglo XX y se consuma en la década del 70, cuando logra perfiles mas claros en la relimitación de su objeto y en la precisión de sus principios y fines, pero que todavía hoy se considera inacabada en su construcción doctrinal, teniendo que continuar mutando en las fronteras de su contenido, lo que la convierte en una ciencia de difícil dominio para los que no se dedican a cultivarla en la teoría y en la práctica.

Confirmando aquello de que “no hay bien que males no traiga”, resultaba entonces que el haber recibido una beca por el Instituto de Cooperación Iberoamericana para una Especialización en Derecho Constitucional y Ciencias Políticas, en el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, devenía en un privilegio y paradójicamente, en un riesgo.

Efectivamente la estancia en Madrid entre octubre de 1993 y junio de 1994, era la anhelada oportunidad para ponerme al día en los avances de las Ciencias Jurídicas en el área de Derecho Publico y Politología. Sucediendo que al haber acudido a la biblioteca de la Agencia Española de Cooperación Internacional, descubrí la colección completa de la *Revista Derecho y Reforma Agraria*, editada por el IIDARA, perteneciente a la Universidad de Los Andes en Venezuela, y la *Revista de Estudios Agrosociales*, producida por la Escuela de Ingenieros Agrónomos de la Universidad Complutense de Madrid, es decir, dos de las revistas de mayor prestigio a nivel internacional en la materia de Derecho Agrario, más otros textos, especialmente las Actas del Congreso “Derecho Agrario y Derechos Humanos”, efectuado en Lima, Perú en 1987, evento que por sus aportes me he permitido calificarlo de trascendental en la consolidación del Derecho Agrario como ciencia, habiendo asistido lo más representativo de la moderna doctrina agrarista a nivel mundial, el

maestro A. Carroza, R. Zeledón, F. Brebbia, E. Guerra Daneri, O. Pietro Romano, R. Duque Corredor, A. Massart, J. J. Sanz Jarque, A. Gelsi Bidart, G. Figallo, R. Laranjeira, A. Luna Serrano, entre otros. Estas y las lecturas realizadas también en la Biblioteca Central de Madrid, en la Sala de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid y en la Biblioteca del Centro de Estudios Constitucionales, y los cursos recibidos en este último Centro, me permitieron de manera concluyente e indubitada elegir a la impartición justicia en materia agraria como el tema de lo que sería mi futura tesis de doctorado; en esta decisión pudieron haber confluído múltiples factores: de orden genético?, sensibilidad especial por los temas relacionados con la justicia y por los derechos de los productores agrícolas?, los años de mi infancia en el campo?, u otros indeterminados?

En los numerosos cursos de Metodología de las Investigaciones Jurídicas que he impartido a lo largo de más de 20 años, siempre he aconsejado a mis alumnos que escojan temas para sus tesis de grado que resulten actuales y relevantes; pero al mismo tiempo les he dicho que la actualidad no constituye un requisito *sine quanon*, pues responde a muy dinámicos e imprevisibles criterios de orden metajurídico (sobre todo políticos) y que a menudo la ciencia para cumplir su cometido social ha tenido que construirse pasando ineludiblemente sobre tales obstáculos.

Cuando en el mes de noviembre de 1997 entregué la primera versión de mi tesis de doctorado al Tribunal Nacional de Grados para las Ciencias Jurídicas, que por cierto constituía la primera tesis doctoral enmarcada en la materia de Derecho Agrario que se escribía en el país, una académica muy reconocida me dijo que la tesis no debía tener mayores dificultades para aprobarse pues “trataba sobre un tema muy noble”- con lo de noble quiso decir seguramente que no implicaba mayores inconvenientes políticos o ideológicos-, contrariamente a ese pronóstico rápidamente comenzaría un tortuoso camino para que se discutiera y aprobara la tesis de doctorado. De las personas involucradas en el proceso de su aprobación, comencé a recibir opiniones negativas como que; “el tema no era oportuno”, “que el país tenía otras prioridades”, “que si aprobar esta tesis resolvería el problema de aumentar la producción de alimentos?”, “que proponía soluciones que resultaban foráneas, ajenas a la historia del país”, “que en Cuba no había conflictos de tierra”, “que había celos o envidia por parte de graduados de candidato doctor en la antigua URSS contra los graduados del Centro de Estudios Constitucionales”, resultando axiomático que no recibiera ninguna opinión que denotara -aunque mínimo- algún

dominio técnico, legislativo, teórico o práctico del contenido tratado en la tesis o el habérsela leído con profundidad e interés.

Estos criterios delataban, en sus emisores, la ausencia de conocimientos profundos en Derecho Agrario, en su dimensión científica, legislativa y práctica, así como, la presencia de muy firmes prejuicios políticos. Con perplejidad y cierta ingenuidad en ese entonces yo me formulaba algunas preguntas esenciales; ¿es que acaso entre los juristas investidos de tales categorías y grados académicos podía desconocerse que la sugerencia de crear tribunales agrarios con que concluye la tesis estaba ya contenida en la Ley de Reforma Agraria de 17 de mayo de 1959?, ¿es que podía haber juristas que desconocieran que en Cuba, como en todos los países no han desaparecido los conflictos de tierra?, ¿es que existe algún país o momento en el que el problema de la justicia no sea un tema prioritario ni actual?, ¿es que hay juristas y funcionarios interesados en que los conflictos de tierra no se resuelvan debidamente?

De tales interrogantes y oposiciones derivó la necesidad de escribir y presentar una segunda versión de la tesis, con algunas adiciones en el plano argumentativo; pero sobre todo con cambios innecesarios -y sobre todo no deseados-, que ahí quedan – al igual que las actas y dictámenes negativos-, como testimonio de las funestas circunstancias que tuve que atravesar para llegar al final; pero el examen exhaustivo de lo que estuvo aconteciendo en este y en los demás procesos de doctorado en ciencias jurídicas en esa década es una cuestión que merece la atención de una obra en particular.

Vale la pena aclarar que esta obra ha sido elaborada a partir del contenido de mi Tesis Doctoral “Mecanismos y procedimientos para la solución de los conflictos agrarios”, defendida en el año 2000, en la cual se recogieron los datos de la investigación empírica realizada entre los años 1991 y 1999, la vigencia de esos resultados se justifica por la inmovilidad normativa e institucional que ha caracterizado a este objeto de estudio durante las últimas dos décadas, lo cual se confirma a través de los resultados de varios estudios desarrollados por el propio autor y varias de las tesis de maestría, especialidad y trabajos de grado dirigidos por este autor entre 2000 y el 2010.

En una de tesis de doctorado presentada en el 2009, de la cual tuve el gusto ser su director, se demostraba la desconexión existente en Cuba entre la actividad de investigación científica en las ciencias jurídicas y los procesos legislativos, hecho que se acredita, por el destino incierto de las conclusiones y recomendaciones de

las tesis, la falta de compromiso de los órganos y organismos del Estado con tenerlas en cuenta, la inexistencia de una institución estatal encargada de resolver la aludida desconexión, y la ausencia de una editorial o colección para editar las tesis de doctorado sobre el Derecho.

Por otra parte las editoriales cubanas -descontando las dedicadas a la publicación de libros para la docencia-, tienen líneas que por lo general privilegian lo popular (recetas de cocina, por ejemplo), lo histórico o lo comercial siendo muy difícil colocar los libros de alcance científico técnico, como en el caso de las ciencias jurídicas. Puede comprenderse entonces mi interés, en que la obra integra pueda ser conocida por un número mayor de alumnos, investigadores y otros estudiosos, y desde ya mi agradecimiento a esta editorial al asumir su publicación.

Hay un modo de descubrir verdades, que no es la intuición, ni la inducción, ni la deducción, y que yo llamaría, aparición, por el efecto y elaboración virtual e inconsciente por la causa y el procedimiento. José de la Luz y Caballero, Aforismos, 99

Introducción.

No resulta ocioso señalar lo extremadamente complejas y polémicas que resultan las indagaciones acerca de la eficacia de las leyes. En el caso del Derecho Agrario, ello resulta de mayor dificultad, si se tiene en cuenta la mixtura de factores concurrentes, entre ellos, dos a modo de ilustración: la estrecha relación entre el Derecho Agrario y la política; y el hecho de que tales normas no están caracterizadas por la misma precisión y rigidez que son típicas en otras, como por ejemplo en las civiles, siendo así que a los preceptos agrarios les son inherentes cierta flexibilidad y amplitud en la búsqueda de mayores posibilidades de atender a razones de necesidad política y de justicia.

A primera vista resalta que las hipótesis de las normas agrarias contienen frecuentemente términos abiertos, concebidos para ampliar las posibilidades de arbitrio e incluso permitir una interpretación extensiva y progresiva, ello aunque se justifica, obviamente hace difícil la indagación teleológica de los preceptos y supone notables dificultades metodológicas a la hora de evaluar el ejercicio de tal arbitrio y el arribar a conclusiones sobre la eficacia de dichas normas.

No obstante esa dificultad, todo proceso de cambio normativo -si el objetivo final es perfeccionar las normas-debe pasar inexorablemente por: el examen de las soluciones intentadas en otros sistemas de Derecho, la caracterización del ordenamiento vigente señalando sus deficiencias y la identificación de los problemas más acuciantes de su aplicación. Así se lograría el perfeccionamiento de la legislación que rige en esta materia, dotándola de una mayor claridad, precisión, armonía y eficacia, en beneficio de los intérpretes y operadores de dichas normas, de la población en general y de la dirección del país, con vistas a lograr mayores niveles de cumplimiento de los fines del Derecho.

El Decreto- Ley 125/91, "Régimen de Posesión, Propiedad y Herencia de la Tierra y Bienes Agropecuarios", constituye un texto legal que ha quedado como un intento de lograr cierta unidad sistemática y para mostrar la solidez alcanzada en la evolución de

Derecho Agrario cubano al cerrarse la década del 80 del pasado siglo; sin embargo, los problemas que se advierten en los niveles de realización de la justicia agraria, han están indicando que las innovaciones que introdujo, o no han sido suficientes, o que se han producido cambios socioeconómicos que aconsejan la revisión de la normativa vigente en la materia.

Carlos Marx en 1958 señalaba críticamente el error que consiste en abordar de manera primaria e independiente los datos de la realidad, las circunstancias o actitudes particulares de los hombres, al tiempo que formulaba la necesidad de integrar el empirismo sociológico con el análisis teórico.¹

Partiendo de esa premisa, confirmada como un importante principio metodológico para toda la investigación social, este estudio no se ha limitado al análisis empírico de las disfuncionalidades del mecanismo jurídico establecido en Cuba para la solución de los conflictos agrarios, pues ello hubiera significado una visión demasiado simplificada del problema, cuyos resultados tendrían escasa relevancia científica, si ello no se aborda a partir de una reflexión sobre el debate doctrinal en torno a los pilares fundamentales que sostienen la existencia del Derecho Agrario y especialmente el Derecho Procesal Agrario, incursionando además en la experiencia histórica nacional y en el examen de las disyuntivas apreciadas en la legislación de otros países.

En consecuencia, la investigación se propuso los siguientes Objetivos:

- 1) Partiendo del estudio teórico, histórico y del desarrollo evolutivo de las normas jurídicas procesales agrarias, explicar los factores económicos, políticos, sociales y jurídicos, así como los fundamentos teóricos que argumentan la necesidad del establecimiento de mecanismos y procedimientos jurídicos propios para la solución de los conflictos agrarios.
- 2) Evaluar la eficacia de las normas vigentes en Cuba que regulan el mecanismo y los procedimientos de solución de los conflictos agrarios, valorando las posibles deficiencias en su calidad técnica jurídica y en su aplicación.
- 3) Identificar los principales desafíos que fundamentan la necesidad de introducir modificaciones legislativas en torno al ejercicio de la impartición de la justicia agraria en Cuba
- 4) Formular propuestas que sirvan de fundamento para la elaboración de

¹ Ver MARX, Carlos: *Manuscritos Económicos 1857-1858*, Gosizdat, Moscú, 1958, p. 726, apud ANDREIEVA, G.M. et al: *El funcionalismo en la Sociología norteamericana*, p. 28.

futuras legislaciones que perfeccionen el ejercicio de la impartición de la justicia agraria en Cuba, haciendo énfasis en la proposición de tribunales agrarios.

La complejidad de la investigación que ha servido de base a la presente obra ha implicado el empleo de varios Métodos: 1) Teórico Jurídico, 2) Análisis Exegético-Jurídico de las normas, 3) Análisis Jurídico Comparado, 4) Análisis Histórico jurídico de las normas, 5) Análisis de Documentos 6) Observación, y 7) Medición Sociológica.

Este autor quiere dejar constancia de su agradecimiento por la inapreciable contribución de algunas instituciones, sin la colaboración de los cuales no hubiera sido posible ver esta obra terminada; particularmente a la Dirección Jurídica de varios organismos y organizaciones: la ANAP, el MINAGRI y el MINAZ, también al Instituto de Historia de Cuba, al Archivo Histórico Municipal de Santiago de Cuba y a la Dirección Provincial de la Organización de Bufetes Colectivos de Santiago de Cuba.

Igualmente a determinadas personas y personalidades:

Al Dr. Ricardo Zeledón Zeledón, Presidente Honorario de la Unión Mundial de Agraristas Universitarios y al Dr. Román José Duque Corredor, Vicepresidente del Comité Americano de Derecho Agrario, no solo por sus incommensurables aportes científicos a desarrollo del Derecho Agrario y en lo particular en cuanto a los temas referidos al Derecho Procesal Agrario, que me sirvieron como el punto de partida imprescindible de esta investigación, sino también porque a través de la comunicación que hemos mantenido en estos años, me aportaron sus obras, sus apreciaciones sobre mis escritos y sobre todo porque me alentaron a continuar dedicándome a la investigación y la docencia del Derecho Agrario, en algunos de los momentos en que las incomprensiones y contradicciones me hicieron dudar si valía la pena este continuar con este esfuerzo.

Al Dr. Juan Antonio Mir Pérez, fundador del INRA, profesor de la Universidad de Oriente, por su valioso testimonio, sus útiles sugerencias para el mejor conocimiento sobre la aplicación de la Reforma Agraria cubana.

A Juan Taquechel López, por sus informaciones y valoraciones que me posibilitaron una mejor comprensión histórica de los sucesos y los factores sociopolíticos condicionantes de la evolución del sector agrario cubano durante el siglo XX, que explican la posición de las diferentes personas y organizaciones ante ello.

A Marvelis, amiga durante más de 20 años, por su inestimable compañía, solidaridad y paciencia, al tratar de refrenar a veces mis excesos.

A mi esposa Gledys, por su contribución a esta obra, aunque sólo breve, simbólica y húmeda, pero muy apreciable en aquel duro instante, y por su resignación por los tantos momentos robados para escribir esta obra.

A aquellos colegas de mi Facultad de Derecho por su solidaridad y sus opiniones y aún a los que significaron un obstáculo o un voto desfavorable, pues de todos se puede aprender, al menos, a conocer mejor las cualidades humanas.

Al Dr. Oscar Pino Santos, Historiador y uno de los redactores de la Ley de Reforma Agraria de 17 de mayo de 1959, al Dr. Luís Maria Buch, Secretario del Consejo de Ministros y Magistrado del Tribunal Supremo Popular, al Dr. Juan Valdés Paz y a la Dra. Carmen María Díaz, Investigadores del Instituto de Historia de Cuba, al Dr. José Garea Alonso, Asesor del Ministerio de la Agricultura y Profesor de la Universidad de La Habana, al Lic. Cratilio Navarrete y al Dr. Vicente Rapa, Profesores de la Universidad de La Habana, al Lic. Mario La O Sosa, Director Jurídico de la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños, al Lic. Roy Ramón Philipòn, Asesor de la Dirección Jurídica del Ministerio del Azúcar, al Lic. Jorge Aldana, Profesor de la Universidad de Oriente, a la Dra. Eloina Miyares, Investigadora del Instituto de Lingüística Aplicada, a la Dra. Olga Portuondo, Historiadora y Profesora de la Universidad de Oriente, a la Dra. Laritza Zamora, Profesora de Matemática de la Universidad de Oriente, al Dr. Víctor Téllez, Profesor de Sociología Rural, Universidad de Oriente, al Dr. Wigberto Ávila, Profesor de Ciencias Económicas, Universidad de Oriente, al Dr. Pedro Rodríguez, Profesor de Ciencias Agrícolas, Universidad de Oriente, al Msc. Roberto Peña Mulet, Profesor de Derecho Procesal Civil, Universidad de Oriente, al Msc. Héctor Suárez Granda, Profesor de la Universidad de Oriente, al Dr. José Antonio Casas, Especialista de la Dirección Provincial de Justicia de Santiago de Cuba, al Lic. Orlando Rey Santos, Director de Política Ambiental del CITMA, a la Dra. Maritza Mc Cormack, Profesora de la Universidad de La Habana, al Msc. Miguel Antonio Balber, Asesor Jurídico del MINAGRI, a todos ellos y a otros muchos, por su valiosísima colaboración, oponencias, sugerencias, testimonios e informaciones.

A todos, mi eterna gratitud.

Al progreso agrícola deben enderezarse todos los esfuerzos, todos los decretos a favorecerlo, todos los brazos a procurarlo, todas las inteligencias a prestarle ayuda. José Martí Pérez. “Reflexiones”, Guatemala, 1878, Obras Completas, Tomo VII, p. 164.

1. La Justicia Agraria: un tema crucial de nuestro tiempo

En el mundo de hoy, el sector agrario y el conjunto de normas jurídicas que lo regula enfrentan los desafíos de la globalización neoliberal; ante tales circunstancias algunos especialistas se muestran escépticos respecto al futuro del Derecho Agrario, al tiempo que otro grupo sentimos que su existencia autónoma y desarrollo institucional sigue siendo la única alternativa válida para asegurar las conquistas de la Reforma Agraria y la realización de la justicia social en los campos y que con ese fin habría que investigar sobre el impacto de los cambios ocurridos, reelaborar la doctrina agrarista y seguir perfeccionando la legislación atinente a la actividad agropecuaria.

Partiendo de los más consolidados criterios y de los recientes avances de la doctrina agrarista moderna, el Derecho Agrario, puede definirse como el conjunto autónomo de normas jurídicas que regulan las relaciones sociales que se generan en el ejercicio de la actividad agraria, de acuerdo con los principios de la política agraria trazada por el Estado y que tiene como fines, la adecuada armonización de los intereses individuales, sociales y los de la comunidad rural, el uso racional de los recursos renovables y el aumento de la cantidad, variedad y calidad de los productos agropecuarios, todo ello encaminado hacia el crecimiento del bienestar de toda la sociedad y especialmente de la población rural. La inaplazabilidad del tratamiento de estos temas deviene incuestionable, ante los acuciantes problemas –a los que el profesor Ricardo Zeledón denomina justamente como “los desafíos del Derecho Agrario” o también como una de las “dimensiones del nuevo Derecho Agrario”-, que afectan a la economía agropecuaria, al hombre del campo, a la comunidad rural y a buena parte de toda humanidad en general, como son: la inseguridad alimentaria, la pobreza y marginación social de las poblaciones campesinas, la degradación del medioambiente rural y la irrealización de la justicia agraria.²

² Ver ZELEDON, Ricardo. “Los desafíos del Derecho Agrario” y ver ZELEDON, Ricardo: *Derecho Agrario. Nuevas Dimensiones*, pp. 233-270.

El sector agropecuario ha tenido y seguirá teniendo para Cuba, al igual que para otros países de América Latina, un significado esencial, si se considera su importante papel en el proceso histórico de formación de la nación cubana, su contribución apreciable al Producto Interno Bruto, sus aportes también relevantes en insumos para la industria, la construcción y otros sectores, así como para la satisfacción de vitales necesidades de carácter social y su valor también significativo como fuente de empleos para la población. La economía cubana, vive hoy un proceso de reformas –o de actualización del modelo económico como han preferido denominarlo fuentes oficiales-, y lo cierto es que los cambios en el sector agropecuario significan la clave de toda esa remodelación, algunos opinan que si se fracasa en este ámbito fracasaría todo el intento.

En el 2008, la superficie cultivable del país es de casi 3.5 millones de hectáreas, pero sólo el 32.6 % correspondía al sector cooperativo y campesino, el resto al estatal, y el 51 % de la superficie agrícola estaba ociosa o deficientemente explotada³. De acuerdo con varias fuentes consultadas, el sector cooperativo y el campesino en su conjunto producen más de 60 % de los alimentos del país, garantizan el 60 % de los tubérculos y raíces, el 62 % de las hortalizas, el 88 % del maíz y frijoles, el 36 % de arroz y el 60 % de las frutas. También producen el 42 % de la leche, el 95 % del tabaco, el 60 % del café, el 54 % del cacao, el 65 % de la miel de abeja y el 71 % de la carne porcina. Poseen además el 53 % del ganado vacuno existente, el 81 % del ovino, el 89 % del caprino y el 80 % del equino.⁴

La insuficiencia de la producción agrícola se asocia forzosamente a otro problema no menos grave; al aumento de la dependencia de la importación de alimentos. La baja producción agrícola cubana de los últimos años se complementó con un

³ Según datos más recientes Pedro Olivera, Director del Centro Nacional de Control de la Tierra, dijo al diario oficial Granma que desde septiembre de 2008 fueron entregadas 1,18 millones de hectáreas a 128.435 solicitantes y que pese a esas entregas todavía el 40% de la tierra cultivable "está ociosa". La Habana, 16 de Febrero de 2011 (AFP). Tomando de Red Jurídica, Unión Nacional de Juristas de Cuba, 17 de febrero de 2011,

⁴ Informe de la Oficina Nacional de Estadísticas, citado por Francisco Ramírez, (NOTIMEX) 5 y 26 de abril, La Habana, 2008. Tomando de Red Jurídica, Unión Nacional de Juristas de Cuba, 27 de abril de 2011.

incremento de las importaciones de alimentos, que en 2007 llegaron a mil 600 millones de dólares y en los años posteriores a rondado por un monto de entre 1.500 y 1.800 millones de dólares al año, una carga insoportable dada la situación general de carencias en las finanzas del país, de acuerdo con las fuentes antes citadas.

El problema es que la producción agrícola lejos de aumentar, ha manifestado un descenso sostenido en los últimos años, lo cual constituye el primer gran problema a resolver.⁵

Tomando en consideración la vital relevancia del sector agrario, deviene irrefutable que la impartición de justicia en materia agraria, debe procurar la mayor eficiencia en la atención a las reclamaciones y conflictos recaídos en los bienes agropecuarios, habida cuenta de que la demora o el error en la solución de tales controversias suelen traer aparejados, la improductividad o deficiente aprovechamiento de la tierra, daños o pérdidas a las producciones y cosechas, y no son despreciables las afectaciones que pudieran acarrear en el disfrute de los derechos fundamentales de los trabajadores del campo, resultando incuestionable que ello también puede tener impactos en el estado de las relaciones familiares e interpersonales y en la conciencia jurídica y la cultura jurídica de parte importante de la población, pudiendo derivarse también repercusiones políticas.

Efectivamente, el tema posee una clara significación política de si se toma consideración que el problema de avanzar en la seguridad alimentaria constituye un desafío para la soberanía de los Estados y particularmente para las naciones subdesarrolladas, en el contexto cubano, vale remarcar como la insuficiencia de la producción agrícola ha estado asociada forzosamente a otro problema no menos grave; al aumento de la dependencia de la importación de alimentos, lo cual resulta particularmente grave ante una coyuntura global caracterizada por el aumento en los precios internacionales de muchos de los renglones básicos, como el arroz, granos y cereales.

⁵ Según el Ministro de Economía, Marino Murillo, "el sector agropecuario decreció 2,8%" en 2010 y "no se alcanzan los niveles previstos en 12 producciones agropecuarias", entre ellas arroz, carne, huevos, hortalizas, cítricos y verduras. La Habana, 16 de Febrero de 2011 (AFP). Tomando de Red Jurídica, 17 de febrero de 2011.

A ese tenor la Asamblea Nacional del Poder Popular se pronunció por destinar un significativo volumen de recursos para asignarse a los productores más eficientes y anuncia realizar profundas transformaciones estructurales y organizativas que permitan aumentar a corto plazo la eficiencia económica de la producción agropecuaria, reduciendo su costo y eliminando las trabas, que impiden su avance, haciendo producir la tierra al máximo de sus posibilidades. Y ha declarado que, es preciso avanzar en el 2008 en la sustitución de las importaciones de alimentos como arroz, frijoles, leche, frutas y harina de trigo, así como pienso para alimentación animal, entre los rubros con mayores posibilidades de inmediato.⁶

Desde una perspectiva histórica, es preciso destacar la estima en que ha tenido dirección de la Revolución al campesinado, y la sensibilidad que ha mostrado con sus problemas desde los momentos de la lucha insurreccional hasta nuestros días; ya en su discurso pronunciado el 1ro de marzo de 1959, expresó el Dr. Fidel Castro Ruz: "Y no podía ser menos porque esta es una Revolución eminentemente campesina, que partió del campo, que tiene su principal fuerza en los campesinos cubanos". Y luego en el discurso del 26 de julio de 1959, señaló, "El campesino de hoy es un héroe de la patria. El campesino de hoy ya no es el hombre de ayer, a quien los intereses creados y los poderosos se interesaron en mantener tanto en el olvido, en la ignorancia y en el ridículo, porque querían que aquel hombre jamás se liberara".⁷

Las posibilidades de seguir desarrollando el proyecto social cubano, encaminado hacia un modelo de sociedad socialista cada vez más justo y con adecuados niveles de crecimiento económico y de bienestar de la población, dependerán en gran medida, del grado de organización y eficiencia que alcance la agricultura.

Es muy justo reconocer los logros alcanzados por el Estado cubano a lo largo de más de 30 años, en cuanto al desarrollo de políticas sociales en las áreas rurales, así como en la realización de los derechos socioeconómicos fundamentales de los hombres del campo. No es posible menospreciar el hecho de que el 17 de mayo de 1959 se promulgó en Cuba una paradigmática Ley de Reforma Agraria que ha trascendido internacionalmente por haber expropiado los grandes latifundios

⁶ Ver ACUERDO NUMERO VI-50, de 28 de diciembre de 2007, de la Asamblea Nacional del Poder Popular, Gaceta Oficial, Número 6, Edición Ordinaria, 15 de febrero de 2008.

⁷ Ver *El Pensamiento de Fidel Castro. Selección de Discursos*, T-I, Vol.1 pp. 200 y 255.

extranjeros y nacionales, por convertir en propietarios de las tierras a todos los que las trabajaban como arrendatarios, aparceros, colonos y precaristas generando una distribución más justa de la tenencia de la tierra, por encausar el acceso de la población rural a la tecnificación, a los servicios de salud, educación y seguridad social, y en fin por el logro de mayores niveles de desarrollo rural y de justicia social luego de 1959.

No obstante los expresados fundamentos y la esencial importancia que le asiste al problema agrario, habiéndose creado en Cuba, en relación con ello, un Derecho auténticamente nacional y pese a la preocupación de la máxima dirección del Estado por la política agraria, debe reconocerse que los estudios teóricos sobre materia agraria desde el ángulo jurídico han sido escasos. Resultando que existen aspectos esenciales de la teoría y la práctica del Derecho Agrario cubano sobre los que apenas se ha escrito y debatido científicamente en nuestro país en las últimas décadas, a pesar de su indudable actualidad y relevancia. Entre tales temas se encuentran los relativos al modo y eficacia con que se resuelven las reclamaciones y conflictos agrarios, lo cual constituye el objeto de esta exposición.

Cuando se debate en torno a la necesidad de aumentar la eficiencia del sector agrario, el análisis a menudo se focaliza sobre los problemas relativos a las formas de organización de la producción, los precios, la comercialización, el empleo de la fuerza de trabajo, el apoyo financiero o principalmente sobre las demandas propias de la agricultura convencional, es decir, el aumento de la utilización de fertilizantes químicos, pesticidas, maquinarias agrícolas y de la introducción de nuevas tecnologías y semillas “mejoradas genéticamente”.

Sucediendo que lamentablemente no siempre se incorporan al examen, ni se valoran justamente determinados aspectos referidos a los soportes institucionales y jurídicos a través de los cuales los Estados, para la mejor ejecución de las políticas agrarias, intervienen en la realización de la justicia agraria. La alta significación de este aspecto se hace evidente cuando se traen a colación algunos datos significativos, como que en Cuba existen más de 150 mil propietarios de tierras, cerca de 200 mil usufructuarios, unas 6 mil organizaciones cooperativas agrarias, la población rural del país es en total casi tres millones, que equivale a alrededor del 25% del total y más de un millón de habitantes debe su empleo directamente a las labores agrícolas, es

posible imaginar entonces que resulta considerable la cifra de conflictos jurídicos en los que se ven involucradas estas personas naturales y jurídicas.

En varios foros internacionales, como: la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria de Roma en 1966; Conferencia Regional de Caracas en 1970; Congreso Internacional sobre Derecho Agrario y Derechos Humanos de Lima en 1987; Primer Congreso del Comité Americano de Derecho Agrario de San José en 1997, se ha señalado que las normas de Derecho Agrario han estado careciendo de suficientes niveles de realización y que dicho problema aún no está definitivamente resuelto en muchos países, sugiriendo la necesidad de revisar la efectividad de los mecanismos de tutela jurisdiccional y administrativa de los derechos sobre la tierra y demás bienes agropecuarios.

2. Mecanismo de solución de conflictos agrarios: definiciones polémicas.

Existe una diversidad de opiniones de los lingüistas respecto al origen y significado del término Mecanismo, cuyo análisis sería difícil agotar aquí. Ya hoy se acepta que su significado no se limita al campo de la cinemática ni de la mecánica, teniendo ya como una de sus acepciones la que indica: "modo de producirse o realizarse un fenómeno, organismo, actividad o función."⁸

De acuerdo con este sentido, hace algunos años, ya varios autores de la extinta Unión Soviética, emplearon el término mecanismo en el campo de las ciencias jurídicas, como por ejemplo, G. Manov (el mecanismo estatal), Zhidkov, Chirkin y Yudín (el mecanismo del Estado), S. Alexeiev (el mecanismo de la regulación jurídica) y fue igualmente utilizado en Cuba, por el profesor J. Fernández Bulté.⁹

A partir de tales premisas, se entiende aquí por Mecanismo de solución de los conflictos agrarios, como el modo o vía autónoma en que se produce la solución de la

⁸ ENCICLOPEDIA SALVAT UNIVERSAL, T XIV, Decimosexta Edición, 1985, p.111.

⁹ El profesor Fernández Bulté ha sido uno de los primeros autores cubanos en emplear este término, en los marcos de la Teoría del Estado y el Derecho, ver FERNANDEZ BULTÉ, Julio: "El concepto científico ampliado de la legalidad en la nueva sociedad", En: *Memorias del Primer Simposio acerca de la Ideología y la Política en sus Relaciones con el Derecho*, en La Habana, 1984, pp. 5-52.

reclamación o el conflicto agrario empleando medios e instituciones del sistema jurídico.

Conviene en segundo lugar ofrecer una definición de lo que se entiende aquí por Conflictos Agrarios. Para ello se puede partir del significado del vocablo conflicto. Viene del latín "*confligere*", que significaba chocar. Cabe destacar que desde su origen ya se usaba en varios campos de la ciencia y de la vida, pero que ha ido deviniendo en un término cada vez más polisémico y polifuncional. Ya desde hace algunos años se ha aceptado que el vocablo, tiene como uno de sus usos: "Colisión de derechos y pretensiones."¹⁰

En el caso del concepto Conflicto Agrario es apreciable que de ello suele hablarse en dos sentidos. En un primer enfoque, aludiendo al gran conflicto agrario, al choque violento de fuerzas e intereses políticos antagónicos, en el que contienden defendiendo su derecho a la tierra, de una parte los campesinos y del otro lado los latifundistas apoyados por fuerzas militares y paramilitares, ocasionando frecuentemente muertos, heridos y detenidos, tal es el caso del que protagonizaron en 1996 por el movimiento campesino de los Sin Tierra y agentes de la policía en la localidad amazónica de Eldorado, Estado de Pará en Brasil, que ocasionó la muerte de 19 campesinos y otro número de heridos. Debiendo significarse que este tipo de conflictos agrarios ha sido típico de la realidad latinoamericana, por la propia estructura desigual e injusta de la tenencia de la tierra; pero no ha existido más en Cuba en los últimos 40 años.

Y desde un segundo enfoque, aludiendo simplemente a la controversia jurídica, o litigio, a la contraposición de pretensiones entre personas naturales o jurídicas que se fundan en la legislación agraria. Es de acuerdo con esta última acepción que el concepto conflicto agrario aparece reiteradamente usado en el ordenamiento jurídico cubano, apreciándose de modo particular que el Decreto Ley 125/91 lo emplea varias veces en su articulado, como se analizará más adelante.

Es decir, que se ha empleado aquí el concepto Mecanismo de solución de reclamaciones y conflictos agrarios, ciertamente como una innovación terminológica, desechándose otros conceptos más establecidos en la doctrina jurídica, atendiendo a varias razones. No he empleado el concepto jurisdicción agraria pues pudieran

¹⁰ ENCICLOPEDIA SALVAT UNIVERSAL, 1985, T-VI, p.295.

considerarse excluidos del análisis aquellos casos donde la solución de conflictos agrarios no discurre por causas jurisdiccionales sino administrativos.

Tampoco he asumido la frase “Vía de solución de los conflictos agrarios” por varios motivos: “Vía”, es también un vocablo poco jurídico, de amplios alcances, incluso ya ubicados en el ámbito del Derecho pudiera entenderse que alude tanto al órgano como al procedimiento a través del cual se resuelven dichos conflictos.

A este respecto no existe otro concepto en las ciencias jurídicas que pudiéramos tomar a pie juntillas para designar al objeto estudiado y estimo que “Mecanismo de solución de reclamaciones y conflictos agrarios” es el concepto que mejor designa al objeto de este estudio.

Por último cabe insistir en que este concepto resulta compatible con los conceptos generales de la Teoría del Estado y el Derecho.¹¹

3. Insistiendo en el Debate: Jurisdicción, Acción y Proceso.

Es evidente que las construcciones teóricas sobre la jurisdicción y el proceso agrario han tenido por base los avances científicos alcanzados por el Derecho Agrario y el Derecho Procesal Civil.

El célebre tratadista italiano Francesco Carnelutti argumentó ampliamente en su obra "Sistema de Derecho Procesal Civil", que la sistemática de la materia procesal se construye a partir de los conceptos: Jurisdicción, Acción y Proceso, y convienen numerosos procesalistas en que se trata de conceptos muy intrínsecamente ligados.

Se ha vertido una enorme diversidad de opiniones sobre este concepto, lo cual advierte sobre su complejidad y de que ha sido apreciado desde distintos puntos de vista: a) como conjunto de atribuciones de una autoridad, b) como demarcación territorial sobre la que se ejerce una función judicial, administrativa u otra, c) como

¹¹ El destacado civilista cubano, Dr. Vicente Rapa Álvarez, se mostró contrario al uso de este concepto por considerarlo propio de la Mecánica como ciencia, aunque ciertamente la entrevista que sostuviéramos el 20 de noviembre de 1997, resultó sumamente amena y provechosa porque me indujo a la argumentación de esta cuestión y porque me aportó muy útiles críticas y sugerencias, sobre todo, terminológicas.

sinónimo de competencia y d) como equivalente a actividad de administrar o a hacer justicia.¹²

Pero visto desde este último ángulo, que es el que más nos interesa examinar aquí, la polémica se acentúa al aproximarnos al tópico sobre los fines de la jurisdicción.

Obviando toda la profusión de opiniones al respecto, lo cual resultaría difícil de agotar en esta exposición, asumo aquí que el fin de la actividad jurisdiccional es la realización del Derecho objetivo, o la actuación del Derecho, como formulara el eminente procesalista italiano Giuseppe Chiovenda.¹³

Se ha debatido también en torno a quiénes ejercen esa función. Existen autores que han expresado que aunque la función jurisdiccional es ejercida primordialmente por los tribunales, ello no excluye que a algunos otros órganos, se les faculte realizar determinados actos de administración de justicia¹⁴.

Tal formulación, ha carecido de la suficiente argumentación teórica, y en mi opinión, -sin que esto signifique una defensa a ultranza de la teoría de la división de poderes- dificulta la comprensión sobre la naturaleza de la función jurisdiccional y de la función administrativa del Estado.

Y por otro lado, debo llamar la atención sobre el hecho de que la referida posición contradice lo que como regularidad aparece refrendado por muchas constituciones, que han respaldado de manera muy clara el principio de que "La función de impartir justicia es ejercida por los tribunales."¹⁵

¹² Ver MONTERO AROCA, J. / ORTELLS RAMOS, M. / y GÓMEZ COLOMER, J. L.: *Derecho Jurisdiccional I*, p. 49 y de GRILLO LONGORIA, Rafael: *Derecho Procesal Civil I*. pp.26-27.

¹³ Ver CHIOVENDA, Giuseppe: *Ensayos de Derecho Procesal Civil*, T-I, p.382.

¹⁴ Ver de TREUSHNIKOV, M. y otros: *Derecho Procesal Civil*. p. 83, de GRILLO LONGORIA, Rafael: op. cit. pp. 28-29. Ver además de MELNIKOV, A.: "La justicia como materia de regulación constitucional. Parte I, Noción y Contenido de la justicia; administración de la justicia solamente por los tribunales", en *Bases constitucionales de la justicia en la URSS*, Redacción de Ciencias Sociales Contemporáneas, Academia de Ciencias de la URSS, Moscú, 1984. p.11.

¹⁵ Véase. artículo 120 de la Constitución de la República de Cuba. Gaceta Oficial, Edición Extraordinaria. Número. 7, La Habana, 1ro de agosto de 1992. Ver artículo 151 de la Constitución de la ex URSS, en TOPORNIN, Boris: *Nueva Constitución de la URSS*. p. 331.

El profesor cubano, Fernando Álvarez Tabío, dejó bastante claro el asunto entre nosotros, al expresar con acierto, “Técnicamente, cuando hablamos de jurisdicción, nos estamos refiriendo a la función específica, que corresponde a los tribunales de justicia de conocer y resolver controversias, ya sean de carácter penal, civil, administrativo o laboral, mediante un proceso legal”.¹⁶

Resulta prolija la literatura dedicada a la argumentación del principio de exclusividad judicial en el ejercicio de la función jurisdiccional, en el entendimiento de que sólo los tribunales satisfacen los presupuestos de independencia, imparcialidad y desinterés objetivo del órgano que juzga y de igualdad de las partes en el debate, estando sus decisiones investidas del efecto de irrevocabilidad, es decir, de cosa juzgada.¹⁷

Constituye también un punto bastante consolidado en la doctrina procesalista el de la diferenciación de los conceptos jurisdicción y competencia. Pues mientras la jurisdicción se refiere a la facultad general del tribunal de impartir justicia, la competencia identifica al ámbito o conjunto de asuntos sobre los cuales un tribunal concretamente puede ejercer su función jurisdiccional, según los límites y la designación hechos por la ley.

Las disquisiciones anteriores no podrían agotar el análisis de este tópico en toda la diversidad y amplitud de aspectos teóricos que abarca, sin embargo me parecen suficientes para inducir aquí que, la jurisdicción es la función estatal ejercida por los tribunales, de realizar el derecho objetivo mediante los procesos, aplicándolo a un caso concreto y ejecutando lo ya juzgado.

El debate doctrinal sobre la acción ha sido uno de los capítulos más enojosos de la historia de las ciencias jurídicas. Evadiendo también la interminable polémica que ha existido en torno a la naturaleza de la acción, pudiéramos resumirla en dos posiciones

¹⁶ Ver ÁLVAREZ TABÍO, Fernando: *El Proceso Contencioso Administrativo*. Este autor, además de haber sido uno de los juristas cubanos más relevantes en la segunda mitad del siglo XX, fue uno de los miembros de la Comisión Redactora de la Constitución de 1976, precisamente aparece entre sus obras el texto “Comentarios a la Constitución Socialista”. p. 372. Ver en este caso las notas al artículo 121 de la Constitución.

¹⁷ Ver MONTERO AROCA, J. / ORTELS RAMOS, M. y GOMEZ COLOMER, J. L.: op. cit. pp. 153 y 160-167.

fundamentales; como un derecho o pretensión de tutela jurídica dirigida contra el Estado (A. Wach, O. Bulow y otros) o como un derecho potestativo (G. Chiovenda).¹⁸

Atendiendo a los más consolidados criterios de la doctrina procesalista, estimo que la acción es la facultad de las personas de poder promover la actividad jurisdiccional, a fin de obtener un pronunciamiento o fallo sobre el fondo del asunto.

El estrecho vínculo entre jurisdicción y acción, se pone de manifiesto en el caso de la jurisdicción en materia civil, en el imperio de la fórmula de "*Nemo iudex sine actore*", haciendo de la acción un supuesto necesario de tal actividad, pues la jurisdicción, como expresara Pierro Calamandrei, sólo se mueve si hay alguien que lo solicita,¹⁹ lo que al decir de F. Álvarez Tabío significa que, "La jurisdicción necesita del requerimiento de alguien para ponerse en movimiento y ese instrumento que sirve para excitar la actividad jurisdiccional es la acción".²⁰

En cuanto a la naturaleza del proceso, también se ha generado, otro de los debates más arduos de la ciencia procesal, apreciándose: como relación jurídica (A. Wach, O. Bulow, J. Köhler, G. Jellineck, G. Chiovenda, etc.)²¹; como institución jurídica (J. Guasp)²²; como situación jurídica (W. Kish, J. Goldschmidt)²³ o como conjunto de actos (L. Prieto-Castro).²⁴

Esto significa también que el proceso puede ser observado desde distintos puntos de vista; no pudiendo hacerse aquí un examen pormenorizado de cada una de esas posiciones, y partiendo de los señalamientos que ya se han formulado sobre las limitaciones de esas concepciones, me adhiero a la posición de G. Chiovenda por estimarla más completa, cuando expresara que:

¹⁸ Ver CHIOVENDA, G.: op. cit. T-1, p.29, Ver GRILLO LONGORIA, Rafael: op. cit. pp. 38-46, ver de MONTERO AROCA, J. / ORTELS RAMOS, M/ y GÓMEZ COLOMER, J. L.: op. cit, pp. 413-434.

¹⁹ Ver CALAMANDREI, Pierro: *Instituciones de Derecho Procesal Civil*. p. 154.

²⁰ ÁLVAREZ TABÍO, Fernando: *El Proceso Contencioso-Administrativo*. p. 75.

²¹ Ver CHIOVENDA, G.: op. cit. T-1, p. 39.

²² Ver GUASP, Jaime: *Derecho Procesal Civil*. p. 30.

²³ Ver KISH, Wilhelm: *Elementos de Derecho Procesal Civil* y de GOLDSCHMIDT, James: *Derecho Procesal Civil*.

²⁴ Ver PRIETO CASTRO, Leonardo: *Derecho Procesal Civil Español*.

Exteriormente considerado, el proceso se nos presenta como una serie de actos de las partes o de los órganos jurisdiccionales o de terceras personas, que se realizan en un determinado orden, en ciertos términos y modos procesales. (...) Más íntimamente considerado, el mismo se presenta como una relación jurídica, cuando menos como una manifestación especial de la relación que tiene lugar entre el Juez y el Estado, que lo destina al oficio de administrar justicia. (...) Finalmente contemplado todavía más a fondo, el proceso civil es un medio con el cual aplicando la ley, se acuerda la tutela jurídica a una de las partes. (...) En este triple aspecto considerado, el proceso, recibe su completa significación, un lado supone al otro y ninguno puede estudiarse aisladamente sin fruto.²⁵

Estimo conveniente también establecer la distinción entre proceso y procedimiento. Mientras que en sentido estricto el proceso es un concepto perteneciente a la actividad jurisdiccional y de interés específico de la ciencia procesal, en cambio, el término procedimiento no es exclusivo del ámbito judicial, sino que es aplicable a todas las funciones estatales, pudiendo hablarse de procedimiento administrativo, procedimiento registral, etc. Pero al hablar de procedimiento judicial, nos referimos a la forma externa de la actividad de hacer justicia, al ordenamiento formal de los actos que componen el proceso. Esto explica que un proceso pueda desarrollarse a través de varios procedimientos.²⁶

Varios tratadistas del proceso, han fundamentado extensamente el criterio de que en rigor, no tienen un carácter procesal las actuaciones administrativas, existiendo allí un mero procedimiento, y que sólo puede hablarse de proceso, en sentido estricto, cuando la acción se plantee ante un Tribunal organizado por normas de composición y funcionamiento que garanticen su independencia e imparcialidad.²⁷ Estimo en ese

²⁵ CHIOVENDA, G.: op. cit. p. 39.

²⁶ Ver DE LA PLAZA, Manuel: *Derecho Procesal Civil Español* y Ver de GRILLO LONGORIA, Rafael: op cit. p.56.

²⁷ Ver PRIETO-CASTRO, Leonardo: *Estudios y Comentarios para la teoría y la práctica procesal civil*. Vol.2, p.774 y Guasp, Jaime : *El Derecho de carácter administrativo como*

sentido, que no resulta fortuito que administrativistas de reconocido nivel, -como los españoles E. García de Enterría, F. Garrido Fallas, R. Martín Mateo, J. Santamaría Pastor, y el cubano, F. Álvarez Tabío- al referirse al ámbito de actuación de la administración no hablen de proceso, sino de procedimiento.

4. Acción, Jurisdicción y Proceso Agrario en los marcos del Derecho Agrario: una nueva aproximación a su definición.

Partiendo de los más consolidados criterios y los recientes avances de la doctrina agrarista moderna, el Derecho Agrario se puede definir es el conjunto autónomo de normas jurídicas que regulan las relaciones sociales que se producen con motivo del ejercicio de la actividad agraria, de acuerdo con los principios de la política agraria trazada por el Estado y que tiene como fines la adecuada realización de los intereses sociales en armonía con los individuales y comunitarios, el uso racional de los recursos renovables, el aumento de la producción agrícola y el crecimiento del bienestar de toda la sociedad y especialmente de la población rural.

Resulta notorio como en la doctrina agrarista latinoamericana se ha ido abriendo paso una noción cada vez más amplia del objeto del Derecho Agrario, llegándose así, al criterio de que su contenido comprende : a) la propiedad y la tenencia de la tierra y demás bienes agropecuarios, b) la actividad agropecuaria, propiamente dicha, c) la actividades agropecuarias afines o conexas: comercialización, transportación y transformación de productos agrícolas, d) la dirección y organización de la producción, así como las formas asociativas de explotación de la tierra, e) la protección del medio ambiente en la actividad agropecuaria, f) las relaciones laborales en el proceso de la actividad agropecuaria, g) las relaciones bancarias y crediticias en este ámbito, y h) los mecanismos y procedimientos autónomos de solución de reclamaciones y conflictos en materia agraria.²⁸

fundamento del recurso contencioso administrativo, ver de MONTERO AROCA, J. / ORTELS RAMOS, M/ y GOMEZ COLOMER, J. L : op cit. pp. 156-167.

²⁸ Véase de VANÍN TELLO, Joaquín: *Derecho Agrario. Teoría General*, Tomo-I, p. 374, ver GELSI BIDART, Adolfo: "Perfiles Sistemáticos y Líneas de Tendencia en la Doctrina Agrarista". p. 52, y ver CARRERA, Rodolfo Ricardo: "La Teoría Agrobiológica del Derecho Agrario y sus perspectivas", *Revista del IIDARA*. Número 12/1981.

Luego por Derecho Procesal Agrario, debemos entender aquella parte del Derecho Agrario, constituida por el conjunto de normas jurídicas y principios que regulan las relaciones jurídicas que se producen en el ámbito del funcionamiento de los mecanismos y procedimientos autónomos de solución de las reclamaciones y conflictos agrarios, cuyo contenido comprende; el sistema de órganos jurisdiccionales agrarios, las normas generales sobre la integración y funcionamiento de dichos órganos, su competencia en esta materia, las facultades de los órganos jurisdiccionales agrarios, los derechos y deberes de las demás personas que intervienen en los procesos, así como el orden, los requisitos y efectos de los actos integrantes de los procesos agrarios.

Partiendo de tales premisas, se puede deducir que la Jurisdicción Agraria constituye una parte de la función jurisdiccional del Estado, referida a la función estatal de aplicar las normas sustantivas agrarias en los procesos agrarios que se promuevan.

Por su parte por acción agraria debe entenderse a la facultad de las personas de provocar la actividad de los órganos jurisdiccionales agrarios con el fin de obtener una resolución estimatoria o desestimatoria sobre el fondo del asunto.

De todo lo cual se colige que el Proceso Agrario lo constituye aquel conjunto de actos y trámites realizados, por los propietarios o tenedores individuales de tierras, miembros de cooperativas agropecuarias, obreros agrícolas, las cooperativas, las empresas, agrícolas, otras personas naturales y jurídicas, y por los órganos jurisdiccionales agrarios, con el propósito de lograr la aplicación de la legislación agraria, de acuerdo con los fines del Derecho Agrario y los lineamientos de la política agraria.

Desde estas premisas resulta irrefutable que estos tres conceptos: jurisdicción agraria, acción agraria y proceso agrario, sólo se aprecian, en puridad, en aquellos países donde se han instituido órganos jurisdiccionales con competencia especializada en el conocimiento de los conflictos y reclamaciones agrarias, si bien, lo cierto es que en la práctica han tenido un uso más generalizado y hasta impropio en diversas situaciones.

5. El por qué de una jurisdicción agraria autónoma; necesidad de un enfoque interdisciplinario.

Es un criterio consolidado en la doctrina procesalista, que el proceso no es un fin en si mismo, sino un instrumento de tutela del Derecho sustantivo que constituye su objeto; pues sirve para garantizar la efectividad de éste o para reintegrarlo en caso de ser conculcado. Tratándose de las normas sustantivas de Derecho Agrario, diversos autores han venido señalando de manera insistente que las mismas han estado careciendo de la debida eficacia, en lo cual ha incidido una mixtura de factores, - incluidos los de orden jurídico, entre estos últimos especialmente, la insuficiente tutela jurisdiccional-, y que en tal sentido existían los fundamentos suficientes para la creación de una jurisdicción agraria autónoma; en aquellos países donde aún no existiera y de desarrollarla donde ya se hubiera instaurado.

El asunto ha resultado bastante polémico y complejo ya desde finales de los años veinte del pasado siglo, en que se produce la gestación del Derecho Agrario, pudiendo abordarse desde dos ángulos:

- El del debate sobre Posibilidad-Necesidad de la Autonomía del Derecho Agrario
- El de la Dicotomía Unidad-Especialización de la Jurisdicción.

A pesar de no ser uniformes los avances teóricos y legislativos, existe cierto consenso entre los agraristas, en cuanto a lo que constituye el punto de partida de toda esta problemática, pudiendo arribarse, siguiendo estos dos diferentes causas a un mismo resultado: que existen fundamentos suficientes para sustraer de la jurisdicción civil ordinaria el conocimiento de las reclamaciones y conflictos que versen sobre materia agraria y para el establecimiento de mecanismos jurídicos independientes para tales fines, acerca de lo cual se expondrá a continuación.

6. Jurisdicción agraria autónoma: ¿una necesidad política?

Es evidente que el análisis de este aspecto convoca necesariamente a varias ciencias: a la Sociología Rural, la Antropología, la Sociología Política, la Sociología del Derecho, la Historia, además del Derecho Agrario.

El nexo indisoluble entre Política y Derecho se hace todavía más evidente cuando se trata de hacer que funcionen con eficacia los mecanismos jurídicos encargados de resolver controversias recaídas en la tierra y demás bienes agropecuarios. El problema

agrario ha sido causa de no pocos estallidos sociales y violencias entre grupos sociales; y es que la propiedad sobre la tierra es fuente de poder económico y político por tanto, en caso de procesos en este ámbito, aunque los sujetos sean denominados como "partes" por las leyes adjetivas - como advirtiera el destacado jurista alemán R. Von Ihering, en su trabajo "La Lucha por el Derecho"-, en verdad se trata de un enfrentamiento entre intereses contrapuestos. En este sentido es importante no olvidar además que la jurisdicción es una función estatal y que el Estado es un instrumento al servicio de las clases sociales.

Teniendo como antecedentes esenciales a la Reforma Agraria mexicana de 1915 y la promulgada en Cuba en 1959, se dictaron en los diferentes países de América Latina, numerosas leyes de Reforma Agraria, debiendo enfrentar no pocas dificultades políticas para llevarse a efecto, creadas sobre todo por los grupos sociales contra los cuales se dirigían las medidas expropiatorias.²⁹

Expresaba a ese respecto el destacado agrarista peruano Guillermo 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 campesinos, ejercen fuertes presiones sobre los tribunales para alterar o mantener el *status posesionis*.³⁰

En tal virtud la Décima Conferencia Regional de la FAO para América Latina y el Caribe, celebrada en Caracas en octubre de 1970, adoptó una resolución que recomendaba a los Estados:

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

²⁹ Ver. GELSI BIDART, Adolfo: "La Tutela Jurisdiccional de los Derechos Humanos en el campo del Derecho Agrario", p.392, vid. MORALES BENÍTEZ, Otto: "Las Facultades de Derecho y la Reforma Agraria".

³⁰ FIGALLO ADRIANZEN, Guillermo: "La Tutela Jurisdiccional de los Derechos Humanos en el campo del Derecho Agrario", p. 399.

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 campo.³¹

Es decir, que las aspiraciones de dictar y aplicar un Derecho nuevo que altere la tradicional estructura de tenencia, muchas veces van a encontrar una fuerte resistencia para su realización en la jurisdicción ordinaria, habitualmente conservadora, acostumbrada a favorecer los intereses de los poderosos; ese axioma queda confirmado en todos aquellos países del área que luego de la Reforma Agraria, dejaron la cuestión de la aplicación del nuevo Derecho en manos de los jueces ordinarios.

Pero más allá de la realización de la reforma agraria y con posterioridad a ella, es aún más significativa la necesidad de mecanismos institucionales propios como garantía de la ejecución de las políticas agrarias de beneficio social que se instrumenten. Como señalara el brasileño, O. Mello Alvarenga:

*E evidente que nao bastará proporcionar meios técnicos mais avançados, pois que estes, aumentando a rentabilidade e consequente melhoria económica acentuarão as diferenças existentes (...) Com efecto, nao basta lançar as bases de uma nova política agraria, nei formular conceitos novos de relações humanas. Entreque a justiça ordinaria o desate de controvérsias, faltará o dinamismo indispensável, a que se lhe imprima rapidez e objetividade.*³²

7. El problema desde una perspectiva socioeconómica.

La propiedad inmobiliaria rústica es una propiedad especial, a la que son inherentes funciones económicas y sociales más complejas, lo que se manifiesta, en que el resultado de la actividad sobre la tierra se proyecta hacia la satisfacción de necesidades sociales y en que por otra parte a la propiedad sobre la tierra está asociada muchas veces la de la vivienda y la realización de los derechos socioeconómicos del hombre del campo.

³¹ *Derecho Agrario y Desarrollo Agrícola: Estado Actual y Perspectivas en América Latina.* Informe del Grupo Regional de Asesores de Derecho Agrario, p. 174.

³² MELLO ALVARENGA, Octavio: “*Justiça Agraria e Processo Agrario*”, p. 288.

La Sociología Rural, la Demografía, la Antropología, la Economía Agropecuaria y las Ciencias Agrícolas, aportan datos relevantes en este sentido, como que en los países de América Latina, una porción considerable de la población depende directa o indirectamente de la actividad agropecuaria, que además, esa parte de la población tiene un menor nivel cultural promedio que la de la ciudad y rasgos sociológicos peculiares, requiriendo de una justicia más inmediata y con reglas de procedimiento más asequibles.

Por otro lado la actividad agropecuaria está sometida a determinadas leyes biológicas y económicas lo cual le imprime cierta complejidad a todo ese sector económico. Ello se manifiesta en lo que pudiera denominarse como "tiempo agrario", que significa que hay un momento para la siembra, la cosecha, la gestación y nacimiento de los animales, frecuentemente los momentos de ese gran ciclo agro biológico son muy breves e impostergables,³³ haciéndose imprescindible la existencia de mecanismos de solución de conflictos que resulten congruentes con esas realidades y que se caractericen sobre todo por su asequibilidad y agilidad.

No resulta fortuito que en las postrimerías del siglo XX, ante el fracaso de los otros modelos se hubiera estado propugnando lo que se ha denominado como "nueva ruralidad", proyectada hacia el logro del desarrollo rural sostenible, que lo define como:

Proceso de transformación de las sociedades rurales y sus unidades territoriales, centrado en las personas, participativo, con políticas específicas dirigidas a la superación de los desequilibrios sociales, económicos, institucionales, ecológicos y de género, que busca ampliar las oportunidades de desarrollo humano (. ..) El reto implica cambios en la institucionalidad de la agricultura y de lo rural, un esfuerzo de reflexión y de creación de alternativas innovadoras, es decir, nuevas respuestas institucionales.³⁴

Este nuevo enfoque parte en primer lugar, del imperativo de comprender la naturaleza compleja y diversa de la realidad socioeconómica del campo y defiende una

³³ Ver GONZÁLEZ FERRER, Charles, y MIRANDA TORRES, Rubén: *Economía Agropecuaria*, p.4.

³⁴ IICA: *El desarrollo rural sostenible en el marco de una nueva lectura de la ruralidad. Nueva ruralidad*, p. 14.

opción del desarrollo rural que se articula fundamentalmente en torno a ideas como la confianza en la existencia de potencialidades extraordinarias en cada una de las comunidades rurales, la necesidad de aprovechar al máximo las posibilidades de desarrollo endógeno (considerando las diversas alternativas innovadoras de desarrollo ajustadas a cada entorno y la participación plena de los sujetos y actores sociales); a todo lo cual deben ir aparejados cambios en la institucionalidad de la agricultura y de lo rural, es decir, nuevas respuestas institucionales que se proyecten a través de procesos de descentralización del Estado con un fuerte componente de municipalización.

Desde estas coordenadas, puede visualizarse claramente la intensa y múltiple conexión que los procesos de innovación rural sostienen con cada una de las instituciones o institutos que conforman el contenido del Derecho como ciencia y como rama jurídica normativa, aunque esta viene siendo una cuestión poco revelada hasta el momento por los estudios científicos.

El Derecho Agrario posee fines que difieren de los de otras ramas jurídicas, que dejando al margen la diversidad de criterios existentes en su formulación, y buscando los puntos de coincidencia, puede plantearse que consisten en: 1) El uso, aprovechamiento racional y conservación del recurso natural renovable, 2) La necesidad del aumento cuantitativo y mejoramiento cualitativo de la producción agropecuaria y 3) La necesidad de una justa distribución entre quienes trabajan la tierra y el resto de la sociedad, todo ello en función de lograr el progreso y el bienestar de la comunidad rural.³⁵

A la vista de tales fines, puede comprenderse, por una parte, su intensa conexión y posibilidad de integración e identificación con lo que se entiende como desarrollo rural y de otra parte la imposibilidad de lograrlos sin la implantación de un mecanismo de tipo judicial y procedimientos, que resulten un ejemplo de modernidad, celeridad, participación popular y democrática, justicia y eficacia en la solución de los conflictos en cuanto a la tierra y demás bienes agropecuarios, sin unos jueces agrarios locales, que entren en contacto con las personas y el objeto de los conflictos, que garanticen de manera prioritaria los presupuestos de estabilidad y seguridad en la situación prioritaria

³⁵ Ver de CARRERA, Rodolfo Ricardo: "La Teoría Agrobiológica del Derecho Agrario y sus perspectivas", p. 139.

sobre la tierra, el interés preferente de los productores agrícolas, y la protección privilegiada de las formas cooperativas .

8. La Jurisdicción Agraria Autónoma: argumentos a favor desde las Ciencias jurídicas.

Luego de las leyes de Reforma Agraria, la propiedad inmobiliaria rústica ha quedado sujeta, en la mayoría de los países de nuestro entorno, a un régimen jurídico especial que difiere de las regulaciones de los códigos civiles, caracterizado teleológicamente por la búsqueda de la justicia, más que de la legalidad estricta; y porque en el contenido de las diferentes facultades del Derecho de Propiedad "*ius utendi, fruendi e vindicandi*" se procura el equilibrio entre intereses individuales, y sociales. Se trata de una rama legislativa, que en consonancia con los principios teleológicos que la orientan, tanto en lo sustantivo como en lo procesal, incorpora nuevas instituciones y modifica, innova y flexibiliza el carácter de otras ya conocidas, pugnando también por su autonomía didáctica y jurisdiccional.³⁶

Resulta impostergable el imperativo de satisfacer objetivos de justicia social en el ámbito rural lo que entra en colisión con la rigidez y formalidad de las instituciones procesales civiles. Decía a ese respecto el eminente procesalista italiano G. Chiovenda:

Pero el proceso ha quedado como un organismo impopular. Parece que esto ocurre incluso en la conciencia del legislador, que a cada paso cree necesario instituir nuevas jurisdicciones especiales. Parece que con ello se quiera negar importancia a los jueces ordinarios, considerándolos como no aptos para juzgar ciertas relaciones, lo que sería injusto y erróneo, la realidad es que se quiere evitar las formas ordinarias de los juicios.³⁷

En efecto se ha producido una necesidad de sustitución de perniciosos hábitos procedimentales derivados de una idiosincrasia individualista propia de las partes en un proceso civil ordinario, por una actitud inspirada en valores sociales, a lo cual se asocia la existencia de un crecimiento de la conflictividad en la sociedad y de las

³⁶ Ver ZELEDÓN, Ricardo: "Origen, formación y desarrollo del Derecho Agrario en los Derechos Humanos", pp.42-43.

³⁷ CHIOVENDA, G.: *Ensayos de Derecho Procesal Civil*, T- II, p. 267.

demandas de conocimientos especializados en los jueces, lo que ha generado cierta saturación, lentitud e ineficacia de la jurisdicción civil ordinaria.

Como bien señalara 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 dispersa.³⁸

Por otra parte resulta notorio que los jueces ordinarios de hoy, hasta tanto no se avance más en su especialización, tienen que conocer simultáneamente de asuntos sometidos a regímenes jurídicos muy diversos, (contratos civiles y mercantiles, aplicación de la legislación inmobiliaria urbana y rústica, de familia, de la propiedad intelectual, etc., lo cual pudiera estar afectando los niveles de eficacia de la justicia.

En otro sentido resulta inevitable 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. Advertía el destacado agrarista uruguayo Adolfo Gelsi Bidart 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".³⁹

9. El mecanismo administrativo: Exposición y Notas Críticas.

El ejemplo más típico es el del caso de México. Surge allí con la sustracción de las reclamaciones y conflictos agrarios derivados de la aplicación de la Reforma Agraria, de la competencia de los tribunales ordinarios, atribuyéndose tales facultades a funcionarios del aparato ejecutivo del Estado, procurando un mecanismo más ágil y eficaz que el de la jurisdicción civil. A este mecanismo se le ha denominado, -considero que impropriamente- como jurisdicción administrativa agraria o jurisdicción especial agraria.

³⁸ Ver MASSART, Alfredo: "El Derecho Agrario para la consolidación de las relaciones sociales", p. 132.

³⁹ GELSI BIDART, Adolfo: "La Tutela Jurisdiccional de los Derechos Humanos en el campo del Derecho Agrario", p.391.

Hay que admitir que bien utilizado y uniendo ello a una clara voluntad política de llevar a término la Reforma Agraria, éste puede devenir en un mecanismo ágil para el reparto y la redistribución de tierras. Sin embargo, se ha generado, con mayor o menor acento en unos u otros países, una creciente conflictividad entre los intereses privados, colectivos y públicos, que unido a las prácticas burocráticas que son típicas en las instancias administrativas, generan saturación, lentitud, e ineficacia de en dichas dependencias sufriendo menoscabo los principios de celeridad, imparcialidad e intermediación en la justicia, lo cual fue un mal típico del modelo administrativo mexicano.

Y en general la eficacia de este modelo puede ser afectada por toda una serie de problemas que afectan el funcionamiento de las administraciones públicas en muchos países; es así que faltando garantías para la realización del citado principio de intermediación, la búsqueda de la verdad pudiera resultar enervada ante la posibilidad de ocurrencia con cierta impunidad actos de cohecho, prevaricación y tráfico de influencia, así como actuaciones negligentes de los funcionarios en detrimento de la eficacia en la realización de la justicia.

En México, al haber existido diferentes autoridades que intervenían en la tramitación de las reclamaciones agrarias se diluían las responsabilidades y se demoraba la toma de decisiones, al examinar el caso mexicano decía Luís Ponce de León que el proceso agrario que tiene lugar ante las distintas autoridades y órganos agrarios ha devenido en sus variadas modalidades en retardado, complejo y poco eficaz".⁴⁰

Esos problemas señalados se reflejan en la valoración que también respecto al caso mexicano hiciera el profesor H. Fix Zamudio, cuando expresó que:

Resulta necesario conformar una justicia agraria integrada por verdaderos jueces, pues el nobilísimo ejercicio de la función jurisdiccional, requiere de la excelsa vocación de impartir justicia y de una especialización en el conocimiento de las cuestiones jurídicas, que se plantean en toda controversia de carácter agrario y esta función no puede ser realizada eficazmente por autoridades, que por muy bien

⁴⁰ Ver PONCE DE LEÓN, Luís: *Derecho Procesal Agrario*, p. 93.

intencionadas que se les suponga, están constreñidas por criterios políticos y administrativos.⁴¹

10. El modelo de jurisdicción especializada agraria: avance de un consenso.

Algunos autores plantean que crear una Jurisdicción Especializada, quebranta el principio de unidad de la jurisdicción; acerca de ello decía Guillermo Figallo que, "Aquí se trata de un error conceptual, pues nadie discute que la jurisdicción como poder-deber del Estado es única, más en su dinámica presenta manifestaciones distintas, que se identifican por el diferente interés que resguardan".⁴²

Varios de los procesalistas más eminentes fueron bastante estrictos en la defensa del principio de la unidad jurisdiccional, reflejada en la unidad de tribunales, autores de la talla de Prieto- Castro, se mostraron con reservas en cuanto a lo que llamaba tendencias separatistas, a propósito del fuero en materia laboral. El mencionado autor estaba conforme con la necesidad de un procedimiento especial de trabajo, pero expresaba que, "lo que cabe discutir, así lo creo, es que la diversidad de procedimientos dentro del unitarismo jurisdiccional, postule Tribunales Especiales."⁴³

En el ámbito de las Ciencias Jurídicas ha predominado el criterio de que la jurisdicción como función estatal debe ser depositada en un complejo de órganos, integrados orgánicamente en un solo sistema, para que pueda cumplir con su cometido, observando principios y fines que sean comunes a todo ese sistema de órganos, pero estimo que ello no debe conducir a negar la posibilidad de especialización en la jurisdicción, pues ello denotaría una incorrecta identificación entre la jurisdicción como función y la jurisdicción como órgano (en sentido objetivo y subjetivo); estando claro que la jurisdicción es un vocablo complejo, polisémico que simultáneamente designa a ambos fenómenos, como ya he señalado anteriormente.

⁴¹ FIZ-ZAMUDIO, Héctor: "Lineamientos del proceso social agrario en el Derecho Mexicano", publicado en: *Atti della assemblea dell'Instituto de Diritto Agrario Internazionale e Comparato*, Apud. ZELEDON, R.: "La Institucionalización del proceso agrario en Iberoamérica", p. 241.

⁴² FIGALLO, Guillermo : *La Tutela Jurisdiccional de los Derechos Humanos en el campo del Derecho Agrario*, p.398

⁴³ PRIETO CASTRO, Leonardo, *Derecho Procesal Civil Español*, p. 634.

Estimo que la noción de jurisdicción no puede concebirse al margen de la dialéctica y comparto la opinión de P. Calamandrei de que la jurisdicción es un concepto relativo en relación con un pueblo y un momento histórico determinado.⁴⁴

Es obvio que vivimos en un mundo cambiante al que le han nacido nuevas relaciones jurídicas, frente a lo cual el sistema de derecho ha devenido más amplio y complejo, demandando de nuevos conocimientos y es notoria la influencia de las transformaciones socioeconómicas en las instituciones jurídicas y en la organización institucional del Estado.

Resulta evidente la razón que le asiste al profesor brasileño F. Ruiz de Viana, cuando consideraba que negar la especialización en la magistratura, es equivalente a asignar todo tipo de dolencias al médico clínico y por tanto, estimo que la evidente complejidad de la función jurisdiccional conduce inexorablemente a que sea repartida entre distintos órganos y a que éstos se especialicen.

Considero que con la especialización de los tribunales, no se afecta el cumplimiento de los principios y fines generales de la jurisdicción como función del Estado, más bien es todo lo contrario; los derechos subjetivos contemplados en las normas sustantivas pudieran dejar de realizarse plenamente si falta en los jueces un conocimiento especializado.

En la doctrina agrarista latinoamericana se puede, observar que muchos autores de relieve son partidarios de la idea de especializar Tribunales o Salas en materia agraria, apreciándose como una etapa lógica a la que conduce inexorablemente la evolución del Derecho Agrario.

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.

En Perú pueden citarse entre los que han disertado a favor de esa idea: Guillermo Figallo, 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, L. A. Ponce de León, Héctor Fix Zamudio, Jorge Luís Ibarra, Luís Meneses Murillo, Bárbara Zamora López, Sergio

⁴⁴ Ver CALAMANDREI, Pierro: *Instituciones de Derecho Procesal Civil según el nuevo Código*. p. 8.

García Ramírez; En Uruguay, ha escrito favorablemente a ello Adolfo Gelsi Bidart; en Brasil, Octavio Mello Alvarenga, Fernando Rudge Leite Filho; en Colombia, Otto Morales Benítez; en República Dominicana, José Alfonso Torres Ulloa, entre otros.

11. Tribunales y Salas Especializadas Agrarias: las ventajas.

De acuerdo con varios destacados agraristas, la creación de una jurisdicción especializada agraria ofrecería varias ventajas, entre ellas:

a) Que podría establecer garantías de una mayor independencia e imparcialidad de la justicia, así como una aproximación del juez al caso, 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 sociales. Tal es el criterio de Mello Alvarenga cuando señala que:

“Por fim uma justiça especializada propiciara o nascimento de metodos e procedimentos propios para assegurar as bases da justiça social, cujos frutos serao um edificio novo dos direitos, obrigações e instrumentos que permitirao reduzir ou fazer desaparecer certas oposições ou tensoes sociais alem de resolver discordancias no dominio das relações sociais economicas que a força normativa do direito tender”⁴⁵

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, cuyos frutos también serían, un mayor nivel de eficacia de los derechos y obligaciones.

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," El fuero agrario es un medio eficaz

⁴⁵ Véase MELLO ALVARENGA, Octavio: op cit. p. 290.

para procurar el cumplimiento del principio de igualdad real de las partes ante la Ley y la política de la Reforma Agraria”.⁴⁶

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.

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.

No obstante lo señalado, cabe advertir que el establecimiento de jueces agrarios por sí solo no es suficiente para lograr altos niveles de eficacia de los derechos consagrados por la legislación agraria sustantiva, si el desarrollo institucional no va acompañado de una clara voluntad política de asegurar su realización y de la creación de las garantías materiales y condiciones socioculturales que serían necesarias en cada caso.

12. Trayectoria histórica de los mecanismos judiciales especializados en los conflictos agrarios.

Evidentemente los conflictos en torno a la tierra han acompañado al hombre desde su más temprana edad histórica, no resulta fortuita en el Viejo Testamento una frase que contiene un diagnóstico sobre lo que ya sucedía en ese entonces y más posiblemente, un pronóstico inexorable para lo que sucedería en todos los sitios: “En la heredad que poseas en la tierra que Jehová tu Dios te da, no reducirás los límites de la propiedad de tu prójimo, que fijaron los antiguos”.⁴⁷

Desde el punto de vista jurídico, partiendo de la concepción romana hasta los días presentes, se entronizó la idea de que tales conflictos se resolvieran ante una institución bien solidificada en todos los sistemas jurídicos: la jurisdicción civil ordinaria.

No es sino, a partir de la década de 1920 que se dan en Europa algunos pasos hacia la sustracción de determinados asuntos agrarios de los tribunales civiles ordinarios, creando nuevas instituciones judiciales con una competencia especializada.

⁴⁶ TORRES CUEVA, Carlos: “Algunos aspectos de la justicia agraria”, p. 409.

⁴⁷ *Deuteronomio*: 19,14.

En Finlandia, se instituyen secciones especializadas, fundamentalmente para casos de expropiación y de aplicación de la Reforma Agraria; en Dinamarca, Noruega y Suecia se crean otras para el fomento y el control de áreas cultivables. En Irlanda y en Inglaterra se instituyen los *Agricultural Land Tribunals* y en Holanda "los *PachtKamers*", también con fines similares.

Pero es luego de la década del 40 del siglo XX, cuando en Europa se observan mayores avances en la instauración de instituciones procesales agrarias independientes, como una vía para refrendar las transformaciones socioeconómicas introducidas en el sector agrario concluida la Segunda Guerra Mundial en consonancia con el interés de desarrollo de las relaciones capitalistas en el ámbito rural, así en Italia por la Ley 1094 de 4 de agosto de 1948,- modificada por la Ley 392 de 3 de junio de 1950 y más tarde por la Ley 203 de 1982-, se crearon las "*Sezioni Specializzate Agraria dei Tribunali*", con competencia particularizada en el conocimiento de conflictos derivados de contratos de arrendamiento entre propietarios y aparceros.

Posteriormente en Alemania para la década del 50, se crearon los "*Landwirtschaftsgerichte*", que eran nuevos órganos judiciales a los que se atribuye competencia para conocer de reclamaciones y controversias sobre contratos de arrendamiento, expropiación y transmisión de tierras agrarias y forestales.

En Francia se instituyeron los "*Tribunaux Paritaires des Baux Ruraux*", con una competencia similar al caso italiano y en Suiza, desde hace varias décadas, cuatro cantones cuentan con jueces especializados en determinados asuntos agrarios.

En España se crearon los Jurados Expropiatorios y en determinadas comunidades, como en Valencia desde tiempos inmemoriales, existen los Tribunales de Aguas. Además de ello pueden localizarse en Asturias y León, Jurados Mixtos del trabajo rural, de la producción e industrias agrícolas y en Cataluña se ha instituido un Tribunal Arbitral de Censos.

Pero en el caso de Europa cabe observar como regla general que al lado de los nuevos órganos jurisdiccionales especializados que se crearon, no se articula una tendencia hacia la institución de procesos especiales agrarios.

En los países de Europa del Este, concluida la Segunda Guerra Mundial, la promulgación de Leyes de Reforma Agraria, en el marco de las revoluciones sociales conducentes a la instauración del régimen socialista, - en Polonia, Rumania, Hungría y

Checoslovaquia, Bulgaria, Yugoslavia, Albania y Alemania Oriental- no trajo como consecuencia inmediata la conformación de un Derecho Agrario autónomo desde el punto de vista legislativo y jurisdiccional, apreciándose como regularidad, que en estos países al igual que en la extinta URSS, las relaciones agrarias se mantuvieron sometidas a las normas de Derecho Civil y de Derecho Administrativo, y aunque didáctica y científicamente el Derecho Agrario alcanzara cierto grado de autonomía en algunos casos, no se produjo allí la creación de instituciones jurisdiccionales y procesales autónomas en materia agraria, lo cual estuvo determinado por diversas peculiaridades históricas y políticas.

En el caso específico de la extinguida URSS, aunque hay algunos autores que hablaron de un Derecho Agrario independiente, se puede notar que por el contrario, otro grupo mayoritario cuando procediera a enumerar las ramas del Derecho Soviético no incluyeron al Derecho Agrario, sino al Derecho Koljosiano o al Derecho de las Cooperativas ⁴⁸.

Ello es coherente con el hecho de que allí la propiedad de la tierra casi en su totalidad había pasado al fondo estatal y que los tenedores tanto individuales como las cooperativas ocupaban las tierras en condición de usufructuarios. En consonancia con ello la legislación soviética había establecido que, “Los litigios agrarios entre *koljoses*, *sovjoses*, empresas, cooperativas y ciudadanos se resolverán por el Consejo de Ministros de las Repúblicas Federadas y por el Comité Ejecutivo de los Soviets Locales”. ⁴⁹

Por otra parte, siguiendo el criterio de J. Masrevery, los avances alcanzados por los países de África, Asia y Oceanía, pueden considerarse como muy discretos en este campo. ⁵⁰

⁴⁸ Ver ZHIDKOV, O./ CHIRKIN, V. /y YUDÍN, Y: *Fundamentos de la Teoría Socialista del Estado y el Derecho*, pp. 340-343. Pero mientras estos autores no incluyen al Derecho Agrario, hay otros que sí lo hace, como el colectivo de autores del texto *Teoría del Estado y el Derecho*, Progreso, Moscú, 1988.

⁴⁹ Artículo 49 de los Fundamentos de la Legislación Agraria de la URSS y de las Repúblicas Federadas, de 13 de diciembre de 1968, en el texto *Leyes y Reglamentos Fundamentales de la URSS*, T-II, pp. 258 y 259.

⁵⁰ Ver MASREVERY, J.: *Derecho Agrario y Justicia Agraria*, p.8.

En el caso de los países de África, se dan varias circunstancias: el paso gradual, más bien lento del Derecho consuetudinario al sistema de Derecho escrito luego de los procesos de independencia, fundamentalmente a partir de los años 60s del siglo XX. A pesar de esa tendencia apuntada, el Derecho Consuetudinario conserva aún un peso preponderante, muy especialmente en las cuestiones atinentes a la propiedad y su transmisión, a lo que debe agregarse que en este contexto la tradición de las antiguas metrópolis, que también ha ejercido una fuerte influencia en el desarrollo institucional de los antiguos territorios coloniales (Inglaterra, Francia, España, Portugal y otros países de Europa) no había marchado lo suficiente en el sentido de desarrollar un Derecho Procesal Agrario de forma paralela al Derecho Procesal Civil.⁵¹

13. Pasado y Presente de los mecanismos especializados en materia agraria en América Latina.

De acuerdo con la opinión acertada del profesor Ricardo Zeledón quien ha estudiado hondamente esta cuestión, es en América Latina donde la jurisdicción especial agraria, tiene una prolongada sedimentación histórica, indisolublemente ligada a los procesos de Reforma Agraria⁵² y donde se ha alcanzado un mayor grado de madurez institucional, en el desarrollo conceptual y de una normativa autónoma en esta materia,⁵³ lo que como veremos responde a determinadas condiciones y necesidades políticas y socioeconómicas, de ahí el mayor interés que para los estudios comparados sobre la impartición de la justicia en materia agraria, tiene el Derecho de Latinoamérica.

El estudio de la experiencia latinoamericana en este ámbito, es también un imperativo derivado del interés de avanzar en los procesos integracionistas en este subcontinente, en cuyo proceso el sector agrario y sus soluciones jurídicas ocupan un lugar fundamental.

⁵¹ Véase FRANK, M.: *Derecho Agrario Consuetudinario en África*.

⁵² Véase ZELEDÓN, R.: *Proceso Agrario Comparado en América Latina*.

⁵³ Véase ZELEDÓN, R.: "Estado y Evolución de la jurisdicción agraria en América Latina", pp. 129-144.

14. México: surgimiento, crisis y final del modelo.

En México, en virtud de la Ley Federal de Reforma Agraria (LFRA) de 6 de Enero de 1915 se sustrae de los tribunales ordinarios el conocimiento de las reclamaciones y litigios ocasionados por la aplicación de la Reforma Agraria.

Allí la instauración de entes jurisdiccionales especiales para conocer de reclamaciones y litigios agrarios tuvo hondas motivaciones políticas e histórico sociales. Un gran mérito le corresponde a Emiliano Zapata al incluir ya esta cuestión como uno de los puntos del histórico Plan de Ayala proclamado el 28 de noviembre de 1911, el cual declaraba en su artículo 6:

Los terrenos, montes y aguas que hayan usurpado los hacendados, científicos o caciques a la sombra de la justicia venal, entrarán en posesión de estos bienes inmuebles, desde luego los pueblos o ciudadanos que tengan los títulos correspondientes a esas propiedades, de las cuales han sido despojados, por la mala fe de nuestros opresores, manteniendo a todo trance con las armas en la mano, la mencionada posesión, y los usurpadores que se consideren con derecho a ellos, lo deducirán ante los tribunales especiales que se establezcan al triunfo de la Revolución.⁵⁴

La solución del problema agrario tuvo que ser la cuestión medular del movimiento zapatista, considerando que en 1910, solamente el 1% de los propietarios controlaba el 97 % del territorio mexicano y en cambio el 96% de las familias campesinas no tenían tierras, lo cual generaba profundas desigualdades y violencias.

A ese respecto se preguntaba A. Díaz Soto y Gama: "Acudir a los tribunales: para que? Para que éstos negasen la justicia a los pueblos, como invariablemente había sucedido durante los cien años transcurridos desde la consumación de la independencia, y como también lo hicieran muchas veces los tribunales de la época colonial?" (...) "Hubiera sido infame engañar otra vez a los pueblos haciéndoles concebir esperanzas en una justicia cuya venalidad era notoria,"⁵⁵

Pero en el caso de México, es importante aclarar que se han distinguido dos etapas bien diferenciadas:

⁵⁴ DÍAZ SOTO Y GAMA, A.: *La cuestión agraria en México*, p.10.

⁵⁵ *Ibíd.*

- a) La primera desde la puesta en vigor de la LFRA en 1915, hasta el momento en que ésta se deroga en 1992.

En esa primera etapa, se estableció como ya se ha dicho un mecanismo de tipo administrativo para la solución de las reclamaciones y conflictos sobre tierra, pero 75 años después el modelo se encontraba en una franca crisis, confrontando serios problemas que lastraban su eficacia: excesivas demoras en la solución de las reclamaciones y conflictos, niveles significativos de corrupción administrativa en este ámbito, excesiva politización del mecanismo y otros.

- b) Una segunda etapa: que comienza en 1992 a partir de la Reforma Constitucional al artículo 27, de 6 de enero de 1992 y con la promulgación de la nueva Ley Agraria de 26 de febrero de 1992, la cual derogó a la mencionada LFRA de 1915.

15. Los avances en otros países

- República Dominicana.

Allí la Ordenanza 511 del Gobierno Interventor de Estados Unidos, se pronunciaba por la creación de órganos judiciales especializados, quedando ello posteriormente respaldado por la Ley 1542 de 7 de noviembre de 1947, mediante la cual se instituyen los Tribunales de Tierra, supeditados al Poder Judicial y con una competencia encaminada hacia el logro del registro de todos los terrenos, por lo que se ha considerado que su concepción se orienta más hacia lo civil que hacia lo agrario.

- Argentina.

Por la Ley 13.246 de 10 de septiembre de 1948, se introduce una jurisdicción agraria independiente en Argentina, consistente en las Cámaras Paritarias en las que tenían representantes los propietarios, arrendatarios y el Ministerio de la Agricultura.

- Ecuador:

La Ley 1480, de 11 de junio de 1964, De Reforma Agraria y Colonización creó tribunales especializados en materia agraria.

- Chile

Se estableció una jurisdicción agraria en Chile, por la Ley Sobre Tribunales Agrarios, de 3 de octubre de 1967.

Aunque los casos de Argentina, Ecuador y Chile constituyen hoy sólo una referencia histórica, -pues luego se suprimieron, y devuelta a los tribunales ordinarios la competencia para conocer de la materia agraria- no es despreciable el aporte de su experiencia a la evolución de la jurisdicción agraria.

- Perú.

Los Tribunales Agrarios en Perú, se crearon por la Ley 17.716, de Reforma Agraria, de 24 de junio de 1969.

En 1969, el Gobierno del General Juan Velazco Alvarado, dio inicio a un vigoroso proceso de Reforma Agraria que se propuso ir más allá de la simple modernización de las estructuras y del reformismo derivado de la mal llamada Alianza para el Progreso, tomando en consideración que en ese momento en Perú el 2% de los propietarios tenían concentrado el 76% de la superficie agrícola en magnitudes superiores a las 100 Hectáreas (Ha), mientras el 89% sólo eran propietarios del 10% de las tierras cultivables, en proporciones inferiores a las 10 Ha.⁵⁶

Con el fuero privativo agrario del Perú, - según la opinión de Ricardo Zeledón-, se llegaba al caso más importante concebido hasta la fecha en el continente, pues alcanza el mayor desarrollo institucional con la presencia de una serie de principios fundamentales concebidos magistralmente para hacer efectivo el cumplimiento de la justicia social en el campo.⁵⁷

Pero es bueno aclarar que como bien observa L. T. Tapia, -el que se desempeñara como uno de los asesores de esta Reforma Agraria -, a la caída del Gobierno de Juan Velazco Alvarado comienza el desmantelamiento gradual de la Reforma Agraria peruana y de las instituciones que aportó, de lo cual son ejemplos: el Decreto Número 2, de 17 de noviembre de 1980 que pone coto a los procesos de afectación de tierras con fines de reforma agraria, el Número 9, de 31 de marzo de 1991 y la Ley Orgánica

⁵⁶ Ver TAPIA, Lorenzo Tolentino: "Perfil para un balance jurídico de la reforma agraria peruana".

⁵⁷ Ver ZELEDÓN, R.: "La Institucionalización del proceso agrario en Iberoamérica", p. 232.

del Poder Judicial promulgada el 29 de noviembre de 1991 que subordinó los Tribunales Agrarios al Poder Judicial.⁵⁸

- Venezuela.

Interesante también es el caso de la jurisdicción especializada agraria creada en Venezuela por la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos Agrarios de 14 de abril de 1976.

El 22 de febrero de 1960 se había dictado en Venezuela la Ley de Reforma Agraria, de acuerdo con el buen decir de Ramón Vicente Casanova, “como un estatuto legítimamente venezolano, con la influencia sí de la reforma mexicana”⁵⁹ y motivada por los mismos propósitos de afectar al latifundio, propiciar una más justa distribución de la tenencia de la tierra, transformar las estructuras agrarias atrasadas, mejorar la atención financiera y técnica al campesino y procurar el bienestar de la población rural. Más del 50 de las tierras estaban improductivas, 7 000 fincas, con extensión cada una de mas de mil Ha ocupaban el 73% de las tierras y en el otro extremo 320 000 fincas con menos de 10 Ha de cabida sólo sumaban en total el 3,5 % de las tierras agrícolas. El objetivo primario era por tanto entregar la propiedad de la tierra a las 300 000 familias que no la tenían.⁶⁰

Al examinar la Ley de Reforma Agraria venezolana de 1960, se notará que no contemplaba en su texto la sustracción de los asuntos agrarios del conocimiento de los tribunales ordinarios, sino que ello es una innovación posterior, producto de las lentitudes, dificultades y frustraciones al tratar de ejecutar la Ley Agraria, según la valoración de R. Vicente Casanova, por el seguimiento de políticas equivocadas, la asimilación de modelos externos inadecuados que trajeron el éxodo rural y la quiebra de la cultura campesina.⁶¹

⁵⁸ Ver TAPIA, Lorenzo Tolentino: op cit.

⁵⁹ CASANOVA, Ramón Vicente: “La Reforma Agraria en América Latina, p.45.

⁶⁰ Ver CASANOVA, Ramón Vicente/ Jiménez, Víctor/ y Soto, Oscar David: “30 años de Reforma Agraria en Venezuela”, p.14.

⁶¹ Ver CASANOVA, Ramón Vicente: “La Reforma Agraria en América Latina” y “La cuestión agraria (La agricultura como vocación de América Latina”, *Revista del IIDARA* 30/99, de CASANOVA, Ramón Vicente/ JIMÉNEZ, Víctor/ y SOTO, Oscar David: “30 años de Reforma Agraria en Venezuela”. p.14.

Pero estimo que también se puso de manifiesto la falta de una verdadera voluntad política para dotar de eficacia real los preceptos de dicha Ley Agraria.

- Nicaragua.

En Nicaragua, al ponerse en vigor la Ley de Reforma Agraria mediante el Decreto No. 782 de 19 de julio de 1981 dictado por la Junta de Gobierno de Reconstrucción Nacional, en virtud de su artículo 27, se instituyen los Tribunales Agrarios, cuyo funcionamiento fue reglamentado por el Decreto No.832 de 12 de octubre de 1981 de la Junta.⁶² Pero como es conocido en Nicaragua a la caída del Gobierno del Frente Sandinista, gradualmente se fueron derogando muchas de las leyes dictadas durante el Gobierno Sandinista, de lo cual es un buen ejemplo en este tema la Ley 87/87 de Traslado de la Jurisdicción Agraria al Poder Judicial.

- Costa Rica.

En Costa Rica, se crean también Salas Especializadas en materia agraria mediante la Ley 6734 de 29 de marzo de 1982, Ley de Jurisdicción Agraria, (LJA) modificada por la Ley No. 6975 del 30 de noviembre de 1984.

Colombia.

Mediante el Decreto 2.303 de 7 de octubre de 1989, quedó establecido el Estatuto de la Jurisdicción Agraria, que crea juzgados agrarios y salas agrarias especializadas en los tribunales superiores, cuestión que había sido ya proyectada por la Constitución de 1936 y la Ley de Tierras Número 200/36.

- Brasil.

Por su parte la Constitución Federal brasileña de 1988, en su artículo 126, deja establecido que para dirimir conflictos fundiarios el Tribunal de Justicia designará jueces especiales con competencia exclusiva para las cuestiones agrarias. Lo que aparece refrendado de modo similar en las constituciones de los Estados, como por ejemplo la del Estado de Pará de 1989 en su artículo 167, sin embargo por diversos factores ese proceso se ha quedado en las definiciones generales.

Han existido intentos y proyectos de ley para instituir mecanismos jurídicos autónomos en materia agraria en otros países que no han tenido éxito, sobre todo por la complejidad de circunstancias e intereses políticos que lo han obstaculizado.

⁶² Ver. REY SANTOS, Orlando, y MC CORMACK, Maritza: *Manual de Derecho Agrario*, p. 70

- Bolivia.

Mediante el Decreto Supremo 3471 de 1953, se había proyectado, hacia un modelo más bien administrativo al estilo del que existía en México en ese entonces. Pero el último ejemplo en el desarrollo de la jurisdicción agraria en el siglo XX latinoamericano nos lo ofreció Bolivia cuando por la Ley 1715, Del Servicio Nacional de Reforma Agraria de 17 de Octubre de 1996, se creó la Judicatura Agraria Boliviana.

- Paraguay.

En 1989, se presentó al Parlamento Nacional un Proyecto de Ley a través del cual se formulaba la creación de Tribunales Agrarios, propuesto por la Cátedra de Derecho Agrario de la Universidad Nacional Autónoma de Asunción, que no habiendo sido aprobado ha esperado por ser presentado nuevamente al Congreso Nacional a partir de la proposición que deben hacer el Poder Judicial y la Comisión Nacional de Codificación.

- El Salvador.

En 1993 se presentó un Proyecto de Ley que se proponía la creación de una jurisdicción especializada agraria, que no prosperó.

Se debe significar la tendencia a unir en una jurisdicción especializada lo agrario y lo ambiental, lo cual se ha concretado en los últimos años en Costa Rica y Perú.

16. Configuración Jurídica del Modelo Administrativo Mexicano.

Por haber sido el primer paso en esta evolución y por otras diversas razones es preciso una mirada previa y más detallada del caso mexicano. En México de 1915 a 1992, se estableció un mecanismo autónomo de solución de los conflictos y reclamaciones agrarias.

En cuanto a las normas de Derecho Procesal Agrario, éstas aparecían contenidas como un capítulo de la propia Ley Federal de Reforma Agraria.

En el caso mexicano las facultades de resolver conflictos y reclamaciones agrarias, estuvieron atribuidas al Presidente de la República, a los Gobernadores de los Estados, al Jefe del Departamento del Distrito Federal, y a otros funcionarios administrativos de la Secretaría de Reforma Agraria y de la de Agricultura. Previéndose que los afectados por las resoluciones dictadas por esas instancias,

podían acudir en apelación ante otro funcionario de superior jerarquía dentro del propio aparato ejecutivo y en los casos procedentes mediante amparo a la jurisdicción civil ordinaria.

La institución del amparo agrario dejaba expedita la vía judicial para que los afectados por la Ley Agraria acudieran ante los tribunales ordinarios para la defensa de sus intereses y es uno de los factores jurídicos que incidieron en la ineficacia del modelo administrativo de solución de las reclamaciones y conflictos agrarios, pues la figura polémica del amparo fue desplazándose coyunturalmente, en distintos momentos históricos entre la protección de los pequeños propietarios y la de los terratenientes.

Por tanto aquí se trataba de personas que no necesariamente tenían que ser especialistas en Derecho, las cuales decidían de modo unipersonal las peticiones que se les formulaban. Pero cabe observar como ya un Decreto de 19 de septiembre de 1916 estableció que la autoridad facultada para resolver una solicitud de dotación o de restitución de dotación, restitución o cualquier otra que implique el reconocimiento de derechos sobre la tierra deberá oír el parecer de la Comisión Agraria Local y Nacional según el caso.

En México, hasta 1992, la competencia se había referido al conjunto de asuntos provenientes de la garantía concedida a los campesinos para el ejercicio de una serie acciones agrarias legitimadas en virtud de la Ley Federal de Reforma Agraria y sus complementarias: de creación de nuevos centros de población ejidal y otras que en mayor o menor medida eran subsidiarias de esos tres derechos originarios.

En cuanto a los tipos de procedimientos en México hasta 1992, los procedimientos especiales habían sido la regla, concibiéndose tantos procedimientos como acciones agrarias. L. Ponce de León Armenta en un interesante trabajo que escribiera sobre el tema enumera unos 28 procedimientos distintos, los que clasifica atendiendo a la forma de propiedad a la que se refieren: ejidal, comunal o la pequeña propiedad.⁶³

En el modelo existente en México antes de 1992, los procedimientos que se desarrollaban ante los diferentes órganos y autoridades agrarias -obviando las diferencias entre ellos-, comprendían entre sus actos fundamentales: una petición, una fase de pruebas y una resolución del funcionario facultado.

⁶³ Ver PONCE DE LEON, L.: op cit. pp. 99 y 100.

Y como ya se decía anteriormente, en México se crean los Tribunales Agrarios, en virtud de la Ley Agraria de 23 de febrero de 1992. Los cambios en el modelo de justicia agraria mexicano, obedecieron a la comprobada ineficacia del mecanismo administrativo, ya estudiada y señalada por prestigiosos agraristas de ese país.⁶⁴

17. Modelo Judicial Agrario: visión comparativa desde el Derecho latinoamericano. El Instrumento Normativo Procesal Agrario.

En la práctica legislativa en cuanto a la regulación de la materia procesal agraria se han perfilado dos variantes: la primera consiste en incluir toda esta materia en la propia Ley de Reforma Agraria como en Perú, y una segunda en la que se crea un instrumento normativo autónomo, consistente en una pequeña Ley Orgánica, reguladora de la jurisdicción y los procesos, como en Venezuela y Costa Rica.

Un caso particular en este sentido fue el de Chile, donde se logró temporalmente una autonomía parcial de la materia procesal agraria en virtud de la Ley sobre Tribunales Agrarios; pero no se creó ningún instrumento para regular los procesos agrarios sino que se siguió operando con la propia ley de procedimiento civil.

En México a partir de 1992 se aprecia una solución un tanto ecléctica pues la nueva Ley Agraria, instituye los tribunales agrarios, que establece los principios generales del proceso, sobre la competencia, las fuentes formales del derecho procesal agrario, los trámites del juicio agrario, pero simultáneamente se puso en vigor la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios (LOTA).

El caso boliviano resulta peculiar, pues si bien retoma el estilo peruano al regular la judicatura y los procedimientos agrarios por mediación de la Ley Agraria, Ley 1715 del 18 de Octubre de 1996, luego por la Ley 2025 del 22 de Octubre de 1999 se facultó al Tribunal Agrario Nacional para que dictara sus propios reglamentos de organización y funcionamiento, lo cual ha hecho con fecha 8 de Diciembre de 1999.⁶⁵

⁶⁴ Ver PONCE DE LEÓN ARMENTA, Luís: *Derecho Procesal Agrario*, ver IBARRA, Jorge Luís: *Debates sobre las reformas al agro mexicano*, y ver MENESES MURILLO, Luís y ZAMORA LÓPEZ, Bárbara: *Legislación y Modernización Rural*.

⁶⁵ Ver BEJARANO, Hugo y BARRIOS, David: "Régimen Agrario Boliviano", Ponencia en el I Congreso Internacional de Derecho Agrario, Pinar del Río, Cuba, 2000.

La evolución de la normativa procesal agraria, en los países latinoamericanos, indica que al margen de que ello se regule o no en una disposición autónoma, lo más importante es lo relativo al contenido del instrumento jurídico, el cual en la acertada opinión de R. Zeledón, “Necesariamente debe comprender: la conformación de la materia procesal agraria extraída de la jurisdicción genérica, la creación de los órganos agrarios con sus poderes, límites, los principios inspiradores del proceso y su sistema”.

66

18. Tipos de órganos que resuelven las reclamaciones y conflictos en asuntos agrarios.

Como quiera que luego de los casos de México de 1915 a 1992 y de Cuba 1959, no ha habido otro intento en los últimos treinta años de atribuir la solución de conflictos agrarios a organismos administrativos, es claro que la tendencia evolutiva predominante ha sido creación de tribunales o salas especializadas agrarias.

En algunos países, habiéndose sustraído de los tribunales ordinarios la competencia para conocer de conflictos agrarios, se perfila claramente la tendencia a atribuir la competencia para conocer de tales asuntos a nuevos órganos judiciales con una competencia especializada en esa materia, lo cual se aprecia en los casos de Ecuador, Chile, Perú, Venezuela, Nicaragua, Costa Rica, México y Bolivia.

Dentro de esta tendencia, se manifiestan dos variantes: en algunos países se trata de Tribunales o Salas incorporados a la estructura del poder judicial (Chile, Ecuador, Costa Rica y Venezuela) y en otros casos se trata de órganos judiciales autónomos, no subordinados al órgano supremo del poder judicial (Perú, México en 1992 y Bolivia).

19. Estructura Orgánica de la Jurisdicción Agraria.

Se advierte como regularidad el establecimiento de dos instancias; una primera conformada por Juzgados Agrarios, a nivel provincial, con la excepción de México que establece Tribunales Unitarios Agrarios, uno por cada Distrito, los cuales pueden comprender territorialmente una o más entidades federativas, según decisión del

⁶⁶ ZELEDÓN, Ricardo: “La Institucionalización del proceso agrario en Iberoamérica”, pp. 264 y 265.

Tribunal Superior Agrario tal y como establece el Reglamento Interior de los Tribunales Agrarios, en esta primera instancia los órganos son de carácter fundamentalmente unipersonal. La Segunda instancia está conformada por un Tribunal Superior Agrario con competencia nacional, que conoce los recursos contra las sentencias de los juzgados agrarios, de los procedimientos de revisión, conflictos de competencia, y otros, observándose como regularidad que el órgano en esta instancia es de carácter colegiado, excepto en Venezuela donde es unipersonal.

En este tópico es interesante significar que en los casos de Venezuela y Costa Rica se mantiene la posibilidad de recurso extraordinario de Casación ante la Corte Suprema contra las sentencias dictadas por el Tribunal Superior Agrario, lo cual era así también en el modelo chileno y ecuatoriano. Sin embargo el modelo peruano suprimió por primera vez esa posibilidad de revocabilidad de las sentencias del Tribunal Nacional Agrario, criterio también adoptado por México en 1992 y por Bolivia en 1996.

20. Integración de los Órganos Jurisdiccionales Agrarios.

En el caso chileno todavía se permitió la integración de la Sala Especializada agraria tanto por jueces profesionales como por legos.

El caso ecuatoriano inicia la tendencia a que los órganos jurisdiccionales Agrarios estén conformados solamente por personas calificadas en Derecho, criterio que ha devenido en una regularidad al ser refrendado en Perú, Venezuela, Costa Rica, México y Bolivia. En algunos casos se ha exigido adicionalmente, poseer varios años de ejercicio en la profesión de abogados (Art.12 de la LOTA de México, Art. 8 de la LJA de Costa Rica, etc), así como un determinado nivel de especialización, tal y como establece el artículo 11-ch de la LJA de Costa Rica, que exige haber obtenido una especialización en Derecho Agrario o contar con una experiencia no menor de tres años en la enseñanza o en la práctica de esa rama. Por su parte Ley Boliviana ha exigido en su artículo 37 y 40 además del título de abogado, 6 y 4 años de ejercicio como abogado para el TAN y los Juzgados Agrarios respectivamente y alternativamente la Judicatura o la Cátedra Universitaria en esta especialidad o contar con la experiencia en la materia agraria.

21. La Competencia de los Órganos Jurisdiccionales Agrarios.

La competencia de los órganos jurisdiccionales agrarios constituye un elemento importante en este estudio comparativo, que revela la dirección experimentada en la evolución del Derecho procesal agrario latinoamericano.

En Europa la competencia de la jurisdicción especializada agraria en opinión de A. Agúndez Fernández se ha reducido casi únicamente a la solución de controversias derivadas de los arrendamientos rústicos.⁶⁷ En otros continentes tampoco existen avances notables en este aspecto.

En Argentina, se siguió la línea andada por Europa limitándose la competencia de la jurisdicción especializada agraria, a las controversias con motivo de la ejecución de los contratos entre arrendatarios y propietarios.

Ecuador tuvo la virtud de haber aumentado la competencia a todas las acciones derivadas de la Ley de Reforma Agraria.

En Chile la competencia se refirió solamente a los conflictos derivados de las expropiaciones generadas por la aplicación de la Reforma Agraria y las demás que fueran necesarias.

En Perú, se consolida el criterio de máxima amplitud en la concepción y en la formulación jurídica de los alcances competenciales de los Tribunales Agrarios al considerarlos competentes para conocer de todos los asuntos de Derecho Agrario.

En Venezuela, se mantiene el criterio de amplitud atribuyéndose a los Tribunales Agrarios todos los asuntos que se deriven de la aplicación de la legislación agraria y del aprovechamiento de recursos agrícolas.

En México, por el artículo 18 de la LA. de 1992, se atribuye a los jueces agrarios una competencia que abarca un ámbito similar al caso peruano y que es mucho más amplia que la ejercida anteriormente por la llamada jurisdicción especial; aunque en relación con el modelo peruano, se advierten algunas diferencias: la legislación mexicana concibe la competencia alrededor del problema de la posesión de las tierras rústicas y enfatiza en los asuntos referidos al régimen de tierras comunales y ejidales,

⁶⁷ Ver AGÚNDEZ FERNÁNDEZ, A.: "Jurisdicción de arrendamientos rústicos con especial consideración de los sistemas italiano y español". p. 287.

en cambio existen determinadas materias agrarias que no aparecen expresamente mencionadas como atribuidas a estos tribunales como es el caso de: el crédito agrícola, los contratos de compraventa de tierras, y los de comercialización de productos agropecuarios, las que sí aparecen atribuidas en el modelo peruano.

En Bolivia se le atribuye competencia a los tribunales agrarios en todas las reclamaciones y conflictos sobre posesión y propiedad agraria.

Y como ya se ha señalado anteriormente, en los años más recientes una de las corrientes en la evolución de este aspecto ha sido la de llevar las cuestiones ambientales a la jurisdicción especializada agraria, como ha ocurrido por ejemplo en Perú y Costa Rica.

22. Principios Técnicos Configurativos del Proceso Agrario.

No existe una coincidencia exacta, en el planteamiento doctrinal acerca de cuáles son los principios que orientan y configuran al proceso agrario como especialidad del proceso y ello hace difícil el examen comparativo de la legislación. Por ejemplo Carlos Torres Cueva, Sergio García y otros agraristas, difieren en la formulación de este aspecto.

Para el primero de los mencionados aquí, al referirse al proceso agrario peruano señalaba que eran diez los principios que lo inspiran: Celeridad o Sumariedad, Gratuidad, Defensa de Oficio, Economía Procesal, Concentración de Pruebas, Inmediación, Facultad inquisitiva, Facultad de Oficio, Facultad Tuitiva, Facultad *Ultra Petita* o *Extrapetita*.⁶⁸

Y para Sergio García, el cual se había desempeñado como Presidente del TSA de México, al caracterizar al proceso agrario mexicano afirma que son once los principios procesales: 1) Legalidad. 2) Igualdad entre las partes. 3) Defensa Material. 4) Verdad Material. 5) Oralidad y Escritura. 6) Publicidad. 7) Inmediación. 8) Concentración. 9) Celeridad. 11) Lealtad y Probidad.⁶⁹

Pero en general existe una doctrina consolidada respecto a la idea de que existen determinados principios que definen la identidad y la fisonomía particular del proceso agrario.

⁶⁸ Ver TORRES CUEVA, Carlos: "Algunos aspectos de la Justicia Agraria", p. 409.

⁶⁹ Ver GARCIA RAMIREZ, Sergio: "Principios del procedimiento agrario ordinario".

a) Prominencia de la Oralidad sobre la Escritura: Se aprecia una clara tendencia en el derecho procesal agrario, como proceso moderno hacia la oralidad.

En tal sentido fue el caso peruano el primero que configurara un proceso agrario definido por principios propios, en el que particularmente se insistía en la oralidad, cosa que no se había logrado en los casos de Argentina, Chile y Ecuador. Así por ejemplo, estableció la LRA peruana, Número 17.716, en su artículo 165, que la audiencia de pruebas es oral, que va a ser el momento más importante del proceso. En Venezuela se le da la prominencia a la oralidad aunque no en el mismo grado que en el caso peruano.

La nueva Ley Agraria de México declara la ascendencia de la oralidad sobre la escritura en el proceso cuando señala que en la tramitación del juicio agrario los tribunales se ajustarán al principio de oralidad, salvo cuando se requiera de constancia escrita o mayor formalidad o así lo disponga la ley.⁷⁰ Allí también se consagra la oralidad, cuando se ordena que al abrirse la audiencia, expondrán las partes oralmente sus pretensiones, pudiéndose formular preguntas mutuamente al igual que a los testigos y peritos, lo cual también podrá hacer el juez.⁷¹

b) Celeridad o Sumariedad: este principio se observa ampliamente refrendado en la legislación procesal agraria latinoamericana, poniéndose de manifiesto en la exigencia de que el proceso tenga sólo dos instancias, comprendiendo pocos pasos procesales y en el que los términos sean breves.

Llama la atención la brevedad de los términos para realizar los actos procesales; así por ejemplo, para la contestación de la demanda la LJA de Costa Rica establece que se fije un plazo entre los 6 y los 15 días, la LA de México entre los 5 y los 10 días y para dictar sentencia, la ley costarricense establece un término de cinco días.

c) Economía Procesal: se expresa en las facultades del juzgador para decidir obviar la realización de un trámite, formalidad o prueba intrascendente, con el propósito de evitar la dilatación innecesaria o tendenciosa del proceso; todo lo cual han refrendado enfáticamente las normas procesales agrarias particularmente de México, Perú y Venezuela.

⁷⁰ Ver Ley Agraria de México, artículo 178, Ley Agraria y Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, en Colección de Leyes y Códigos de México.

⁷¹ *Ibíd.* Art.185.

ch) Concentración: Se refiere a que los trámites y actuaciones procesales, se realicen en uno o en la menor cantidad posible de actos procesales, buscando también mayor agilidad en el desenvolvimiento del proceso, lo cual ha sido también denominado como principio de unidad; en ese sentido se ha establecido que al promover el proceso o al contestar la demanda se propongan las pruebas y de que particularmente el proceso probatorio tenga lugar en un sólo acto: la audiencia de pruebas. Esto puede apreciarse por ejemplo, en el artículo 185 de la LA de México, y tanto en el caso de Perú como en Costa Rica donde se indica que tratándose de comunidades campesinas, la practica de pruebas se efectuó en un acto en el mismo predio objeto de la litis.

d) Principio Inquisitivo: en general el proceso agrario latinoamericano rechaza los principios liberales configurativos del proceso civil ordinario, como lo es el principio dispositivo, en lugar de ello concede amplios poderes al juez, limitando las facultades de las partes. En Perú incluso el juez tiene el deber de tutelar los intereses de las personas que comparecen sin asistencia jurídica.⁷²

Y por ejemplo en Venezuela según el artículo 6 de la LOTAPA, el juez tiene la posibilidad de dictar resoluciones para aligerar los trámites, pudiendo rechazar pruebas inatinentes o cerrar la fase probatoria cuando considere cumplidos sus objetivos.

En fin, este es uno de los aspectos que marca la especialidad del proceso agrario, como expresa acertadamente L. Ponce de León, mientras en otros procesos predomina el principio dispositivo, -lo cual se traduce en que deben iniciarse forzosamente a instancia de parte- en el proceso agrario predomina el inquisitivo, que significa que puede iniciarse también de oficio y el impulso procesal queda confiado principalmente al órgano jurisdiccional.⁷³

e) Inmediación: es un principio muy estrechamente ligado al de la oralidad y por tanto al logro de la verdad material, lo cual resulta básico para el cumplimiento de los fines del proceso Agrario. En la búsqueda de una mayor realización de este principio, la LJA de Costa Rica, en su artículo 48, se pronuncia porque siempre que resulte posible, la comparecencia se realice en el predio afectado por el conflicto, practicándose allí la inspección ocular y otras diligencias, especialmente el dictamen de peritos, a fin de que

⁷² Ver ZELEDÓN, Ricardo: "Elementos de calificación del fuero privativo agrario del Perú dentro del nuevo periodo histórico jurídico y su influencia en América Latina", pp. 203 y ss.

⁷³ Ver PONCE DE LEON, Luis: op. cit. p. 98.

el juez obtenga directamente toda la información y asesoramiento requerido. Es ciertamente muy sintomático, según observa Sergio García Ramírez, Presidente del Tribunal Superior Agrario de México, tanto la LA, como las sucesivas modificaciones al Reglamento del Tribunal Agrario han puesto especial énfasis en este principio.⁷⁴

f) Conciliación: significa que el juez, antes de dictar resolución que implique el cumplimiento forzoso de lo que él finalmente decida, primeramente intentará, como un paso procesal obligatorio, arribar a una solución que resulte mutuamente aceptable para las partes, este principio es importante dentro del proceso agrario no sólo porque permite la posibilidad de ahorrar tiempo en la solución de una controversia, sino por la frecuente relación familiar entre los litigantes. A ese respecto establece el artículo 185, Sección VI, de la LA de México la posibilidad de que en cualquier estado de proceso el tribunal exhorte a las partes a una composición amigable y de que si ésta se lograra dé por terminado el juicio.

g) Asistencia Técnica Gratuita: Como una expresión del principio procesal de igualdad de las partes en el debate, se establece el derecho de los litigantes a acceder gratuitamente a los servicios de asistencia técnico-jurídica, necesidad que se hace evidente en los procesos agrarios, en los cuales muchas personas concurren en situación de desventaja económica y cultural.

A esos efectos existe en México y Venezuela la Procuraduría Agraria, encargada de brindar asistencia jurídica a las partes en el proceso, patrocinar gratuitamente a los ejidos o comunidades que lo soliciten y de accionar en caso de violación de los derechos previstos en la ley agraria. En Perú con los mismos objetivos, la LRA en su artículo 154, consagra el derecho de los campesinos a la asistencia jurídica gratuita, y a esos efectos creó la Oficina de Defensa Gratuita de los campesinos.

Tal institución también se instituye en Costa Rica, según el artículo 22-ch de la LJA, que no limita su misión a representar a los bienes e intereses públicos en los procesos agrarios, pues en el caso de intereses privados promovidos por personas de bajos ingresos, a solicitud del interesado el tribunal ordenará que se le provea de representación por el Cuerpo de Defensores Públicos.

h) *Facultad Ultra Petita o Extra Petita*: mientras que los tratadistas del Derecho Procesal Civil sostienen con vehemencia que el juez debe estar impedido de separarse

⁷⁴ Ver GARCÍA RAMÍREZ, Sergio: op. cit. pp. 97 y 98.

de los términos de la demanda y de la contestación de la misma, como una regla derivada del principio dispositivo. En cambio la doctrina agrarista, ha fundamentado que dada la naturaleza social de las relaciones agrarias, al ser éstas de interés no sólo individual sino colectivo y social, el Juez agrario debe tener la facultad de aplicar de oficio las normas que tutelan los derechos y de juzgar *extrapetita* o *ultrapetita*.⁷⁵

L. Ponce de León, expresa, “que existe una tendencia común en la evolución de los diversos sistemas procesales que van hacia la oralidad, publicidad y libre valoración de pruebas, tendencia de la cual participa el proceso agrario”.⁷⁶ y por su parte Mauro Cappelletti ha revelado en relación con el proceso agrario, la tendencia a que este proceso sea más ágil, simplificado, económico y con menos formalidades y a que se observe con particular fuerza el principio de inmediación, esto es, a que exista una relación más estrecha e inmediata entre el juez y las partes, especialmente en lo concerniente a la práctica de pruebas; advertía Cappelletti que también otra de las tendencias es a que se aprecie un más penetrante poder de impulso e iniciativa oficial.⁷⁷

En ese mismo sentido se pronunció el VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal, en 1980 cuando planteó como una de sus conclusiones que:

La justicia social agraria debe regularse con base a los principios generales del Derecho Procesal y especialmente en aquellos que responden a las peculiares necesidades de dicha justicia. Será gratuita, oral, acelerada, inquisitiva en materia de pruebas, con libre valorización de pruebas, accesible a todas las personas, con adecuada protección a los débiles y pobres, con absoluta publicidad y humanizada en el máximo posible, con igualdad y oportunidades de defensa y buenos jueces para todos.⁷⁸

⁷⁵ Ver FIGALLO, Guillermo: op. cit. p. 397.

⁷⁶ PONCE DE LEON, Luis: op. cit. p. 98.

⁷⁷ Véase CAPPELLETTI, Mauro: “*Il problema processuale del diritto agrario alla luce delle tendenze pianificatrice delle costituzione moderne*”. *Rivista di diritto processuale*, Anno XVIII, Oct- DIC. 4/1963, p. 574 y también: “*Grandi tendenze evolutive del processo civile nel diritto comparato*”. *Rivista Giurisprudenza Italiana*, 1948. pp. 1-48.

⁷⁸ Memorias del VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal, México, 1980.

23. Los Tipos de Procesos Agrarios.

Al igual que en la jurisdicción en materia civil, puede entenderse aquí que la competencia de los órganos agrarios se ejerce en dos tipos de procesos: A) Uno común o contencioso agrario y B) Los procesos especiales.

El primero viene a ser el aplicable para todas aquellas acciones y conflictos agrarios para los cuales no existe una tramitación especial. Se encuentra claramente instituido en Perú, Costa Rica y Venezuela: su fundamento es la configuración de un proceso tipo, que supere el proceso civil y sus dificultades y en su lugar crear otro que respondiendo a los principios y fines del Derecho Procesal Agrario, también dé respuesta a la tutela de los derechos subjetivos concedidos por el Derecho Agrario sustantivo, adecuándolo con la atención a los derechos colectivos y sociales, es clara la tendencia en la evolución del sistema procesal latinoamericano hacia la consolidación de este tipo de proceso. Los procesos especiales constituyen toda una amplia gama, adoptados de forma muy distinta en México, Perú, Costa Rica y Venezuela.

En el caso de Perú el contencioso agrario se concibió como el más importante, siendo uno de los aportes más relevantes del modelo peruano; por la simplificación de trámites y la eliminación de formalidades innecesarias. En la LJA de Costa Rica, se prevé una única tramitación para el proceso común y otras tramitaciones para procedimientos especiales, como en el caso de la expropiación forzosa de tierras. Pero en México ahora se introdujo la variante de establecer un sólo tipo de proceso, en el que deben subsumirse todas las demás variantes procedimentales.

24. Las Etapas del Proceso Agrario.

En los procesos agrarios, se aprecian tres etapas:

1) La promoción del proceso: de forma similar las legislaciones de Perú, Venezuela, Costa Rica y México, prevén que interpuesta la demanda, el juez comprobará el cumplimiento de los supuestos referidos a la capacidad, la legitimidad de la acción, la legitimación en causa, así como otros requisitos formales que resulten pertinentes; como lo es la proposición de pruebas y la representación. Igualmente establecen que la demanda podrá formularse por escrito o verbalmente, en cuyo caso se hará constar

en acta y que cumplidos esos supuestos o subsanados los defectos, el juez dará traslado de ella al demandado para su contestación, lo cual éste también pudiera hacer posteriormente al celebrarse la audiencia de pruebas.

2) La Audiencia de pruebas: constituye una regularidad en el proceso en México, Venezuela, Costa Rica y Perú la institución de la audiencia de pruebas, en la que se practican las pruebas propuestas por las partes en sus escritos alegatorios y se ordena cualquier otra diligencia para el mejor esclarecimiento de los hechos, obviando por supuesto, los detalles específicos de cada país.

El examen de esta institución en la legislación agraria de los referidos países permite corroborar la afirmación de Ricardo Zeledón de que, “éste constituye el momento más importante del proceso agrario”.⁷⁹

3) La Sentencia: luego de contestada la demanda en forma de allanamiento o practicadas la pruebas, el juez dictará sentencia resolviendo todos los asuntos objeto de debate.

De todo lo expuesto hasta aquí no debe deducirse que los niveles de eficacia de estas instituciones hayan sido uniformemente altos en los países donde se han establecido. Por ello es preciso consignar, al final de este recorrido histórico y normativo, que la valiosa de América Latina en el ámbito del del Derecho Agrario, confirma que no basta el empeño en el desarrollo de los conceptos, mecanismos institucionales e institutos jurídicos si falta una clara voluntad política y las condiciones económicas para dotarlos de eficacia

25. Apuntes para una historia sobre los mecanismos autónomos de solución de los conflictos agrarios en Cuba.

Cuidado con recusar la historia. El mundo tiene su infancia y su virilidad como los individuos. Nunca pasa en balde la historia, a menos que se perdieran todas las tradiciones y aún así... José de la Luz y Caballeros, Aforismos, 457

La eficacia del mecanismo para la solución de los conflictos y reclamaciones agrarias establecido en Cuba actualmente debe ser apreciada, en primer lugar, desde

⁷⁹ ZELEDON, Ricardo: “La Institucionalización del proceso agrario en Iberoamérica”. p. 248.

una perspectiva histórica. Conviene a este respecto una breve incursión en el desarrollo de la propiedad territorial en Cuba.

Aquí cabe el paréntesis de los graves problemas que aquejaron a la estructura de la economía agraria y al desarrollo rural en Cuba en el siglo XX, no se generaron en el propio siglo XX, ni siquiera en el XIX; a este respecto vale significar el acierto del ensayista Eduardo Galeano cuando dijera que:

De la plantación colonial, subordinada a las necesidades extranjeras, financiada, en muchos casos, desde el extranjero, proviene en línea directa el latifundio de nuestros días. Este es uno de los cuellos de botella que estrangula el desarrollo económico de América Latina y uno de los factores primordiales de marginación y la pobreza de las masas latinoamericanas.⁸⁰

Partiendo de esa regularidad, se pueda asumir que en Cuba los antecedentes mediatos, que demandarían la necesidad de cambios radicales en la estructura agraria en el siglo XX, se remontan al siglo XVI, en que se produjo la conquista y colonización de la isla y en el cual ya se genera toda una serie de fenómenos - como lo son: el latifundio y junto a él el minifundio-, condicionados por la propia forma en que se desarrolló el proceso de distribución de las tierras.

En las primeras décadas del siglo XVI, como derivado inmediato de la conquista y colonización de la Isla de Cuba, comienza ya el proceso de desarrollo del dominio privado sobre el suelo. Aunque lo cierto es que todavía en este contexto inicial las tierras no se concedían en concepto de propiedad, pues en principio todas las tierras se consideraban como pertenecientes a la corona, así hasta 1819 en que ya si se otorga la propiedad privada a cuantos vinieren poseyendo la tierra por virtud de mercedes.⁸¹

En los primeros años de establecimiento del régimen colonial, encontramos una diversidad de procedimientos mediante los cuales se consuma la apropiación del suelo cubano por los españoles, tal y como acertadamente nos explica el conocido historiador cubano Oscar Pino Santos⁸², pero como también afirma este autor, el origen de la gran propiedad territorial en Cuba hay que buscarlo en el sistema de las

⁸⁰ GALEANO, Eduardo: *Las venas abiertas de América Latina*, p. 108.

⁸¹ Ver PEREZ DE LA RIVA, Francisco: *Origen y Régimen de la Propiedad Territorial en Cuba*.

⁸² PINO SANTOS, Oscar: *Historia de Cuba, Aspectos Fundamentales*, p. 32.

mercedes de tierra que otorgaban los cabildos a solicitud de los colonizadores interesados⁸³, y como se puede apreciar en las actas, el procedimiento de mercedación tuvo muchas veces un efecto confirmatorio, al partir de un hecho consumado pues los colonizadores de facto ya habían entrado en posesión de esas tierras por compraventa o por ocupación antes de solicitar formalmente la merced.⁸⁴

Las mercedes se concedían en forma circular y podían ser de tres tipos, según fuera su destino: hatos o haciendas (ganado mayor), corrales (ganado menor) y estancias o sitios (para los cultivos), y las tierras comprendidas en los espacios que quedaban entre los círculos se denominaban como tierras realengas. La primera merced de que se tiene noticias fue concedida en 1536 por el cabildo o ayuntamiento de la villa de Sancti Spíritus. Los otorgamientos se hacían considerando un centro o asiento, del cual partía el radio para fijar la extensión, que por tanto se hacía de forma circular. Muchos de estos hatos o haciendas constituían en realidad verdaderos latifundios, si se toma en consideración la extensión de la isla, pues se extendían a veces hasta más de 20 Km. de diámetro.

Aunque los Cabildos nunca fueron jurídicamente autorizados por la Corona a mercedar tierras, lo cierto es que comenzaron a hacerlo, teniendo que ocurrir que ésta posteriormente, tuvo que confirmar esos otorgamientos, así hasta que una Real Cédula de 23 de noviembre de 1729 les prohibió expresamente esa facultad a los cabildos, tal vez cuando ya a penas quedaban tierras sin otorgar.

Resultando así que, en Cuba durante la etapa colonial, se desarrolla una creciente conflictividad y litigiosidad en torno a la posesión de tierras, condicionada por la propia

⁸³ Se puede ver por ejemplo el Acta del Cabildo de la Villa de Santiago de Cuba de fecha 28 de septiembre de 1669, folios 67 y 68 en la cual aparecen las diligencias de Diego Hernández sobre pedimento del sitio de Jarahueca, acto que por lo visto constituía un procedimiento sencillo, en el que la constancia del otorgamiento se limitaba al acuerdo concejil, ello sólo implicaba para el beneficiado la obligación de abonar un impuesto y de ocuparlas en un plazo determinado.

⁸⁴ En ello coincide Julio Le Riverend: *Problemas de la Formación Agraria de Cuba, Siglos XVI y XVII*. op. cit. p.46.

forma en que se consuma el reparto de las tierras,⁸⁵ la insuficiencia de los medios jurídicos y otros diversos factores políticos, económicos y sociales. Entre estos factores puede señalarse que: no se instituyó hasta 1563 un ordenamiento del procedimiento y de la intervención del cabildo en las mercedaciones, existía falta de claridad en la división político administrativa, lo que hacía imprecisos los límites de las jurisdicciones, el insuficiente desarrollo de los medios de mensura y el carácter circular de las haciendas que se estimaban a partir de un centro, que los beneficiarios solían mover caprichosamente según su interés, unido a la inexistencia hasta finales del siglo XIX, del Registro de la Propiedad de la Tierra, lo que sucedió precisamente al ponerse en vigor para Cuba La Ley Hipotecaria en 1893.

Todo ello fue generando cierto desorden, entronizándose un clima creciente de fraudes, violencias y desalojos de los cuales fueron víctimas sobre todo los vegueros y sitieros.⁸⁶

Esta situación aflora claramente en la exégesis de las Ordenanzas Municipales que redactara en 1573 para La Habana y para enviarse a las demás villas de la Isla de Cuba, el juez oidor Alonso de Cáceres, de la Audiencia de Santo Domingo, conocidas más tarde como las Ordenanzas de Cáceres, que rigieron hasta 1857 y cuyo objetivo esencial fue precisamente tratar de poner fin a ese caótico proceso de apropiación de tierras. Ni aún así la situación pudo resolverse completamente pues las Ordenanzas también fueron burladas.⁸⁷

Entre 1815 y 1819, por la presión de los hacendados azucareros se promulgan varios decretos reales, que al favorecer el proceso de demolición de las haciendas comuneras, franqueaban el desarrollo de la propiedad individual de tipo capitalista, lo que a su vez hizo aún más insegura la situación del pequeño campesinado frente a los latifundistas azucareros. Aquellos beneficiarios por las mercedes de tierra, hacia varios

⁸⁵ Ver LE RIVEREND BRUSONE, Julio: op. cit. pp.38-43 y Ver también, RAMÍREZ RODRÍGUEZ, Ernestina: *Formación y Desarrollo de la Propiedad Privada sobre la tierra y de la Estructura Agraria en Cuba*, p. 11.

⁸⁶ Ver FRANCO, José Luciano: *Apuntes para una Historia de la legislación y administración colonial en Cuba. 1511-1800*. pp. 176-211.

⁸⁷ Lo que ha quedado confesado, e. g. en el Acta del Cabildo de la Habana, de 6 de mayo de 1603. (AHN).

siglos, habían creado familias, cuya descendencia, de generación en generación y con el decursar de los años, poseyeron en común las tierras por herencia, sin dividir las, de ahí el nombre de haciendas comuneras.⁸⁸

Inicialmente, en lo fundamental, la facultad de resolver los conflictos sobre tierras rústicas, al igual que otros asuntos civiles, estaba depositada en primera instancia en los Alcaldes, los Teniente Gobernadores y el Capitán General, Pero también encontramos casos en esa etapa en que los cabildos conocían de litigios motivados por pretensiones contrapuestas en cuanto a mercedes de tierra, aunque tal intervención del cabildo al parecer tenía un carácter conciliatorio y no de decisión definitiva.⁸⁹ En segunda instancia los asuntos eran conocidos por la Real Audiencia de Santo Domingo, así hasta una segunda etapa en la que ya se establecen los juzgados. Pero aun después de establecidos los Jueces Letrados, durante un buen tiempo los Alcaldes ordinarios, siguieron teniendo facultades de administración de justicia aunque limitadas a actuar como jueces de paz y en asuntos civiles de ínfima cuantía, tal y como lo estableció el Reglamento de 26 de septiembre de 1835.

Se debe prestar atención, dentro de esta compleja y dinámica estructura, a la figura de los Jueces Pedaleos que administraban justicia en las zonas rurales, eran “jueces rurales” –pero no jueces agrarios en el sentido moderno del término-, conociendo de una multiplicidad asuntos de menor cuantía, incluyendo problemas penales y litigios sobre límites de terrenos, aunque también en esta época se limitaban a actuar de manera conciliatoria, es decir, como Jueces de Paz.⁹⁰

Depuesto el gobierno colonial español, el gobierno interventor norteamericano dictó las Ordenes Militares 34 y la 62, encaminadas a favorecer la adquisición de grandes extensiones del territorio nacional por parte de ciudadanos y compañías norteamericanas, al mismo tiempo el despojo de muchos pequeños campesinos de las

⁸⁸ Ver PANADERO DE LA CRUZ, Ediltrudis: “Comentarios sobre la Orden Militar No. 62 de 5 de marzo de 1902”, en: *Memorias del 1er Coloquio sobre Estudios de Derecho Civil*. Facultad de Derecho, Universidad de Oriente, 1ro de junio de 1985. p. 78.

⁸⁹ Ver e. g. Acta de fecha 9 de mayo de 1670, del Cabildo Ordinario de Santiago de Cuba, folios 91 y 92 del Libro de Actas Capitulares. Archivo Histórico Municipal, de Santiago de Cuba (AHM).

⁹⁰ Ver CARRERAS, Julio A: *Historia del Estado y el Derecho en Cuba*, p. 20, y pp. 89-95.

tierras que detentaban. La Orden Militar 34, de 7 de febrero de 1902, facilitaba la adquisición de terrenos para la construcción de vías férreas, con lo cual se abrían más las puertas a la inversión de capitales por las compañías azucareras norteamericanas. Por su parte la Orden 62 de 5 de marzo de 1902, tal y como expresa en su artículo 1 tenía por objeto el deslinde y división de las haciendas, hatos, corrales, sitios, realengos, estancias, ingenios y cualesquiera otras propiedades rurales, ya le pertenecieran o no a comuneros, cuyas áreas y límites no hayan sido determinados en deslindes anteriores.⁹¹ Más tarde el Decreto 566 del Segundo Gobierno Interventor norteamericano, hizo extensiva la aplicación de la Orden 62 a todo tipo de deslindes. La aludida orden contiene un exhaustivo procedimiento de cómo promover, sustanciar y decidir sobre las demandas sobre deslindes de fincas, lo cual puede ser apreciado la institucionalización de un verdadero proceso agrario en sede civil ordinaria.

Las tres primeras décadas del siglo XX, cubano fueron testigos del inusitado avance del gran latifundio extranjero en Cuba, de la asociación de los bancos, los industriales y terratenientes cubanos y norteamericanos para apropiarse de considerables extensiones de las tierras cultivables del país, así por ejemplo, comenta el destacado historiador cubano Oscar Zanetti, como 75 mil hectáreas de las llamadas terrenos de Nipe, al norte de la antigua provincia de Oriente fueron adquiridas en 1901 por la irrisoria suma de 190 mil pesos.⁹²

En 1905 de aproximadamente 200 ingenios azucareros que existían en el país, ya 29 eran propiedad de ciudadanos norteamericanos, había ya 13 colonos americanos cuyo patrimonio valía unos 50 millones, se dice que esos propietarios poseían del 7 al 10 % de la superficie total de Cuba.⁹³

Otras fuentes acreditan que si las inversiones norteamericanas en 1896 ascendían a 50 millones de dólares, en 1929 eran ya de 1500 millones, lo que incluía entre el 70

⁹¹ Resultan de gran profundidad sobre este tópico los trabajos, de DE ARMAS, Rogelio: *Nuevo Aspecto de la Orden Militar 62 de 1902*, Habana, 1927 y de MACHADO, José: *Compraventa, retractos y deslindes*, 1947.

⁹² Ver ZANETTI LECUONA, Oscar: *Economía Azucarera Cubana. Estudios Históricos*, p. 16

⁹³ Ver estos y otros datos sobre el tema en: PINO SANTOS, Oscar: *El asalto a Cuba por la oligarquía yanqui*.

y el 75 % de la producción azucarera.⁹⁴ Varias empresas azucareras llegaron a poseer cada una 100 mil hectáreas o más, por ejemplo la *United Fruit Company*, *Cuban American Sugar Mills*, *Atlantica del Golfo*, *Central Sugar States*, *Cuban Trading*, Julio Lobo, y otros.⁹⁵

De este modo se agrava la situación del campesinado y del proletariado agrícola, iniciándose cinco décadas de todavía mayor desigualdad en la distribución de la propiedad de la tierra en la que se entronizan la violencia, los desalojos y la injusticia social en los campos.⁹⁶

Como crudo testimonio de tan incómoda situación, de la falta de la paz agraria, de la pobreza, de la ineficacia de los mecanismos de la justicia agraria y del poco interés de los políticos de entonces en resolverlos, ahí ha quedado como un monumento literario, el brillante ensayo de Pablo de la Torriente Brau⁹⁷ publicado como, ¡Tierra o Sangre!, entre los días 13 al 24 de noviembre de 1934:

De los labios del propio Lino Álvarez⁹⁸, recogí la historia íntegra de las luchas por la posesión del realengo 18 (,,,) todo el proceso de leyuleyerías al que se han prestado desde el juzgado de Guantánamo hasta el Tribunal Supremo... (,,,) De sus labios recogí también acusaciones concretas contra las empresas imperialistas que los han cercado y contra los individuos –no tan extranjeros- que han servido de testaferreros a esas patrañas... (,,,) De la

⁹⁴ Ver RODRIGUEZ GARCIA, José Luis et al: *Cuba: Revolución y Economía 1959-1960*, pp. 16 y 17.

⁹⁵ Ídem, p. 105

⁹⁶ Ver *Sobre la Cuestión Agraria y Las Relaciones con el campesinado. Tesis y Resolución*. 1er Congreso del Partido Comunista de Cuba, p.7.

⁹⁷ Nació en Puerto Rico en 1903, pero fue traído muy pequeño a Cuba, combatiente revolucionario estudiantil contra la tiranía del General Gerardo Machado, periodista, varios años en presidio y en el exilio, viaja a España en 1936, como corresponsal de guerra, desempeñándose también como instructor político en el frente de la República, donde ofrenda tempranamente su vida.

⁹⁸ Lino de las Mercedes Álvarez, se incorporó a la Guerra de 1995, alcanzando el grado de teniente a las órdenes del Mayor General José Maceo, luego en 1934 encabezó el más vigoroso levantamiento campesino que recoge la historia de Cuba.

vida de ellos en sus montes, del abandono total en que han estado sumidos durante siempre...”⁹⁹

La lucha contra los desalojos, la pobreza rural por la reforma agraria fue bandera combate del aguerrido movimiento campesino.¹⁰⁰ En esta etapa también se pusieron de manifiesto, en la solución de muchos de los litigios sobre tierras, la venalidad y el comprometimiento de los jueces con la oligarquía terrateniente, así como la complicidad de la Guardia Rural y de los Gobiernos de turno en tales desmanes.

Estos problemas motivaron la preocupación de las fuerzas progresistas del país. En este período se advierte que resultaron escasas las propuestas o proyectos legislativos que hayan tratado de instituir un mecanismo propio para resolver los conflictos jurídicos agrarios

Un antecedente muy interesante reside en la propuesta contenida en el documento conocido como Programa de "Joven Cuba", organización que fuera liderada por Antonio Guiteras Holmes¹⁰¹, dicho Programa incluye entre otras cuestiones la creación de un Instituto Agrario: con jurisdicción para reivindicar, adquirir y expropiar tierras para el Estado, conceder las tierras para su explotación en las condiciones que la ley señale, en general reglamentar la ejecución de las leyes agrarias y resolver y fallar los conflictos

⁹⁹ DE LA TORRIENTE BRAU, Pablo: *Testimonios y Reportajes*, Centro Cultural Pablo De la Torriente Brau, Testimonios y Reportajes, p. 123.

¹⁰⁰ Ver REGALADO, Antero: *Las Luchas Campesinas en Cuba*, y ver MAYO, José: *Dos décadas de lucha contra el latifundio*.

¹⁰¹ Antonio Guiteras Holmes (1906- 1935), constituye una de las figuras políticas más prominente de la década del 30 en Cuba, fue parte sustancial del llamado Gobierno de los 100 días, no fue en lo esencial un pensador o filósofo sino más bien un hombre de acción; pero aportó ideas que merecen considerarse entre lo más trascendente del pensamiento político y jurídico cubano sobre el tema agrario en el siglo XX y las propuestas de medidas que formuló resultan sumamente adelantadas para su época. Fue asesinado el 8 de mayo de 1935, cuando sólo tenía 29 años, en El Morrillo, provincia de Matanzas, junto con el coronel sandinista Carlos Aponte. Sobre sus aportes al análisis del problema agrario se puede consultar mi trabajo “Legado de la revolución mexicana en la reforma agraria cubana de 1959”, *Revista Política y Cultura*. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Autónoma Metropolitana, Primavera 2010, Número 33, México, 2010, pp. 35-58

que su ejecución suscite. Es claro aquí el propósito de sustraer los asuntos agrarios de los tribunales ordinarios, atribuyéndoselos a un mecanismo administrativo que se crearía.¹⁰²

El 26 de octubre de 1946, Manuel Dorta Duque, Representante a la Cámara presentó una moción por la cual se creaba la Comisión Especial de la Reforma Agraria y luego de todo un proceso de consultas aportó un texto que titulara *Derecho Agrario y Proyecto de Código Cubano de Reforma Agraria*, elaborado, como buen intento de lograr la autonomía y la construcción sistémica del Derecho Agrario¹⁰³

El proyecto de código de M. Dorta Duque – aún reconociendo sus defectos y a la vez obviando la crítica demasiado fundamentalista-, puede considerarse adelantado ya que pensaba en la codificación, cuando no se había realizado la reforma agraria, no se puede negar su cuidadosa elaboración jurídico formal, su exposición detallada de cada uno de los aspectos técnicos que tienen que ver con la cuestión agraria, lo que lo distingue de otras propuestas. Como el propio Dorta Duque expresaba entonces "constituye el único que hasta el presente se ha confeccionado en Cuba, para propiciar una legislación susceptible de enfrentarse con todos los aspectos de la gran cuestión agraria de Cuba".¹⁰⁴

El proyecto de Código reitera en su Título Primero la propuesta de creación de un Instituto Nacional Agrario, lo que constituye uno de sus aportes, aunque no se le concede la condición de organismo autónomo de la administración central del Estado, ni le confiere facultades para resolver conflictos.¹⁰⁵

La gravedad del problema agrario cubano, también fue magistralmente descrita por el Dr. Fidel Castro Ruz en su alegato de autodefensa por los acontecimientos del 26 de

¹⁰² Ver PAVÓ ACOSTA, Rolando: *La cuestión agraria en el pensamiento político jurídico cubano. 1900-1958*, Santiago, 97, 2002, pp.64-78.

¹⁰³ Manuel Dorta Duque, fue político y profesor de la Universidad de La Habana, logrando la fundación de la primera cátedra de Derecho Agrario, impartiendo los primeros cursos sobre esta materia, como una segunda parte de los cursos de Derecho Hipotecario, de los cuales era profesor en esa Universidad.

¹⁰⁴ DORTA DUQUE, Manuel y DORTA DUQUE Y ORTIZ, Manuel. *Derecho Agrario y Proyecto de Código Cubano de Reforma Agraria*. Prefacio p. XIII. e

¹⁰⁵ Ver PAVO ACOSTA, Rolando: *La codificación del Derecho Agrario: un debate necesario*. Revista del Equipo Federal del Trabajo. www.eft.org.ar. Edición Número 33, de 2008. Argentina

julio de 1953, en cuyo discurso denunció los males que representaba para el país el gran latifundio, el hecho de que la gran mayoría del campesinado trabajador carecía de la propiedad de la tierra, viviendo bajo constante amenaza de desalojo, y como corolario de ello la pobreza y los bajos niveles de vida de la población rural.

En su histórico discurso, basándose en los datos del Censo de 1946, señalaba como el 50% de las tierras cultivables estaban en manos extranjeras y que en cambio unos 100 mil agricultores pequeños (el 85 %) vivían y morían trabajando una tierra que no era suya, estando sujetos al pago de rentas. Es apreciable como según los datos del Censo Agrícola de 1946 mientras el 1% de las fincas (en manos de compañías yanquis y cubanas) abarcaba el 50 % de las tierras en cambio el 71% de los propietarios sólo controlaba el 11% de las tierras.¹⁰⁶ En su discurso de autodefensa presentó un programa de cinco leyes, la segunda de las cuales, se anuncia como una Ley de Reforma Agraria

Es a partir de 1959, como parte de las transformaciones institucionales derivadas del proceso revolucionario, que se plantea la necesidad de sustraer de los tribunales ordinarios el conocimiento de determinados asuntos agrarios. El 17 de mayo de 1959, el Gobierno Revolucionario cubano dicta la Ley más democrática, popular y decisiva para su consolidación en el poder: La Ley de Reforma Agraria. La Ley de Reforma Agraria de 1959 trasciende internacionalmente, por ser la primera reforma agraria de tipo estructural que llega a consumarse de manera plena en el continente, y por haberlo logrado en muy breve tiempo. Mediante su artículo 1 proscribió el latifundio, fijando un máximo de 30 caballerías (405 ha) las tierras que podía poseer una persona natural o jurídica, y por los artículos 16 al 21 dispuso la entrega gratuita a los arrendatarios, subarrendatarios, colonos, subcolonos, aparceros y precaristas hasta una extensión de 2 caballerías¹⁰⁷ de las tierras que vinieran trabajando personalmente.

26. La Propuesta de Creación de Tribunales de Tierra: Algunas interrogantes y respuestas.

Pero la Reforma Agraria significaría mucho más que la entrega de tierras, es decir, un paso decisivo en cuanto al desarrollo rural y a los cambios institucionales. "No cabe

¹⁰⁶ Ver CASTRO RUZ, Fidel: *La Historia Me Absolverá*, p.54 y 58.

¹⁰⁷ Una Caballería equivale a 13.42 hectáreas.

dudas de que la LRA, fue la más trascendente e importante de las Leyes adoptadas por la Revolución en aquellos años", sentenciaría en tal sentido el Dr. Luís María Buch, quien fuera el Secretario del Consejo de Ministros, durante el primer Gobierno Revolucionario en 1959.¹⁰⁸

Al dar ese paso el Gobierno Revolucionario era consciente de que para ejecutar dicha Ley debía sustraer de los tribunales ordinarios el conocimiento de las reclamaciones contra la aplicación de la Ley y sus disposiciones complementarias, debido a los factores que comentaré más adelante. En tal virtud la Ley, 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 Tribunales.¹⁰⁹

A ese respecto, debe destacarse que la Ley por medio de su Disposición Transitoria Segunda prohibió que continuaran los juicios de desahucio u otros procedimientos sobre desalojo que estuvieran siendo conocidos por los tribunales ordinarios, además estableció en su Disposición Transitoria Cuarta 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".¹¹⁰

Luego se dictó la Ley 588 de 7 de octubre de 1959, sobre el procedimiento de expropiación de tierras rústicas afectadas por la Ley de Reforma Agraria. El procedimiento establecido en la Ley 588, consistía en lo siguiente: primeramente se dictaría la Resolución por el INRA, declarando de utilidad pública y el interés social de la tierra afectada, como segundo paso el INRA promovería el correspondiente proceso

¹⁰⁸ Ver BUCH RODRIGUEZ, Luís María: *Gobierno Revolucionario Cubano: Génesis y primeros pasos*, p.106.

¹⁰⁹ LEY DE REFORMA AGRARIA, de 17 de Mayo de 1959, Gaceta Oficial de la República, Edición Especial Extraordinaria, 3 de junio de 1959.

¹¹⁰ *Ibidem*

ante el juez de primera instancia. Pero como todos estos trámites resultaban excesivamente demorados el gobierno indicó que se procediera a ocupar inmediatamente de las tierras afectadas por la Ley a favor del Estado y que luego se corriera con todo el procedimiento jurídico.¹¹¹ En la referida Ley 588 se reiteró la referencia a los Tribunales de Tierra que se crearían.

Como en esos momentos no se elaboró el anunciado proyecto de ley orgánica sobre los tribunales de tierra, hoy resulta difícil responder con plena certeza a la interrogante sobre cuáles serían las características que tendrían esos órganos?

No se ha localizado información documental que afirme que posteriormente se hubiera elaborado algún proyecto legislativo encaminado a ese fin¹¹²

De todos modos se advierte claramente la intención de quebrar la noción de unidad jurisdiccional y de crear un tribunal agrario, o una sala especializada agraria dentro de la organización del Poder Judicial –aunque la lectura de este artículo parece definir que se trataba de un tribunal agrario propiamente dicho-, es decir, se trataba un nuevo modelo de justicia agraria, con muy escasos antecedentes aún entonces en Latinoamérica, y sin ningún precedente institucional en Cuba, como se ha venido analizando anteriormente.

27. El dónde y el cuando de la idea.

En efecto la lectura del artículo 54 de la Ley permite ver que la propuesta se refería a la creación de tribunales de tierra con 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.

Esta propuesta ha pasado casi inadvertida para los que han historiado la evolución de la justicia agraria a nivel internacional, con la excepción del profesor Ricardo Zeledón.

¹¹¹ Ver MARTÍN ALBA, A. y otros: "Influencia de la Ideología en el Derecho Revolucionario sobre la propiedad de la tierra", en: *Memorias del 1er Simposio acerca de la Política y la Ideología en sus relaciones con el Derecho*, La Habana, 1984, p.336-337 y también ver NÚÑEZ JIMÉNEZ, Antonio: *En Marcha con Fidel*, Tomo I.

¹¹² Vid. REY SANTOS, Orlando y MC CORMACK Maritza: op. cit. p. 72

Sin embargo ha estado mereciendo un mayor destaque por parte de la doctrina agrarista como quiera que se trataba de la institucionalización de un modelo de jurisdicción agraria con muy escasos antecedentes normativos, de muy limitada modelación teórica y casi sin referentes institucionales en América Latina hasta esos momentos.

A este respecto, se preguntaba 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 creados.”¹¹³

No existían al respecto, en ese entonces amplios referentes en la doctrina, ni en la legislación cubana, ni siquiera se han localizado proyectos que se pronunciaran al respecto. Tal vez el parentesco más cercano pudiera ser establecido en el documento conocido como Programa de Joven Cuba, al cual ya se ha aludido anteriormente, donde por primera vez se trataba de sustraer ciertos asuntos de la competencia judicial y atribuirselos a un organismo administrativo. A ello se debe agregar que ni en los Programas de los Partidos Políticos- ni siquiera, específicamente en los documentos del Partido Comunista de Cuba, que se referían a la Revolución Agraria, ni en el Proyecto de Código Agrario y de Reforma Agraria, elaborado por Manuel Dorta Duque en 1946, ni en la Ley 3 del Ejército Rebelde se encuentran alusiones expresas o inferidas a los tribunales de tierra. Entonces surge la lógica interrogante, ¿si la propuesta del artículo 54, nació de una idea importada de ordenamientos jurídicos o autores foráneos?

Responder a esta interrogante de manera exacta y definitiva no ha resultado tarea sencilla, por muy diversos factores. Al examinar los documentos que dan fe del procedimiento de elaboración del proyecto y del texto definitivo de la LRA, no es posible ubicar con facilidad los orígenes y antecedentes de cada uno de los artículos.

Oscar Pino Santos, el conocido historiador cubano, nos dice que el 23 de febrero de 1959 fue citado por parte del Dr. Fidel Castro Ruz, para ser miembro de un grupo que trabajaría en la elaboración de varias leyes, junto con Antonio Núñez Jiménez, Alfredo Guevara, Vilma Espín, y Segundo Ceballos, señala que las reuniones de trabajo se efectuaron en una casa en Tarará, a uno 20 Km., al Este de La Habana, donde residía el Che, a quien se le había recomendado el lugar por su padecimiento asmático, que en esa tarea trabajaron hasta inicios de mayo, aunque a inicios de mayo Fidel viajó al

¹¹³ ZELEDÓN ZELEDÓN, Ricardo: *Proceso Agrario Comparado en América Latina*, p. 54.

extranjero y se suspendió temporalmente el trabajo.¹¹⁴

Pinos Santos, en su referido artículo, nos detalla en qué consistió el papel de cada una de estas personas en la conformación del Proyecto de la Ley y por lo que puede apreciarse, los que más participaron haciendo proposiciones fueron: Segundo Ceballos, aportando éste un proyecto de la Ley o parte de un proyecto de la Ley, al igual que Pino Santos y el propio Fidel Castro,¹¹⁵ al decir de Pino Santos, entre los allí reunidos, Ceballos y Fidel resultaron los que más dominio mostraron sobre los aspectos jurídicos de la ley de Reforma Agraria y sobre la actividad agropecuaria en general.

Se ha podido conocer por otras fuentes que, habiéndose concluido la primera versión del proyecto, fue revisado por el Dr. Osvaldo Dorticós Torrado, que había sido designado como Ministro de Ponencia de Leyes Revolucionarias, de lo cual deriva que dados sus profundos conocimientos jurídicos realizó algunas correcciones, aunque seguramente no pudieron ser de fondo.

No es posible descartar completamente la influencia mexicana en la propuesta cubana y en los demás casos – peruana, venezolana, costarricense, etc.-, pues en definitiva el Plan de Ayala, proclamado por Emiliano Zapata el 28 de noviembre de 1911¹¹⁶, aportó la idea de sustraer los asuntos agrarios de los tribunales ordinarios y atribuirselos a lo a lo que en ese documento se denominó como tribunales especiales, por lo cual como bien afirma R. Zeledón este documento debe apreciarse como el punto de partida, en la marcha hacia una jurisdicción agraria autónoma, criterio con el cual hay que coincidir forzosamente.¹¹⁷

El profesor Román Duque Corredor, sin dudas uno de los agraristas latinoamericanos más relevantes, ha sugerido que la propuesta de tribunales de tierra, contenida en la

¹¹⁴ PINO SANTOS, Oscar: “La Ley de Reforma Agraria de 1959 y el fin de las oligarquías en Cuba”, *Revista Temas*, pp. 42 y ss.

¹¹⁵ Luego en un testimonio brindado por el propio Pino Santos en entrevista que me concediera el 4 de noviembre de 1999, no sólo confirmó estas informaciones recogidas en el aquí citado artículo de la Revista Temas, sino que agregó, que como su formación era como economista, que él elaboró una parte del proyecto de la Ley, que incluyó los Por Cuantos y que Segundo Ceballos aportó otra parte del proyecto, siendo éste quien más contribuyó con sus propuestas sobre los aspectos jurídicos.

¹¹⁶ Ver Antonio Díaz Soto y Gama: *La cuestión agraria en México.*, p. 10.

¹¹⁷ ZELEDÓN ZELEDÓN, Ricardo: *Proceso Agrario comparado en América Latina*, p. 65.

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 ocurre 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 proyectos.¹¹⁸

Como bien puede entenderse, deviene difícil confirmar esta sugestiva hipótesis, pero a favor de ella podrían apuntarse sólidas evidencias, como que: efectivamente, el primer viaje realizado por el líder de la Revolución Cubana al extranjero luego del triunfo de la Revolución del 1ro de enero de 1959, fue precisamente a Venezuela.¹¹⁹ Efectivamente, el 23 de enero de 1959 llega el Dr. Fidel Castro a Caracas y allí permaneció hasta el día 27, durante esta visita cumplió un intenso programa de actividades que incluyó un discurso en un acto en la Plaza del Silencio, una conferencia de prensa, un encuentro con estudiantes de la Universidad Central de Caracas, reuniones con numerosas personalidades políticas y otras actividades.¹²⁰

Se vivía entonces en Venezuela un momento de gran optimismo, apertura y efervescencia política, luego de la caída del dictador General Pérez Jiménez en 1957, que estaban asociados lógicamente a la proyección de cambios legales e institucionales, se afirma entonces que se elaboraron varias propuestas sobre la reforma Agraria en Venezuela en ese entonces.

Así que, otra evidencia asociada a la anterior, consiste en que aunque en la Ley de Reforma Agraria de Venezuela aprobada en 1960, no contuviera referencia expresa a

¹¹⁸ 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

¹¹⁹ Ver BÁEZ, Luís: "Fidel tomó Caracas", Periódico *Granma*, Primera Edición, La Habana, Cuba, Lunes, 22 de enero de 2007, pp. 3-5.

¹²⁰ Según la información que brinda L. Báez, a Venezuela volaron tres naves, un avión Britania de Cubana de Aviación, una nave de la fuerza aérea cubana y una nave Superconstellation, de Aerospostal venezolana, con un grupo numeroso de personas a bordo, entre esas personas las había muy cercanas al Dr. Fidel Castro, como: Celia Sánchez, Pedro Miret, Violeta Casal, Luís Orlando Rodríguez y Jorge Enrique Mendoza, en el reporte se mencionan también varios nombres de dirigentes sindicales y se alude a la presencia de otros miembros de la delegación, lo que aumenta las posibilidades de que se haya accedido a muchos documentos.

los tribunales de tierra, realmente hubo un proyecto de Ley de Reforma Agraria en 1958, presentado por el jurista Palma Bastida - aunque no fue el que en definitiva discutió y aprobó la Comisión encargada de redactar la Ley de Reforma Agraria,- que incluía todo un capítulo sobre la jurisdicción agraria, es decir, que es cierto que hubo al menos ya en esa fecha en Venezuela un proyecto conocido que hablaba de tribunales de tierra o tribunales agrarios.¹²¹

28. El silencio posterior en torno al artículo 54 de la Ley de Reforma Agraria y el ocaso de la idea.

Tampoco abundan las publicaciones en la que se explique el por qué de la decisión de no crear los referidos Tribunales de Tierras y atribuirse en la práctica al Instituto Nacional de la Reforma Agraria (INRA) la solución de determinados conflictos y la atención a reclamaciones recaídos en cuanto a la aplicación de la Ley de Reforma Agraria y sus complementarias.

Sin embargo, el análisis de las circunstancias bajo las cuales se puso en vigor la Ley de Reforma Agraria y la exégesis de su articulado, permiten revelar que tal decisión atendió a razones políticas.

Estimo que tal respuesta fue la consecuencia inevitable de la decisión política de llevar la Reforma Agraria hasta sus últimas consecuencias y en breve tiempo. Evidentemente esta es una regularidad que se ha puesto de manifiesto en el desarrollo de la Reforma Agraria en nuestro continente y que ha sido revelada en numerosas obras que han tratado el tema¹²²

¹²¹ A ello se refiere el propio R. Zeledón en su conocida obra *Proceso Agrario Comparado en América Latina*, p. 95 y también R. Duque Corredor en su libro *Justicia Agraria y Proceso Agrario*, Colegio de Abogados, Aragua, Venezuela, p.16.

¹²² Ver TAPIA, Lorenzo Tolentino: "Perfil para un balance jurídico de la reforma agraria peruana". p. 33-41; de FIGALLO ADRIANZEN, Guillermo: "La Reforma Agraria"; de CHÁVEZ PADRÓN, Martha: *El Derecho Agrario en México*; de CARRERA, Rodolfo Ricardo: *Derecho Agrario, Reforma Agraria y Desarrollo Económico*, de LUNA ARROYO, Antonio: *Derecho Agrario Mexicano*, de GELSI BIDART, Adolfo: *Estudio del Derecho Agrario*, de OLIART, Francisco: *Reforma Agraria y cambio estructural*.

Desde el punto de vista político, resultaba evidente la desfavorable la composición de la judicatura. Téngase en cuenta que se trata de una Ley que como expresara Carlos Rafael Rodríguez: "desencadenó la lucha de clases en el seno de la Revolución y definió la política de los imperialistas hacia el Gobierno Revolucionario",¹²³ concitando el odio del imperialismo y la gran burguesía rural¹²⁴, pues al proponerse eliminar el gran latifundio nacional y de las compañías extranjeras, fundamentalmente de Estados Unidos, frente a la cual la reacción de los latifundistas, la burguesía rural, la Embajada norteamericana y otros sectores opuestos al Poder Revolucionario no se hizo esperar, prometiendo impedir la aplicación de la Ley por todos los medios.

Al propio tiempo, estimo que pueden haber pesado otras consideraciones; se carecía de experiencias acerca de cómo organizar los anunciados tribunales, téngase en cuenta que era aún incipiente la existencia de tales órganos en los países de nuestro ámbito geográfico, por otro lado estaban los ya mencionados males típicos de los juicios civiles ordinarios: lentitudes tendenciosas, posibilidad de manipulaciones.

Habría sido necesario elaborar la referida ley orgánica sobre la jurisdicción agraria, otra norma sobre los procedimientos, realizar la elección de nuevos jueces, y todo ello hubiera requerido de tiempo y precisamente lo que apremiaba era la actuación con suficiente agilidad, pues estaba en juego la supervivencia de la Revolución, y en pie la promesa hecha al pequeño campesinado trabajador en 1958 de poner la tierra en sus manos una vez consumado el triunfo revolucionario. Me refiero aquí, específicamente, a la promesa hecha en el Congreso Campesino en Armas efectuado en plena lucha revolucionaria, el 21 de septiembre de 1958, en el Segundo Frente Oriental y a la Ley No.3 dictada el 10 de octubre de 1958, téngase en cuenta también que el poder revolucionario quiso evitar por todos los medios que los campesinos desesperados o manipulados ocuparan las tierras desorganizadamente sin que se dictara la Ley Agraria,

¹²³ RODRÍGUEZ, Carlos Rafael: *Cuba en el Tránsito al Socialismo. 1959-1963*, Editora Política, La Habana, 1979, p.126 y ver RODRIGUEZ, Carlos Rafael: "Cuatro Años de la Reforma Agraria", en: *Letra Con Filo*, T-II, pp. 211- 238.

¹²⁴ Ver "Tesis sobre la cuestión agraria y relaciones con el campesinado", en: *Tesis y Resoluciones del Primer Congreso del Partido Comunista de Cuba*", p. 625. Ver sobre este tema prensa de la época tales como el *Periódico El Diario de la Marina*, 12 de junio de 1959, Habana, Cuba, y también de NUÑEZ JIMENEZ, Antonio: *En Marcha con Fidel*, 1982, pp. 189 y 190. *Periódico Hoy*, 4 y 5 de junio de 1959, Habana, Cuba.

a ese respecto se había hecho necesario dictar la Ley 87 de 20 de febrero de 1959, con el propósito de disuadir a los campesinos que en algunos sitios estaban procediendo a ocupar tierras sin que aun se hubiera institucionalizado debidamente la entrega de tierras. Muy probablemente en las mentes de los líderes de la Revolución Cubana estuvieran en esos momentos ciertas frustraciones de la Revolución mexicana, precisamente por justicia agraria demorada.

Otras interrogantes que pudieran formularse son: Se ha planteado posteriormente en Cuba el asunto de crear los mencionados Tribunales de Tierra? Pudieron haberse creado en etapas posteriores, digamos en los 70s, 80s y 90s? Sería viable su creación en el futuro?

A la primera de la preguntas cabe forzosamente ofrecer una respuesta negativa. El asunto no se había vuelto a plantear oficialmente y creo que tampoco se había publicado nada al respecto hasta 1997¹²⁵, tampoco hasta entonces se había discutido académicamente sobre ello, pero en estos últimos años se ha incentivado el debate en torno a ello y en los eventos de Derecho Agrario se han comenzado a abrir espacios para el examen de esta cuestión. De acuerdo con un estudio empírico que realizara como parte de mi investigación, resultó que existe consenso, -respecto a la necesidad de una vía judicial para resolver los conflictos agrarios- entre abogados de Bufetes Colectivos, Fiscales y Jueces de la Jurisdicción Civil, también los hay partidarios incluso entre los asesores del Ministerio de la Agricultura y del Azúcar, aún y cuando era notorio que algunos desconocían que ello ya estaba previsto en la Ley de RA de 1959, esto último tal vez esté asociado al hecho de que si bien la Ley de Reforma Agraria continúa vigente, ya desde su puesta en vigor muchos artículos se consideraron inaplicables y así aparece consignado en muchas de las ediciones posteriores de la Ley y también está el detalle de la edad de la mayoría de los juristas hoy en el ejercicio profesional.

¹²⁵ Fecha en que comencé a circular los resúmenes de la primera versión de la Tesis Doctorado con una propuesta alternativa sobre ello.

La segunda de estas interrogantes resulta sumamente compleja y hasta sorprendente.¹²⁶ Pero estimo que si se toman en consideración las circunstancias fundamentales que pudieron haber condicionado que no se crearan en los 60s como estaba previsto en la Ley, y que como ya he expresado fueron esencialmente políticas, entonces la respuesta lógicamente tendría que ser afirmativa, al menos ya en los 80s.

Respecto a los años 90s y especialmente en 1991 cuando se puso en vigor el Decreto- Ley 125, hay que recordar que se trataba de un escenario político complicado internacionalmente: el derrumbe de la URSS, la caída del campo socialista, el inicio de un curso unipolar en la correlación de fuerzas entre las potencias, había ocurrido un debilitamiento general de la izquierda a nivel mundial, en la vecina potencia imperialista las fuerzas de la reacción apostaban por una pronta caída del régimen socialista también en Cuba y ponían en marcha nuevos planes para lograrlo,¹²⁷ hacia el interior del país, se perfilaba claramente un agravamiento de la situación de la económica, todo lo cual conducía a un pronóstico sobre la complicación de la situación política. Considero que éstos y otros factores, de conjunto, deben haber influido en que la máxima dirección política del país se tomara sumo cuidado la introducción de cambios institucionales y jurídicos en esos momentos, además, insisto en que el problema de crear Tribunales de Tierra, no era algo sobre lo cual hubiera suficiente preparación en la cultura jurídica de los juristas y los dirigentes.

La tercera de estas interrogantes encontrará respuesta argumentada en el final de esta exposición.

29. El INRA: mecanismo administrativo de solución de asuntos agrarios.

Condicionado por todos esos factores nace en nuestro país un mecanismo autónomo, de tipo administrativo para la solución de algunos de los conflictos agrarios, amparado jurídicamente en el artículo 48 inciso c) de la LRA, que preceptuaba que el INRA tenía entre sus facultades y funciones la de tramitar y decidir con arreglo a esta

¹²⁶ Esta fue una cuestión que me fuera sugerida inteligentemente por Orlando Rey Santos -ex Asesor del Ministerio de la Agricultura y luego Director de Política Ambiental del CITMA-, en el ámbito del procedimiento de presentación de mi tesis de doctorado a mediados del año 1999.

¹²⁷ Esto lo confirmarían las conocidas Ley Torricelli en 1992 y posteriormente la Ley Helms-Burton, por las cuales se endureció el bloqueo económico a Cuba.

ley todas las solicitudes o promociones que se dirigieren en relación con la colonización, dotación, distribución, régimen y demás aspectos de la reforma.

Resulta interesante la coincidencia apreciable en el Programa de Joven Cuba y el texto de la Ley de Reforma Agraria¹²⁸ en cuanto al propósito de sustraer los asuntos agrarios de los tribunales ordinarios, atribuyéndoselos a un mecanismo administrativo que se crearía a tales efectos.¹²⁹ Coincidencia que también se visualiza al examinar las funciones del Instituto Agrario en el Programa de Joven Cuba que ya se citó anteriormente y en la Ley de 17 de mayo de 1959. A este respecto en la aludida Ley se reguló lo siguiente:

“ARTICULO 48.- Se crea el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), como entidad autónoma y con personalidad jurídica propia, para la aplicación y ejecución de esta Ley.

El Instituto Nacional de Reforma Agraria estará regido por un Presidente y un Director Ejecutivo, quienes serán designados por el Consejo de Ministros.

Serán facultades y funciones del Instituto Nacional de Reforma Agraria, las siguientes:

1. Realizar los estudios, disponer las investigaciones, acordar y poner en práctica cuantas medidas sean necesarias para alcanzar los objetivos de la Ley, dictando al efecto los reglamentos e instrucciones generales y especiales pertinentes.
2. Proponer al Ministerio de Hacienda las medidas tributarias de estímulo al ahorro o consumo que se estimen adecuadas para promover el desarrollo de la producción de artículos de origen agropecuario.
3. Proponer el margen de protección arancelaria requerida en cada caso para el mejor desarrollo de la producción de origen agropecuario.
4. Coordinar las campañas de mejoramiento de las condiciones de viviendas, salubridad y educación de la población rural.

¹²⁸ Ver PAVÓ ACOSTA, Rolando: “La reforma agraria en Cuba; del Programa de la Joven Cuba a la Ley de 17 de mayo de 1959”, *Revista Santiago*, Número 121, Universidad de Oriente, Santiago de Cuba, 2010, pp. 227-249.

¹²⁹ Ver PAVÓ ACOSTA, Rolando: “La cuestión agraria en el pensamiento político jurídico cubano”. 1900-1958, *Revista Santiago*, pp. 64-78.

5. Determinar las áreas y límites de las Zonas de Desarrollo Agrario que acordare establecer y organizar.
6. Dirigir los estudios preparatorios para el reparto y dotación de tierras afectables, instalaciones de ayuda estatal, régimen administrativo de cada Zona y entrega de las tierras y sus títulos a los beneficiarios.
7. Cuidar del cumplimiento de los planes de desarrollo agrario, dotación o distribución de tierras, tanto respecto al régimen interno de cada Zona como en lo relacionado con los propósitos de la Ley dictando las instrucciones y adoptando los acuerdos y medidas que considere necesarios.
8. Redactar los reglamentos de las asociaciones cooperativas agrícolas que organice y designar la administración de las mismas de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 43, llevar sus registros y decidir las cuestiones que puedan surgir entre sus miembros y conocer y resolver los recursos que conforme a los reglamentos pudieran establecerse por disentimiento de acuerdos o medidas adoptadas.
9. Organizar y dirigir la Escuela de Capacitación Cooperativa.
10. Tramitar y decidir, con arreglo a esta Ley, todas las solicitudes o promociones que se le dirigieren en relación con la colonización, dotación, distribución, régimen y demás aspectos de la Reforma; calificando las solicitudes que se presentaren para obtener sus beneficios.
11. Confeccionar sus presupuestos y administrar sus fondos, así como los destinados a la realización de la Reforma Agraria.
12. Organizar sus propios servicios estadísticos y los censos agrarios quinquenales, compilando y publicando sus resultados para conocimiento general.
13. Organizar sus propias oficinas y dictar los reglamentos internos necesarios, así como establecer sus relaciones con los Departamentos del Estado, la Provincia, el Municipio, Organismos Autónomos y Paraestatales, comisiones agrarias, delegaciones y asociaciones agrarias e industriales en general.
14. Establecer y dirigir sus relaciones permanentes con las Asociaciones Internacionales que proceda”.¹³⁰

¹³⁰ Ley de Reforma Agraria, de 17 de mayo de 1959, Gaceta Oficial de la Republica de Cuba, Edición Extraordinaria, Número 7, La Habana, 3 de junio de 1959.

De acuerdo con lo dispuesto en el Capítulo IV de la Ley, se instituyeron las Zonas de Desarrollo Agropecuario (ZDA), que abarcaban áreas continuas y definidas del territorio nacional, cada una de las 28 ZDA en que quedó dividido transitoriamente el país constituía una unidad administrativa del INRA a los efectos de la aplicación de la Reforma Agraria. Los Jefes de ZDA, determinaban las tierras afectables y su asignación.

Más tarde, consumadas las expropiaciones y afectaciones de tierras esta estructura se suprime y las funciones de resolver muchas de las reclamaciones y conflictos derivados de la LRA agrarios fueron quedando en manos de las Delegaciones del INRA que existían a nivel de cada una de las seis provincias de entonces y de sus oficinas a nivel regional y municipal. A los efectos de la facultad decisoria de conflictos y reclamaciones agrarias, dichas dependencias disponían de un Departamento Legal que las auxiliaba, sustanciando los expedientes, practicando las pruebas y preparando las resoluciones.

El primer gran mérito del INRA, fue precisamente ese: el haber garantizado las expropiaciones y la redistribución de las tierras, de modo eficientemente y en la menos brevedad posible bajo tales circunstancias.

30. Las Comisiones de Conflictos Campesinos: una buena iniciativa.

Pero es necesario advertir que el mecanismo de solución de esos conflictos, a falta del Reglamento de la Ley de Reforma Agraria, no funcionó de modo uniforme, sino que ello dependió de las condiciones y de la iniciativa de cada región geográfica, es así que particularmente en el territorio de las actuales provincias de Holguín y Las Tunas, a iniciativa de uno de los asesores de su Departamento Legal se crearon unas Comisiones de Conflictos Campesinos, que podrían considerarse como una variante del Tribunal de Tierras que anunciaba la Ley. Funcionaron inicialmente sólo a nivel de estos municipios y luego se extendieron a toda la antigua Provincia de Oriente, estando integradas primariamente por representantes de la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP), de la Dirección Política, del Sindicato de Obreros Azucareros y el Asesor Legal del INRA en la Zona de Desarrollo, Municipio o Región, que las presidía, luego estas Comisiones quedaron conformadas por dos representantes de la

organización campesina y por el asesor del Departamento Legal del INRA en cada Municipio. Ver Anexo VI.

Las Comisiones sesionaban públicamente con preferencia en el lugar del conflicto, los asuntos llegaban al conocimiento de estas Comisiones luego de que los afectados dirigieran reclamaciones o quejas a las instancias del INRA o también a través de cartas a los máximos dirigentes de la Revolución siendo el veredicto de la Comisión de ejecución inmediata. Se basaban en los principios de unidad de acto, oralidad, conciliación, intermediación, celeridad y gratuidad, todo lo cual resulta una experiencia interesante, aún y cuando careció de generalización, reglamentación legal y continuidad.¹³¹

Por lo que aquí puede apreciarse las referidas Comisiones de Conflictos Campesinos, al antecedente institucional que más se asemejan es a las Cámaras Paritarias, creadas en Argentina por la Ley 13.246 de 10 de septiembre de 1948, que consistieron en una variante de la jurisdicción agraria independiente, tales Cámaras allí se integraban por representantes de los propietarios, arrendatarios y del Ministerio de la Agricultura

¹³¹ Ver MIR PEREZ, Juan: *Aplicación de las leyes de las Reforma Agraria*, pp. 155-163. Según Testimonio recogido el 2 de noviembre de 1997, en una entrevista al Dr. Juan Mir Pérez, como uno de los creadores de esa experiencia, el cual se había desempeñado como Asesor Legal del INRA a través de ese mecanismo, según su criterio llegaron a resolverse unos 10 mil casos en las provincias orientales. Lo curioso de esta experiencia es que de acuerdo con el testificante, él apreciaba a las Comisiones como el tribunal de tierra del que hablaba el artículo 54 de la Ley. Otro testimonio, brindado por el Lic. Julio Fernández Argüelles, en entrevista el 11 de noviembre de 2004 –quien fuera también fundador del INRA y luego durante varias décadas, Asesor Jurídico del MINAGRI en la Provincia de Holguín-, arroja que las referidas comisiones se implantaron siguiendo orientaciones de la Dirección Nacional del INRA y que estas Comisiones se establecieron en otras provincias, como en Las Villas. Más adelante el Dr. Juan Mir ha reafirmado la idea de que la Comisión de Conflictos Campesinos, “fue un Tribunal.” Ver Juan MIR PEREZ: *Aplicación de las Leyes Fundamentales de la Reforma Agraria Cubana* Ediciones ONBC, La Habana, 2008, p.162.

31. El Ministerio de la Agricultura; reafirmación del modelo administrativo.

En virtud de la ley 1323 de 30 de noviembre de 1976, Ley de la Organización de la Administración Central del Estado, se extingue el INRA, siendo su sucesor el Ministerio de la Agricultura. En realidad el Ministerio de la Agricultura había existido en Cuba desde la década del 40 y hasta ser extinguido por la Ley 905 de 30 de diciembre 1960, siendo evidente que no era necesaria su permanencia al haberse creado el INRA en 1959.

Más tarde por el Decreto-Ley 67 de 19 de abril de 1983, se derogó la Ley 1323/76 y se ratificó la existencia del Ministerio de la Agricultura, poco después mediante el Decreto-Ley No.79 de 28 de marzo de 1984, se modifica el artículo 64 del Decreto-Ley No.67 en cuanto a las funciones del Ministerio de la Agricultura, y luego se dicta el Decreto-Ley 147 de 21 de abril de 1994 que reestructuró el sistema de organismos de la administración central del Estado.

En consonancia con este último Decreto-Ley, el Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros adoptó el Acuerdo No.3183¹³² que dispuso en su Apartado Segundo que:

El Ministerio de la Agricultura es el organismo encargado de dirigir y ejecutar, en lo que le compete y controla política del Estado y el Gobierno en cuanto a: el uso, conservación y mejoramiento de los suelos, la propiedad y posesión de la tierra agropecuaria y forestal". Dicho Acuerdo establece a ese tenor en su Apartado Octavo que las Delegaciones territoriales de dicho organismo tienen entre sus atribuciones, la de "controlar el fondo de tierra, agropecuario y forestal y la aplicación de las disposiciones legales de la propiedad posesión y uso de la tierra.

En mi opinión, aún no han quedado suficientemente claros, los límites de las competencias entre los tribunales y el MINAGRI y es comprensible que haya existido un marco de asuntos agrarios en los cuales los tribunales ordinarios continuaron ejerciendo jurisdicción, y que en varias ocasiones el MINAGRI promoviera conflictos de

¹³² ACUERDO 3183, *Sobre la estructura, funciones y atribuciones del Ministerio de la Agricultura*, del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, de fecha 6 de agosto de 1997.

atribuciones ante el Pleno del TSP ¹³³ y como derivado de esta situación es lógico que frecuentemente las partes en el conflicto agrario invocaran en recurso de casación el motivo relativo al exceso o defecto en el ejercicio de la competencia judicial.

En ese contexto hubo incluso varias sentencias del Tribunal Supremo Popular anulando el auto de declaración de incompetencia de los tribunales *ad quo*, por defecto en el ejercicio de la jurisdicción y que se ampararon en la ya citada Disposición Transitoria Cuarta de la Ley de Reforma Agraria, por ejemplo S. 72 de 29-2-78, S.72 de 22-5-79 y S.3 de 31-1-86, siendo ponentes de esas sentencias muy prestigiosos magistrados del TSP como Humberto Hernández Nodarse, Marina Hart Dávalos, Luís Maria Buch, Rafael Cisneros y Amaury Noris Rodríguez, lo cual puede constatarse en la Tabla 1. Pero en ello es importante distinguir dos etapas bien delimitadas por la entrada en vigor del Decreto-Ley 125 de 31 enero de 1991.

En la etapa anterior a 1991, prevaleció en la práctica judicial el criterio de que los tribunales mantuvieran un ámbito de competencia relativamente amplio en materia agraria, ya que conocieron de procesos sobre reivindicaciones de fincas, extinción o reconocimiento de condominios sobre fincas, nulidad de compraventas, reconocimiento de usufructos, derecho a rentas o precios de fincas y a servidumbres rústicas

En ese contexto y a tenor de la Ley No. 7/77, De Procedimiento Civil, Administrativo y Laboral, el Consejo de Gobierno del Tribunal Supremo Popular emitió sendos acuerdos, el 147 y el 160, ambos de 1981, que se pronunciaron en el sentido de que los Tribunales al conocer de asuntos referidos a fincas rústicas o bienes de producción agropecuaria - como ocurría frecuentemente con las liquidaciones de condominio o de comunidad matrimonial de bienes-, diesen traslado a las Delegaciones del MINAGRI a fin de conocer su parecer y para que este organismo pudiera ejercer los derechos de que se considere investido, haciendo cumplir lo dispuesto en los artículos 92 y 499 al 526 de dicha Ley. ¹³⁴

En esta etapa se dictó el Decreto-Ley 63 de 30 de diciembre de 1982, complementario del artículo 24 de la Constitución de 1976, que tiene el mérito de haber sido la primera

¹³³ Ver e. g. ACUERDO, del Pleno del TSP, "Sobre conflicto de atribuciones promovido por el Jefe del Departamento de Asuntos Agrarios", de la Dirección Jurídica del MINAGRI. de 13 de julio de 1981, en: *Boletín del TSP*, Número.2/81.

¹³⁴ Vid. *Boletín del Tribunal Supremo Popular (TSP)* Número.1/81, p.12 y Número 2/81, p.13.

ley especial de herencia de tierras en Cuba; pero resulta procedente advertir que en las décadas del 70 y 80, motivado por diversos factores, era común muchos de los presuntos herederos entraran en posesión de las fincas sin realizar ningún trámite legal.

TABLA 1 Competencia judicial en materia agraria. Tribunal Supremo Popular.

Sentencia/ Fecha	Tipo de Proceso y su Objeto	Juez Ponente
S-33 de 5-7-78	Ordinario: Cobro del precio de lote ocupado por el INRA	Dr. Luís M. Buch
S-25 de 3-3-79	Ordinario: Derecho a renta de finca arrendada al MINAGRI	Dr. Luís M. Buch
S-103 de 4-7-79	Ordinario: Reivindicación de vivienda en finca rústica	Dra. Marina Hart
S-72 de 29-2-78	Ordinario: Reivindicación de finca rústica	Dr. Humberto Fernández Nodarse
S-57 de 13-9-78	Ordinario: Derecho a renta vitalicia por finca afectada por la II Ley de Reforma Agraria	Dra. Marina Hart
S-72 de 22-5-79	Ordinario: Reconocimiento de derecho de usufructo sobre finca rústica	Dra. Marina Hart
S-36 de 17-3-79	Ordinario: División de condominio de finca rústica	Dra. Marina Hart
S-5 de 16-1-79	Ordinario: División de la comunidad matrimonial que incluye finca	Dra. Marina Hart
S-64 de 2-10-78	Ordinario: División de la comunidad matrimonial que incluye finca	Dra. Marina Hart
S-25 de 3-3-79	Ordinario: Inclusión de finca rústica con cuentas particionales	Dr. Rafael Cisneros Pointeau
S-107 de 20-8-80	Ordinario: Reivindicación de finca rústica	Dr. Luís M. Buch
S-23 de 12-3-81	Ordinario: Reconocimiento de condominio sobre finca rústica	Dr. Rafael Cisneros Pointeau
S-37 de 7-4-81	Ordinario: Reivindicación de lote de finca rústica	Dr. Luís M. Buch
S-82 de 8-7-81	Ordinario: Nulidad de compraventa de finca	Dra. Marina Hart
S-3 de 31-1-86	Ordinario: Reivindicación de finca rústica	Dr. Amauri Noris
S-18 de 29-1-88	Ordinario: Reivindicación de finca rústica	Dra. Marina Hart
S-28 de 30-1-87	Administrativo: Administración provisional de finca	Dra. Marina Hart

Uno de esos factores puede haber sido que la Ley de Reforma Agraria, en su artículo 35, establecía que en caso de muerte del propietario la finca se adjudicaría a uno solo de los herederos que trabajase la tierra y que de no haber acuerdo se vendería la finca en pública subasta liquidándose la parte proporcional del precio a cada coheredero, tal vez esa solución jurídica por lo poco viable en términos de justicia haya producido un efecto disuasorio respecto a la decisión de realizar trámites sucesorios.

También en el plano subjetivo, tal vez la tradición no era favorable a que los campesinos se involucraran en la realización de las diligencias de un complicado proceso judicial y unido a ello no existía ningún mecanismo legal que estimulara o compulsara a las personas a realizar el trámite de herencia, lo importante para ellos era en todo caso obtener los créditos del banco, los insumos para la producción y contratar la producción y esto normalmente esa asumido por el INRA y la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP), sin muchas exigencias legales en cuanto a acreditar la condición de propietario.

En el orden adjetivo, se debe resaltar que el DL 63 siguió el criterio de compartir la competencia en materia de herencia de tierras, al disponer que los presuntos herederos interesados en adjudicarse fincas, promovieran primeramente el proceso judicial de declaratoria de herederos y que luego realizaran los trámites del procedimiento de adjudicación ante los funcionarios de las Delegaciones Territoriales del MINAGRI, lo que vendría a resultar un procedimiento demasiado complejo y a la postre, demorado. Pero es evidente que al ubicar el procedimiento de la adjudicación de fincas en las Delegaciones Territoriales, hay ya una clara sustracción del asunto del Tribunal hacia la vía administrativa.

Poco después la competencia judicial sufriría otro recorte más cuando en virtud de la Ley 50/84, de las Notarías Estatales, la declaratoria de herederos (salvo que fuera litigiosa) dejaba de ser un asunto judicial para convertirse en una función notarial.

El Decreto-Ley 125, "Régimen de Posesión, Propiedad y Herencia de la Tierra y Bienes Agropecuarios" de 30 de enero de 1991, inicia una nueva etapa pues modifica sustancialmente el estado de cosas descrito en cuanto a la competencia judicial en las cuestiones agrarias, especialmente en materia de sucesión de tierras, -y es éste a mi

modo de ver uno de los grandes méritos de esta legislación-, al disponer que todos los trámites para el reconocimiento de derechos hereditarios sobre tierras de propiedad individual y para la adjudicación de las mismas, se realicen directamente ante los funcionarios del MINAGRI, suprimiéndose la necesidad de intervención judicial o notarial.

Se aprecia en este mismo sentido que el citado DL 125, enfatiza el criterio de que las reclamaciones y conflictos sobre propiedad y posesión de finca rústica sean extraídos de la competencia judicial y sometidos exclusivamente a la decisión del MINAGRI, y congruentemente con ello se ha producido un cambio en la actitud judicial a este respecto.¹³⁵

Concluyendo este aspecto, se puede expresar que contamos con un mecanismo de solución de conflictos agrarios, propio de la nueva sociedad cubana surgida en 1959, plenamente justificado por las condiciones y necesidades históricas de la Revolución Cubana en los momentos en que triunfa, del cual es justo apreciar que permitió cumplir con eficacia tareas vitales para la Revolución en sus primeros momentos, como lo eran asegurar las medidas expropiatorias de los bienes agropecuarios, el logro de altos niveles de socialización de la tierra, sirviendo posteriormente al MINAGRI para ejercer el control estatal sobre el fondo de tierras, y que a través de ese mecanismo se han resuelto decenas de miles de conflictos y reclamaciones sobre tierras rústicas, coadyuvando a la ejecución de la política agraria del Estado Socialista.

Particularmente decisivo ha sido su papel en la rápida ejecución de las medidas instrumentadas a partir de 1993, cuyo centro ha sido la entrega de las tierras estatales en usufructo. De tal modo la experiencia cubana en cuanto a la evolución de los mecanismos autónomos de solución de los asuntos agrarios, ha aportado un modelo de justicia agraria que resulta interesante para los estudios sobre Derecho Procesal Agrario. Sin embargo hoy es preciso que se examine su eficacia a tenor con el proceso de perfeccionamiento del régimen legal del sector agrario que se ha venido produciendo fundamentalmente a partir de 1993.

¹³⁵ Ver e. g. S. 93 de 29 de marzo de 1991 del TSP que se pronuncia, declarando Sin Lugar el Recurso de Casación y no admitiendo el argumento planteado sobre un defecto en el ejercicio de la jurisdicción civil y declarando que el asunto corresponde conocerlo al MINAGRI, tomando como fundamento legal de la vigencia del DL 125.

A partir de 1993 se introdujeron cambios legislativos que modificaron la estructura de tenencia de la tierra, destacándose como lo más significativo: el Decreto-Ley 142 Sobre las Unidades Básicas de Producción Cooperativa, el Acuerdo No. 2708 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, las Resoluciones 354/93 del MINAGRI, la Resolución 4/96 del Ministerio de Economía y Planificación y la 780/98 del MINAGRI ambas sobre la creación de las Granjas Estatales de nuevo tipo, así como también se instituyeron las Empresas Agroforestales y Granjas de las FAR y del MININT.

Al mismo tiempo se han entregado miles de Ha de tierras estatales ociosas en condiciones de usufructo a productores individuales, cooperativas y entidades estatales por las Resoluciones del MINAGRI 289/90, 140/92, 356/93, 419/94, 223/95, la 768/98, y la 780/98 todas del MINAGRI. Sobre la base de lo dispuesto en la Ley 77/95 Sobre la Inversión Extranjera, se pusieron en práctica nuevas experiencias con el desarrollo de negocios conjuntos en la agricultura, la mayor y más significativa de las cuales ha sido la constitución de la Empresa Mixta Taichí SA en 1998, con capital cubano y chino, cuyo objeto social es fundamentalmente la producción y comercialización del Arroz y para lo cual el Estado le entregó en usufructo más de 3000 ha.

Además se produjeron modificaciones importantes al sistema de comercialización de la producción agropecuaria por el Decreto 191/94 sobre el Mercado Agropecuario y por otro lado se inició un proceso de fortalecimiento de las Cooperativas de Créditos y Servicios (CCS), a lo que hay que agregar los cambios en el régimen tributario.

Este proceso de transformaciones profundas en el régimen legal del sector agropecuario cubano ha estado encaminado al propósito de contar en el futuro con una agricultura eficiente, para lo cual resultaba inaplazable mejorar la legislación en este campo.¹³⁶

¹³⁶ Ello ha sido abordado en varios interesantes trabajos y documentos, sobre lo cual puede consultarse el *Informe Central y Resolución Económica del V Congreso del Partido Comunista de Cuba*, Ver de GAREA ALONSO, José: *Formas de Explotación de la tierra, legislación que las ampara*, 1998; de VALDÉS PAZ, Juan: *Procesos Agrarios en Cuba 1959-1995*, Habana, 1996; de HERNÁNDEZ, José Hugo: *Non-Sugarcane Agriculture: Sweeping Changes on the 90s*, Revista *Business Tips on Cuba*, Número 5, Habana, 1996, pp.17-23.

32. Configuración Jurídica del mecanismo administrativo; los instrumentos normativos.

Ante todo hay que advertir que no existe una Ley Orgánica u otro instrumento normativo de ese género que tenga por objeto regular el mecanismo de solución de las reclamaciones y conflictos agrarios ante las dependencias del MINAGRI, de manera sistemática, sino que esta concepción se fue modelando a lo largo de varias décadas, mediante numerosas disposiciones administrativas.¹³⁷

El referido DL 125, tal y como lo había pronosticado Abelardo Martín Alba, fue concebido para que inspirado en los mismos principios de la Ley de 17 de Mayo de 1959 y de la Ley de 3 de octubre de 1963, dotara de una mayor unidad a la legislación agraria, completándola, mejorándola y suprimiendo algunas disposiciones; debiendo reconocerse ante todo que el DL 125, tiene la virtud de que reúne en un solo texto legal, con apreciable criterio de sistemática, materias que anteriormente aparecían reguladas en diversas disposiciones jurídicas, lo cual constituye un indiscutible logro en el proceso de sistematización de la legislación agraria cubana y de madurez de esta rama del Derecho.¹³⁸

No obstante hay que admitir, dejó vigentes un numeroso grupo de disposiciones concurrentes y que no impidió la posibilidad de seguir legislando parcialmente sobre esas mismas instituciones, cuestión que ha sucedido, de tal manera que actualmente la deficiencia más significativa del régimen jurídico agrario en general y en cuanto a esta materia particular que aquí nos ocupa, es la acentuada dispersión legislativa, puesta de manifiesto en el hecho de que existen más de treinta procedimientos distintos, disponiendo casi cada uno de ellos, de una resolución aparte para regularlo, todo lo cual está comprendido en más de 200 artículos.¹³⁹

¹³⁷ Me refiero, por ejemplo, a las Resoluciones: 16 de 22-2-67, la 120 de 20-4-67, la 178 de 30-11-67, todas del INRA; la 71 de 23-4-84, la 170 de 20-9-84, la 283 de 31-7-86 y otras del MINAGRI.

¹³⁸ Ver MARTÍN ALBA, Adelardo: *Compendio de la Legislación Agraria Cubana*, Revista Cubana de Derecho No.29, Año XVI, Abril-junio. 1987, p.13.

¹³⁹ Ver PAVO ACOSTA, Rolando: *Instituciones Procesales Agrarias en Cuba*. Recopilación de las normas vigentes sobre los procedimientos agrarios. Facultad de Derecho. Santiago de Cuba, 1995.

El ya mencionado DL 125/91 y su reglamento también lograron eliminar algunas omisiones presentes en la legislación anterior, no obstante se mantuvieron lagunas en la concepción normativa del mecanismo de solución de los conflictos agrarios existente, como lo son por ejemplo, la ausencia de regulaciones sobre los objetivos y principios del ejercicio de la función de resolver los conflictos agrarios por parte del Ministerio de la Agricultura, la insuficiencia de normas específicas relativas a los alcances competenciales concretos de dicho organismo a este respecto, pero particularmente se aprecia la inexistencia de una regulación completa en cuanto al desarrollo de la tramitación de los expedientes agrarios y de hecho aquí residen las lagunas más significativas de la legislación adjetiva agraria.

Otra deficiencia reside en la acentuada abundancia normativa lo que hace que resulte difícil y extenso el estudio exegético y empírico en torno a la calidad y aplicación de la totalidad de los preceptos que componen el régimen jurídico del mecanismo y los procedimientos agrarios. El Ministerio de la Agricultura ha admitido esa realidad y conozco que en un momento determinado estuvo proyectando un plan a mediano plazo para tratar de unificar un poco la legislación agraria vigente, lo cual constituiría un esfuerzo loable y aprecio que en algunas instituciones agrarias se han dado algunos pasos como es el caso de la Legislación Forestal, que aparece ahora contenida en una Ley, una resolución del MINAGRI que es su Reglamento y un Decreto sobre las contravenciones de dicha legislación. Pero los avances en esa dirección sistematizadora en otras muchas materias agrarias, o no existen o son bastante discretos. Esa es una dificultad que no es posible ocultar, si bien cabe advertir que ni es nueva ni es privativa de la legislación agraria cubana.

No obstante lo señalado, entiendo que el juicio en torno a la calidad de la normativa contenida en el DL 125, debe pasar necesariamente por la consideración de las condiciones existentes al momento en que se pone en vigor tanto el DL como su reglamento, que evidentemente no son las mismas en este nuevo siglo.

Así por ejemplo no puede dejar de ser significativo que en cuanto a formas de utilización de la tierra, en 1992 el 75,2 % correspondía al Estado y el 24,8 al sector no estatal, pero ya en 1994, si bien más del 80% era de propiedad Estatal, el 32,7% producía bajo formas estatales y el 67,3 bajo formas no estatales y esta última cifra ha seguido creciendo hasta la actualidad. Pero además se produjeron transformaciones

en las relaciones de cambio y distribución.¹⁴⁰ Este nuevo contexto hace evidente que tal legislación requiera de adecuación al momento y de perfeccionamiento, lo cual confirma la tesis del genial Carlos Marx cuando exponía que: "Las relaciones jurídicas no pueden explicarse por sí mismas, ni por la llamada evolución del espíritu humano, se originan más bien en las condiciones materiales de existencia. (...) La base real de la superestructura jurídica lo constituyen las relaciones de producción."¹⁴¹

33. Naturaleza de las autoridades con facultad de resolver conflictos y reclamaciones agrarias.

En el modelo que se ha establecido en Cuba, la función de solucionar conflictos y atender a reclamaciones en asuntos agrarios está atribuida a los Delegados Provinciales del MINAGRI y al Ministro de ese ramo. Es cierto que este organismo desde el punto de vista administrativo cuenta con una estructura de base constituida por las Delegaciones Municipales de la Agricultura y como parte de ellas, las Direcciones Municipales de Atención a Cooperativas y Campesinos (DMACC), pero esas dependencias no tienen ninguna función decisoria en los procedimientos, sino de instrucción y tramitación, labores que no dejan de tener una importancia decisiva en el funcionamiento general del mecanismo.

Estas DMACC, no estaban previstas en el DL 125, sino que fueron instituidas por la Resolución 24, que reglamenta dicho DL, eran conocidas popularmente con la denominación de « el sector campesino » funcionaron como una dependencia en los municipios de las Delegaciones Territoriales del MINAGRI. Luego a finales de los 90s se comenzó a desarrollar una experiencia consistente en la creación de Delegaciones Municipales del MINAGRI, comenzando por el Municipio Santiago de Cuba, con lo cual las DMACC pasaron por ser una dependencia de las referidas Delegaciones Municipales del MINAGRI. La estructura del MINAGRI, en este sentido en este período no era uniforme pues por una parte estaban los municipios que disponían de Delegaciones Municipales del MINAGRI y otros que sólo disponían de un representante del MINAGRI, en estos casos se trata de que al Director de alguna de

¹⁴⁰ Ver HERNANDEZ, Jose Hugo: *Non Sugarcane Agriculture; Sweeping Changes in 90s*, Revista Busines Tips On Cuba, Mayo, 1996, p.20.

¹⁴¹ MARX, Carlos: *Prólogo de la Contribucion a la Critica de la Economía Política*, pp. 8 y 10.

las Empresas Agrícolas Estatales se le asigna adicionalmente esta función de Delegado Municipal, hasta que luego se implantaron las Direcciones Municipales del MINAGRI en todos los territorios.

El asunto fue objeto de posterior regulación cuando la Resolución Conjunta 01/2000 MINAGRI-MINAZ estableció en su artículo 11, que:

Es responsabilidad del Jefe de la Oficina Municipal del Registro de la Tierra, independientemente a las ya reguladas, las siguientes:

- b) cumplir en los términos establecidos la elaboración de expedientes de herencia, usufructo, permutas, registrales y otros, garantizando su confiabilidad y calidad.¹⁴²

La regulación parece clara, la responsabilidad en la tramitación de este tipo de expedientes agrarios, ahora corresponde al jefe de la Oficina Municipal de Registro de la Tierra. Sin embargo cabe recordar lo que ya se ha dicho la Resolución 24/91 había establecido que ello corresponde al Jefe de la Dirección Municipal de Atención a Cooperativas y Campesinos, el problema es que la referida Resolución Conjunta 01 no contiene disposiciones derogatorias, por tanto nada expresa respecto a la derogación de lo que había establecido la Resolución 24/91, por tanto las nombradas DMACC, siguen funcionando. Resultado de ello es que hay una colisión de normas, en la práctica conozco de lugares donde se les está exigiendo a los sujetos que deben dirigir sus escritos promocionales al Jefe de la Oficina del Registro de la tierra y no a las DMACC como se hacía antes del 2000, a falta de indagaciones empíricas más recientes y amplias se puede especular sobre lo que podría estar ocurriendo en los diferentes territorios respecto a la tramitación de determinados asuntos.

Se debe apuntar también que la propia Resolución Conjunta 01, en su artículo 10 responsabiliza al Delegado Municipal de la Agricultura con exigir que los expedientes de herencia, usufructo y otros, se elaboren en un término máximo de 60 días, pero se debe aclarar que durante esa década para el cargo se designaba al Director de alguna de las empresas agrícolas estatales de cada municipio, aunque de manera

¹⁴² Ver RESOLUCION 01/ 2000, MINAGRI- MINAZ, *Reglamento del Sistema de Control Estatal de la Tierra*, de fecha 31 de diciembre de 2000, en: *Sistema de Control Estatal de la Tierra*, MINAGRI, La Habana, 2001.

experimental en algunos sí se creaba una verdadera Delegación Municipal de la Agricultura, y del mismo modo a como se regulaba en la Resolución 24, ahora tampoco se le asignaba ninguna función decisoria a los Delegados Municipales de la Agricultura en este tipo de expedientes agrarios, no obstante sí le otorgan responsabilidades en exigir por el cumplimiento de los términos.

34. Estructura Orgánica.

No existen dependencias específicas dentro del Ministerio de la Agricultura para la solución de reclamaciones y conflictos, sino que coincide con la propia estructura administrativa de este organismo, y por tanto, jurídicamente hablando, la primera instancia ordinariamente se desarrolla ante los referidos Delegados Provinciales y la segunda ante el Ministro del sector.

A esos efectos en cada Delegación Territorial y a Nivel Central existe un Departamento o Dirección Jurídica, cuya función no es decisoria sino de consultoría, asesoría y tramitación, encargándose de sustanciar los expedientes; controlar el cumplimiento de los términos y trámites; practicar nuevas pruebas en caso de ser necesario; elaborar las resoluciones que van a firmar los Delegados y el Ministro, y notificárselas a los interesados, lo cual suple la falta de conocimientos jurídicos en los funcionarios encargados de resolver, pero tiende a alejar a éstos del contacto con las personas y del objeto del litigio.

35. Integración de las dependencias que conforman el mecanismo.

Dado que son los propios Delegados y el Ministro de la Agricultura los que emiten las resoluciones decidiendo sobre las reclamaciones y conflictos agrarios. Hay que observar que se trata de organismos unipersonales, que asumen la facultad resolver los conflictos como parte de otras tantas funciones administrativas, no requiriendo ser especialistas en Derecho, característica que recuerda un tanto al modelo de justicia agraria administrativa que rigió en México. Resulta oportuno destacar que aún constituyendo un mecanismo administrativo, unipersonal, se aspira a que la decisión no resulte una respuesta producto del criterio unilateral del MINAGRI.

36. La ANAP y el MINAZ: sujetos en el ejercicio de la solución de conflictos agrarios?

A los efectos ya aludidos, de que la decisión no parta únicamente del criterio del MINAGRI, dispone el Decreto-Ley 125, en su artículo 40 que constituye un acto obligatorio que en cada uno de los procedimientos, el funcionario facultado, antes de dictar la resolución oiga el parecer de la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños (ANAP).

El surgimiento de la ANAP tuvo por fundamento legal la Resolución 247 de 26 de enero de 1961 dictada por el INRA, mediante la cual quedaba disuelta la Asociación de Colonos de Cuba y se anunciaba la creación de la ANAP como nueva organización, poco después en la Primera Plenaria Nacional, que comenzó a sesionar en La Habana, el 16 de mayo de 1961, se declara constituida dicha asociación, unificándose al campesinado en una sola asociación y se superaba así la fragmentación que significaba la existencia hasta ese entonces de varias organizaciones: la Asociación de Colonos de Cuba, la de Ganaderos, la de Cosecheros de Arroz, la de Caficultores, de Cosecheros de Papa y otras.

A través de varias décadas la ANAP ha desempeñado un papel insoslayable, en la ejecución de la política agraria del Estado socialista cubano, en el avance hacia formas superiores de producción, y particularmente en el desarrollo del Derecho Agrario, concretamente la preparación de proyectos de Leyes (como la Ley 36/ de Cooperativas Agropecuarias, más recientemente la Ley 95/2002 de las Cooperativas de Producción Agropecuarias y de La Cooperativas de Créditos y Servicios, derogatoria de la Ley 36, el DL 65/83, 127/91 y 217/2001, todos éstos sobre la Seguridad Social de los miembros de las Cooperativas de Producción Agropecuaria, en la elaboración de Reglamentos sobre esas Leyes, y otras muchas disposiciones jurídicas, también existen numerosas normas de los Organismos de la Administración Central del Estado que se han derivado de los análisis y acuerdos de los Congresos de la ANAP), por ejemplo en materia de créditos agrícolas, seguros agropecuarios, tributación en el sector agropecuario, relaciones laborales en el campo y otras.¹⁴³

¹⁴³ Es tan así que existen autores que consideran a los Acuerdos de la ANAP como fuente del Derecho Agrario Cubano, Ver NAVARRETE ACEVEDO, Cratilio: *Apuntes sobre Derecho Agrario Cubano*, 1984.

Particularmente importante es el papel asignado a la ANAP en el funcionamiento de la justicia agraria, como sujeto que interviene en los procedimientos y como integrante de las Comisiones Agrarias.¹⁴⁴

La práctica, de dar intervención a la organización campesina en la solución de los conflictos agrarios, en el Derecho Agrario revolucionario cubano actual, no es nueva; pero es apreciable que en cuanto a tal proceder se ha estado tratando de ganar en su instrumentación jurídica, y de asegurar que cumpla cada vez con mayor eficiencia los fines para los cuales se ha concebido, ofreciendo mayores garantías de justicia a la decisión que se adopte.

No obstante estimo que el referido artículo 40 del Decreto Ley 124 resulta general y poco expresivo sobre extremos tales como, los términos para el trámite, así como el contenido y forma del pronunciamiento que debe emitir la ANAP, Esta situación ha quedado parcialmente resuelta con la Resolución 853 del MINAGRI, de 27 de octubre de 2003, que estableció un término de 15 días para evacuar este trámite, sobre lo cual se comentará más adelante en la exposición. Pero las normas siguen sin lograr claridad sobre los efectos vinculantes o no que tiene el criterio de la ANAP, para la autoridad administrativa que debe resolver el asunto, aunque la frase “oído el parecer” permite entender que intención no va más allá de lo que se expresa literalmente y por tanto la decisión sigue quedando unilateralmente del lado del MINAGRI. Tal vez lo ideal hubiera sido buscar fórmulas de solución colegiada y que la ANAP concurriera verdaderamente a conformar la voluntad en la decisión, como sí ocurría en las Comisiones de Conflictos Campesinos, que existieron en las provincias orientales y que anteriormente aquí fueron ya han sido tratadas.¹⁴⁵

¹⁴⁴ En el balance histórico sobre el papel de la Organización Campesina en la formación del Derecho Agrario Cubano y en la realización de la justicia agraria resulta imprescindible la mención a la Asociación Nacional Campesina, creada en 1941 y a uno de sus más destacados fundadores Romárico Cordero, y teniendo como base este antecedente, a la figura del fundador y Presidente de la ANAP durante varias décadas José (Pepe) Ramírez Cruz.

¹⁴⁵ Por tal razón cuando hace más o menos una década se planteaba la necesidad de brindarle el servicio jurídico de asesoría y representación a los productores agrícolas y varias entidades y organizaciones pretendían asumirlo, al ser consultado sobre este asunto, en varias ocasiones manifesté que la ANAP, no podía ser juez y parte, y que consideraba un error que la ANAP, se involucrara en eso de funcionar como un Bufete de Abogados, que esa misión se la dejaran a la

De forma análoga el referido precepto establece que se escuche el parecer del Ministerio del Azúcar (MINAZ) cuando proceda, esto es, en todos los casos en los que la reclamación o el conflicto verse sobre tierras dedicadas al cultivo de caña de azúcar, lo que no deja de tener peso considerando el número de sujetos agrarios que se desempeñan en la actividad cañera, cabe aquí hacer los mismos señalamientos formulados en cuanto al papel de la ANAP.

37. El Status de las Comisiones Agrarias

Otra previsión importante a tales fines, lo constituye el traslado y análisis del caso en las Comisiones Agrarias. Es claro que tal proceder no se encuentra previsto en el DL 125 ni en su reglamento, pero posteriormente quedó respaldado de manera sucesiva, por las resoluciones 267/98 y por la Resolución 333 de 13 de septiembre de 1999 ambas del MINAGRI, y por la Resolución Conjunta 01, de fecha 31 de diciembre de 2000, Sobre el sistema de Control Estatal de la Tierra, de los Ministros de la Agricultura y del Azúcar.

La existencia de las Comisiones Agrarias, no es nueva y por ello resultaba acertado que en la referida Resolución 267/98, en su artículo 24 se hable de "reactivación de las Comisiones". Considero que su existencia en el Derecho Agrario de Latinoamérica ha estado ligada a la existencia del modelo administrativo de solución de los conflictos y reclamaciones agrarias (como el caso mexicano entre 1915 y 1992) y en ese contexto tratar de conjugar la unipersonalidad y unilateralidad que es consustancial a la decisión administrativa, con un procedimiento de intervención de otros entes en la decisión.

En los marcos del Derecho Agrario cubano, éstas tienen su antecedente más inmediato en las ya mencionadas Comisiones de Conflictos Campesinos, que funcionaron en el Oriente del país en los 60s y 70s. Posteriormente en virtud de la Resolución 283/86 del MINAGRI y en el Instructivo No.1, que se emitió para implementar la aplicación de dicha Resolución y de los Acuerdos 1272 y 1273 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, (CECM), se implementaron unas

Organización de Bufetes Colectivos y a las Consultorías de Abogados del Ministerio de Justicia, pues lo más saludable y productivo para el ejercicio de la justicia agraria en el país era que la ANAP, siguiera participando, brindando su criterio en la toma de decisiones por los funcionarios del MINAGRI, en cada uno de los procedimientos.

Comisiones, denominadas en ese contexto como "Comisiones de Trabajo" y luego en la práctica como Comisiones Agrarias. Se organizaron a nivel Nacional, Provincial y Municipal y centraron su labor en el análisis y propuesta de solución a los problemas de arrendamientos, aparcerías y cualquier otra forma de tenencia ilegal de tierras, el abandono negligente y los traspasos no autorizados, se ha estimado que más de 25 mil de estos casos fueron examinados y resueltos en todo el país.

A partir de 1993, las Comisiones comienzan focalizar más su labor en los casos de solicitudes de tierras en usufructo amparadas por las diferentes disposiciones que se han ido dictando. Luego se establecieron otras regulaciones a este respecto mediante la mencionada Resolución Conjunta 01/2000 MINAGRI- MINAZ.

De acuerdo con esta disposición las Comisiones se organizan a nivel Nacional, Provincial y Municipal y deben reunirse mensualmente teniendo como propósitos los de evaluar las temáticas relacionadas con la legislación agraria y coordinar las acciones de los diferentes organismos que tienen responsabilidades en la aplicación.

De manera general aparece regulado que tienen como funciones:

- Evaluar el cumplimiento de la legislación agraria.
- Analizar el funcionamiento de las Comisiones de inferior rango.
- Informar o proponer a los Organismos, Órganos y entidades las problemáticas de su competencia que inciden en la aplicación de la legislación agraria.
- Elevar a la Comisión de rango superior los aspectos que considere requieren de su valoración
- Transmitir a las Comisiones de inferior rango las orientaciones y acuerdos que adopte.
- Evaluar los expedientes en que existan contradicciones en el seno de las Comisiones de inferior rango.

Cabe observar que dicha disposición no regula de manera pormenorizada las funciones de las comisiones a cada nivel sino como se ha visto, de manera general. Sin embargo puede inferirse de la lectura completa de este cuerpo legal que para el caso de las Comisiones Agrarias Municipales se le prevé un importante papel ya que, en primer término, deben examinar un conjunto verdaderamente amplio de problemas generales que en su ámbito afectan el cumplimiento de las disposiciones agrarias tales como: sobre usufructo, la tenencia y registro de la tierra, contravenciones y

aprovechamiento del suelo agrícola. En segundo lugar, aunque no conozcan sobre la totalidad de los procedimientos, sino sólo en los casos en que se manifiestan contradicciones y existen oposiciones y tienen una función solamente consultiva, sus veredictos sobre los casos particulares que sean sometidos a ellas, pueden resultar decisivos en cuanto a los pronunciamientos que hagan posteriormente los funcionarios facultados.

De acuerdo con el artículo 44 de la referida disposición que actualmente las regula, las Comisiones Municipales se integran por:

- Presidente: Delegado Municipal del MINAGRI
- Vicepresidente: Director del Complejo Agroindustrial Azucarero.
- Secretario: Jefe de la Oficina Municipal del Registro y Control de la Tierra.
- Integrantes: Presidente de la ANAP en el municipio, Director de Municipal de Cooperativas y Campesinos del MINAGRI, Registrador Municipal de la Tierra, Directores y Asesores jurídicos de las Empresas agrícolas ubicadas en el municipio, representantes de varios organismos: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Finanzas y Precios, Ministerio de Justicia, representantes del Banco, de la Empresa de Seguros, de los Sindicatos Agropecuario y Forestal, Tabacalero y Azucarero y otros miembros más.

38. La Competencia del MINAGRI en la solución de conflictos agrarios.

Establecido el modelo de justicia administrativa especial agraria, sin embargo, los límites competenciales no habían quedado tan esclarecidos, hasta que se dicta el DL 125/91, el cual a ese respecto formuló determinadas precisiones:

- En virtud del artículo 19 estableció que la declaración de quiénes deban ser herederos de la tierra propiedad del agricultor pequeño, la harán los funcionarios del MINAGRI.
- Dejó expresado en su Disposición Especial Primera, que el Ministerio de la Agricultura es el organismo facultado para autorizar la transmisión y adquisición de la tierra de propiedad individual o cooperativa,
- Por su Disposición Transitoria Segunda ordenó que cualquier procedimiento, reclamación o conflicto sobre propiedad o posesión de tierra que estuviera

siendo conocido por los tribunales pasará a la competencia del Ministerio de la Agricultura.

Ciertamente estos preceptos como se aprecia enfatizan el criterio de la competencia exclusiva de las autoridades administrativas del MINAGRI en los conflictos agrarios.

No obstante cabe observar como este último precepto no realizó pronunciamiento en igual sentido en cuanto a los demás bienes agropecuarios, estimo que ello constituye un error de sistemática si se toma en consideración que el propio DL anuncia tanto en su denominación como en su primer artículo que su objeto es el de regular la propiedad, posesión y herencia de la tierra y demás bienes agropecuarios que pertenezcan a cooperativas y pequeños agricultores.

Esta deficiencia de la norma es causa de interpretaciones contradictorias y en consecuencia, en la práctica jurídica da lugar a conflictos positivos y negativos de competencia: unos opinan que los conflictos sobre animales, frutos, tractores, equipos y otros bienes agrícolas deben ser competencia del Tribunal ordinario y otros, que ello corresponde a las autoridades administrativas, estimo que efectivamente, el asunto no quedó definitivamente resuelto con el referido texto legal. El resultado, en los hechos, es cierta disparidad entre lo que se hace en una provincia o municipio y lo que se hace en otros, con lo cual sufren los principios de seguridad jurídica y de igualdad en la aplicación de las leyes ¹⁴⁶

A ello me permito agregar que en buen rigor de técnica legislativa, el legislador, en los Por Cuanto del DL debió dejarse constancia en torno a los fundamentos de la atribución de competencia al MINAGRI en asuntos agrarios y plantear la decisión de modo expreso, diáfano, en la parte preceptiva del texto legal del DL y no en una Disposición Transitoria, pues tales Disposiciones técnicamente tienen asignadas otras funciones; de la manera en que se hizo parece que el pronunciamiento sólo alcanza a los asuntos en trámite, cuando en realidad la intención normativa era regular el asunto para el futuro, esto también deja espacio para especulaciones cuando se trata de algo que requiere de la máxima claridad.

¹⁴⁶ Lo que aquí planteo no es puro ejercicio de hermenéutica, se trata de problemas que con reiteración se presentan en la práctica y sobre los cuales he sido consultado por numerosos jueces y abogados.

Ciertamente el Decreto Ley 125 significó avances en cuanto a la introducción de un concepto de tierra, al expresar en su artículo 2- a) que, a los efectos de este Decreto Ley se entenderá por tierra: “la correspondiente a las que fueron declaradas como rústicas el 17 de mayo de 1959, las de todos los beneficiarios de la Ley de Reforma Agraria, las destinadas a la explotación agropecuaria y forestal ubicadas tanto dentro como fuera del período urbano, y las que siendo de origen rústico se encuentren dentro de un asentamiento provisional si su área excediera de 800 metros cuadrados.”

Como puede verse se trata de cuatro requisitos en los que se asumen los criterios fundamentales que ha tenido en cuenta la doctrina agrarista para definir tierra rústica o finca rústica: ubicación, origen, destino y extensión. Pero la lectura de este artículo citado, deja sin respuesta satisfactoria algunas interrogantes: para que un predio sea considerado tierra tendría que reunir más de uno de estos requisitos o bastaría uno sólo de ellos?, las que eran rústicas en 1959, lo siguen siendo aunque hoy estén ya urbanizadas?, igualmente las de los beneficiarios de la Ley de Reforma Agraria se consideran rústicas aunque también hayan sido urbanizadas?, cuando se dice destinadas a la explotación agropecuaria y forestal, ese destino tiene que ser posible o en los hechos?

Claro que se trata de un concepto de tipo sustantivo y no es este el espacio idóneo para su examen exegético; pero no se puede dudar que su empleo trasciende necesariamente hacia lo procesal o adjetivo. En este sentido estimo que la cuota de imprecisión que todavía acompaña a la definición de tierra que introdujo el citado Decreto Ley, implica también otra dosis de oscuridad en cuanto a los límites de la competencia administrativa y la de los tribunales cuando se trata de conflictos sobre la propiedad inmobiliaria.

Se debe significar que además el Decreto Ley dispuso en su artículo 41 que contra lo resuelto por el Ministro de la Agricultura no cabrá recurso ni procedimiento alguno en la vía judicial, donde sólo serán admisibles las reclamaciones relativas a la inconformidad con el precio de lo pagado, por quien se considere perjudicado con las medidas que se refieren los artículos 10 y 11 del Decreto- Ley, con lo que impide la

posibilidad de acudir a la vía del llamado proceso contencioso-administrativo para impugnar resoluciones dictadas por los funcionarios del MINAGRI ¹⁴⁷.

Como ya expresaba, los procedimientos normalmente son decididos en primera instancia por los Delegados Territoriales y en segunda instancia por el Ministro, sin embargo se presentan desde este punto de vista dos variantes fundamentales:

- 1) Procedimientos en los que la decisión sobre la reclamación o el conflicto corresponde en primera instancia a los Delegados Territoriales, siendo éstos la gran mayoría.
- 2) Procedimientos en los que la decisión del procedimiento en primera y única instancia se desarrolla ante el Ministro, como los casos de: el reconocimiento de derechos hereditarios a tenor de lo dispuesto en el artículo 32 del DL 125, acerca de las personas que no reúnan los requisitos establecidos en dicho DL, para adjudicarse la tierra por herencia, y algunos pocos más.

En relación con esta clasificación de los procedimientos que señalaba anteriormente, cabe hacer algunas consideraciones.

La Resolución Conjunta 02/2000, MINAGRI-MINAZ, le atribuye competencia al Jefe de la Oficina Municipal del Registro de Tenencia de la tierra para mediante Resolución realizar el ajuste cuando tratándose de usufructuarios, exista diferencia entre el Certificado de Tenedor Inscrito y el área que esta explotando en realidad, en estos casos cabe recurso de apelación que resolverá el Delegado Territorial, es decir, que en tales casos el Delegado conocerá en segunda instancia y no en primera como es lo regular en este ámbito, además de acuerdo a como se dispuso en esta nueva regulación en este tipo de asunto contra lo resuelto por el Delegado no cabe ningún otro recurso. Resulta evidente la contradicción entre lo que aquí se dispone y lo que regulaba el DL 125, que hacía la previsión de que contra las Resoluciones de los Delegados Territoriales cabía recurso de apelación ante el Ministro de la Agricultura.

Existen algunos procedimientos agrarios que se desarrollan en las instancias del MINAZ, como es la creación, fusión y disolución de las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC), dedicadas a la producción de la caña de azúcar.

¹⁴⁷ DECRETO- LEY 125, *Régimen de Posesión, Propiedad y Herencia de la Tierra y Bienes Agropecuarios*, En Gaceta Oficial Extraordinaria de 30 de enero de 1991. Habana, Cuba.

Por otro lado cabe apreciar que restan aún asuntos agrarios que han seguido siendo conocidos por los tribunales, tales son los casos de liquidaciones de condominio y comunidad matrimonial de bienes recaídos en fincas y otros bienes agropecuarios, servidumbres rústicas conflictos sobre reivindicaciones de reses, equipos, indemnizaciones sobre seguros agropecuarios y otros.

No deja de resultar curioso el hecho de que los Tribunales hayan seguido haciendo estas liquidaciones, escuchando el parecer del MINAGRI como se ha establecido; en cambio en las entrevistas con los especialistas del MINAGRI de algunas provincias y en la revisión de expedientes, resultó que hay algunos territorios donde se ha procedido a sustanciar directamente el procedimiento en las Delegaciones; claro que entonces han surgido enormes dudas dada la inexistencia de normas de procedimiento para efectuarlo. Lo mismo puede decirse que ocurre en el orden fáctico con determinados procedimientos sobre servidumbres y otros asuntos relativos a propiedad y posesión de tierras.

Partiendo de esta observación, estimo que no ha quedado definitivamente resuelto el problema de los límites competenciales del Ministerio de la Agricultura en relación con la jurisdicción civil que ejercen los Tribunales, aspecto que aún requiere de ser reconsiderado legalmente, porque sin dudas es causa de inseguridad jurídica y de indefensión del ciudadano.

Ciertamente el Decreto Ley 125, parece claro a este respecto, lo único que cabe agregar es que sin embargo el DL 125 en su artículo 39, establece la posibilidad de impugnar toda resolución firme tanto de los Delegados Territoriales, como del Ministro mediante procedimiento de revisión ante el propio Ministro, lo cual está refrendado partiendo de supuestos realmente amplios. Por eso, una cuestión que ha resultado polémica reside en la prohibición dispuesta por el Decreto-Ley 125 acerca del conocimiento de las resoluciones del Ministro de la Agricultura, por los Tribunales, en el sentido de que se estima por algunos que existen casos en los que pudiera considerarse esa posibilidad, precisamente por la consecuencia de cierre absoluto que producen actualmente las resoluciones dictadas por el Ministerio de la Agricultura dictadas en los procedimientos de revisión o de apelación cuando se han hecho firmes, comprobándose a veces que el resultado ha sido injusto y hasta plagado de ilegalidades en su tramitación-

Resulta oportuno llamar la atención sobre el hecho de que, independientemente de que el término establecido para promover la revisión sea el de un año, en la práctica la flexibilidad se ha llevado hasta admitir el procedimiento más allá de ese término, cuestión que pudiera ser polémica, precisamente por estimarse que quiebra principios consolidados en la doctrina como los de preclusión y de seguridad jurídica, y que pudiera devenir en caótico y más sobrecargado aun el desenvolvimiento del mecanismo de solución del conflicto o la reclamación, pero debe admitirse que viene a atenuar la rigidez que pudiera imputársele al ya citado artículo 41 del propio DL, corroborando que el Derecho Agrario debe atender más a razones de justicia que de legalidad estricta, lo que tiene antecedentes ya en el actuar del INRA.

La clasificación o catalogación de los diferentes procedimientos que se ventilan ante las autoridades del MINAGRI resulta una tarea de suma dificultad atendiendo a varias circunstancias, ya he expresado anteriormente, que no existe cuerpo legal único que enumere el conjunto de asuntos que se pueden plantear ante el MINAGRI, en segundo lugar desde una visión empírica se ha apreciado en la práctica que un mismo procedimiento ha recibido diferentes denominaciones en los diferentes territorios, - lo que en un territorio aparece radicado como reclamación de derechos en otros se nombra como reivindicación de tierra, reclamación de mejor derecho sobre tierra, etc-, también los cambios frecuentes que se han producido en la política agraria y por tanto en la legislación ha hecho que varíe coyunturalmente la denominación de determinados procedimientos. Ello está determinado también por el nivel de calificación técnica y experiencias de los juristas encargados de la tramitación, esto por supuesto que provoca variaciones incluso denominaciones erróneas, así algunos de los expedientes clasificados como de Permuta de Tierras, en realidad no resultaron tales, en todo caso fueron más bien reubicaciones, dentro del propio fondo de propiedad estatal.

Sin embargo a partir del análisis exegético jurídico de lo establecido legalmente y de las indagaciones empíricas realizadas sobre lo que en la práctica se ha venido radicando en la década de los 90s, en los diferentes territorios estudiados, -y aun así asumiendo el riesgo de cometer omisiones-, sin propósitos académicos y sin más pretensiones que la de facilitar el estudio empírico posterior, he arribado a que las reclamaciones y conflictos agrarios, cuyo conocimiento se ventila en este marco administrativo del MINAGRI se pueden calificar de forma siguiente:

1. Herencia de tierras y demás bienes agropecuarios que son propiedad de los agricultores pequeños.
2. División y parcelación de tierras.
3. Liquidación de condominios y de comunidad sobre tierras y bienes agropecuarios.
4. Permuta de tierras.
5. Compraventa de tierras.
6. Integración de tierras de propiedad individual o la parte de la copropiedad al régimen de cooperativas.
7. Creación, Fusión, División y Disolución de Cooperativas de producción agropecuaria.(CPA)
8. Creación, división, fusión y disolución de una Unidad Básica de Producción Cooperativa.(UBPC)
9. Reivindicación de tierras.
- 10.Reclamación de mejor derecho a tierras.
- 11.Dotación de tierras en usufructo.
- 12.Conflictos con motivo de la resolución de contratos de usufructo de tierras.
- 13.Reclamaciones y controversias sobre deslinde, servidumbres y otros derechos reales sobre tierras.
- 14.Conflictos sobre el registro de tenencia de la tierra (negativa de inscripción, doble inscripción, modificación y nulidad de inscripción)
- 15.Cambio de la línea fundamental de producción.
- 16.Reclamación de mejor derecho a otros bienes agropecuarios.
- 17.Apelación de resoluciones de los Delegados Territoriales.
- 18.Revisión de resoluciones de los Delegados y del Ministro.
- 19.Declaración de ocupante ilegal.
- 20.Declaración de utilidad pública y el interés social con fines de expropiación forzosa. .
21. Procedimiento de Queja o de Reclamación ante los Delegados Territoriales.

Cabe aquí la aclaración en relación con la declaración de la ilegalidad de la ocupación de tierras, que las propias disposiciones del MINAGRI, que facultan a los Delegados para declarar a los ocupantes ilegales, también le otorgan la potestad discrecional conceder la condición de usufructuarios a esos ocupantes cuando en la tenencia se cumplan determinados requisitos, debiendo reconocerse que el MINAGRI, sobre todo en los últimos años ha utilizado reiteradamente esa facultad, de acuerdo con las posibilidades que han ofrecido las Resoluciones 24/91, 356/93, 357/93 y la 419/94 dictadas por el mismo organismo.¹⁴⁸

En cuanto al procedimiento de declaración de utilidad pública e interés social de tierras rústicas con fines expropiatorios, al amparo de las disposiciones vigentes, debe destacarse que el MINAGRI en los últimos años lo ha aplicado casuísticamente, es decir, solamente en situaciones muy escasas y luego de haberse agotado todas las posibilidades de persuasión, de convencimiento y advertencia, tratando de que esta medida drástica se adopte muy excepcionalmente, incluso hoy se acude mayormente a las posibilidades que ofrece la multa en el supuesto de que el motivo de la expropiación sea la infracción grave o reiterada del régimen de tenencia de la tierra, hay otros casos en que existe un interés social en la tierra y entonces se trata de no llegar a la expropiación forzosa y resolver la situación negociadamente con el propietario de la tierra, utilizando procedimientos de permuta o compraventa, lo cual generalmente se logra, de acuerdo con la apreciación empírica que he tenido de algunos de esos casos.

Como puede derivarse de esta enumeración los procedimientos, sobre la base de su objeto y tomando en consideración la estructuración de la relación jurídica que establece con motivo del inicio del procedimiento en cuestión, lo que por supuesto

¹⁴⁸ Aquí vale la aclaración de que en cuanto a esta materia el MINAGRI, dictó la Resolución 852 de 27 de octubre de 2003, modificativa de la Resolución 356 sobre la entrega de tierras estatales ociosas para autoabastecimiento familiar, la Resolución 1, de 4 de enero de 2002, que al dejar sin efectos los artículos 13 y 14 de la Resolución 24 de 1991, no posibilita continuar concediendo este tipo de usufructo a favor de personas que ahora deben ser declarados como ilegales. Lo que sin dudas contrasta con la nueva política de entrega de tierras estatales ociosas, puesta en marcha por el Estado Cubano, en virtud del DECRETO LEY 259, *Sobre la entrega de tierras ociosas en usufructo*, de 10 de julio de 2008 del Consejo de Estado y DECRETO 282, *Reglamento del Decreto Ley 259*, de 27 de agosto de 2008, del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros.

trasciende hacia las peculiaridades de su tramitación se pueden clasificar convencionalmente en conflictos y reclamaciones.

Estamos en presencia de conflictos, como ya decíamos a inicios cuando se produce o potencialmente existe la posibilidad de que se produzca el enfrentamiento entre pretensiones contrapuestas, tales serían los casos de: el procedimiento de herencia, la liquidación de copropiedad, la reivindicación de tierras y otros.

Por su parte los procedimientos para la concesión de tierras en usufructo, de obtención de autorización para la creación de cooperativas, de la autorización para cualquier forma de traspaso de la tierra se pudieran considerar como meras reclamaciones.

39. Marco jurídico de los Procedimientos Agrarios: exposición y notas críticas.

El Maestro Antonio Carroza, padre de la moderna escuela del Derecho Agrario, nos legó estas sabias palabras:

Nosotros que somos técnicos de la legislación agraria y no hombres políticos: poco podemos hacer para que estas leyes se enriquezcan con un suplemento de justicia. Pero podemos por lo menos tener bajo control crítico la redacción de las leyes y exhortar a hacerlas menos numerosas, más breves, mas claras, mas simples, en una palabra mas humanas. También ésta puede ser una contribución para la paz.¹⁴⁹

La primera característica que aflora en el estudio de los tipos de procedimientos agrarios en Cuba, es precisamente el predominio de la especialidad, es decir, que no existe un procedimiento agrario común sino todo un conjunto extenso y diverso de los mismos, estableciéndose casi tantos procedimientos especiales como tipos de reclamaciones o conflictos existen.

Se pueden apreciar en este sentido significativas deficiencias en el régimen jurídico atinente a los procedimientos agrarios, llama la atención, en primer lugar la acentuada abundancia y la dispersión normativa, existiendo en algunas materias agrarias una disposición jurídica para cada tipo de procedimiento. Por otro lado las normas

¹⁴⁹ CARROZZA, Antonio: "El Derecho Agrario como Derecho para la Paz", en; *Memorias del Congreso Derecho Agrario y Derechos Humanos*, p, 33

adjetivas aparecen mezcladas con las sustantivas, lo cual puede dificultar su mejor comprensión.

Otro de los males que afligen a la normativa jurídica en este ámbito es la sobreregulación y reiteración, apreciables por ejemplo, en los procedimientos de usufructo de tierras, en cuya materia concurren unas diez disposiciones, cada una estableciendo variantes procedimentales diferentes. Aquí vale la pena precisar que en virtud de lo que disponen el Decreto Ley 259, *Sobre la entrega de tierras ociosas en usufructo*, de 10 de julio de 2008 del Consejo de Estado y el Decreto 282, *Reglamento del Decreto Ley 259*, de 27 de agosto de 2008, del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, los derechos de usufructo concedidos por las anteriores disposiciones (Resoluciones 24/91, 357/93, 419/04 y otras), continuarían su vigencia y que lo referido a su extinción quedaba sometido en todos los casos a lo que se regula en estas nuevas disposiciones, por lo cual puede apreciarse que aludido el problema de la dispersión en este ámbito queda parcialmente resuelto.

Y aunque a primera vista pudiera resultar paradójico, encontramos también dentro del régimen de los procedimientos, significativas lagunas. De acuerdo con la sistemática ya establecida por la ciencia procesal, todo procedimiento debe prever como cuestiones básicas: los requisitos del escrito promocional, la legitimación, ante quién se interpondrá, los términos para la práctica de pruebas y otros trámites; y los requisitos y efectos de la resolución que contiene la decisión, sobre la base de tales supuestos se puede apreciar que la ya aludida Resolución 24/91 del MINAGRI, aunque su denominación haya sido la de Reglamento del Decreto-Ley 125, en realidad y muy particularmente en materia procesal, estimo que cumple muy discretamente esa función de Reglamento -no resulta fortuito el detalle que el Decreto-Ley tenga 41 artículos y la Resolución 24 sólo 44-, tal vez la única excepción sea en cuanto al procedimiento de herencia de tierras, el relación con el resto de las instituciones de Derecho Agrarias la Resolución 24 es verdaderamente lacónica, véase que por ejemplo el Decreto Ley 125 en un párrafo de su artículo 3, señala: "Además la tierra propiedad del Estado podrá ser entregada en usufructo", era lógico suponer que la Resolución al reglamentar dicho DL, desarrollara las normas del procedimiento de entrega de tierras en usufructo y no ocurrió así, esto acarrearía la deficiencia ya mencionada en párrafos anteriores: la necesidad de otro conjunto de normas, quebrando la relativa unidad sistémica que ya se había logrado con el Decreto-Ley.

En tal virtud se aprecian procedimientos, que presentan un mayor grado de completamiento en su regulación como es el caso de: herencia de tierras y bienes agropecuarios del agricultor pequeño fallecido y el de compraventa de tierras. Al mismo tiempo se detectan procedimientos en los que las normas agrarias dejan sin regular algunos de estos aspectos, por ejemplo: procedimientos en los cuales no se fijan términos para que los Delegados Territoriales dicten resolución en primera instancia, sin tener previsto legalmente además todos los actos que deberán realizar los interesados y los funcionarios, los requisitos, efectos de esos actos y términos en que habrán de realizarse, como en los casos de Permuta, Parcelación, División, y Donación de tierras.

En los casos de procedimientos que tienen como primera y única instancia al Ministro tampoco se regulan suficientemente los términos y trámites del procedimiento, lo mismo puede decirse del procedimiento de apelación de resoluciones de los Delegados Territoriales, donde no se fija el término para que el Ministro resuelva¹⁵⁰, aunque luego quedaría resuelto por la Resolución 853 de 2003, que le fijó hasta 60 días.

Otras lagunas residen en la ausencia total o parcial de regulaciones procesales sobre:

- a) Requisitos de los escritos promocionales,
- b) Capacidad de los interesados para reclamar y ser parte en un conflicto,
- c) Posibilidad de representación y de asistencia jurídica,
- d) Representación de menores e incapaces,
- e) Acumulación de pretensiones y procedimientos,
- f) Desistimiento y Renuncia,
- g) Abstención y la recusación,
- h) Salvo en cuanto a algunos actos específicos, no existen regulaciones generales, aplicables a todos los procedimientos sobre los términos o plazos, modo de computarlos y posibilidad de prórroga,

¹⁵⁰ Ver de REY SANTOS, Orlando: "Régimen de Sucesión de Tierras". *Revista Cubana de Derecho*. 4/91, p. 63. En este trabajo el autor advierte sobre la referida omisión legal.

- i) Práctica de notificaciones, emplazamientos y citaciones,
- j) Derechos de las partes y de los terceros (posibilidades de subsanar escritos, de hacer otras alegaciones posteriores al escrito promocional, solicitar el acceso al expediente, exigir responsabilidades por deficientes actuaciones de los funcionarios, a que se citen y declaren obligatoriamente determinadas personas, a intervenir en la práctica de pruebas, a tachar testigos),
- k) Derechos de los funcionarios a resolver *extrapetita* o *ultrapetita*,
- l) Medidas preventivas y embargos,
- m) Transacción y Conciliación,
- n) Las pruebas, su eficacia y modo de practicarlas,
- o) Comparecencias, actos de conciliación,
- p) La eficacia, nulidad y anulabilidad de los actos,
- q) La cosa juzgada,
- r) La posibilidad de solicitar aclaración de la Resolución en caso de omisiones o contradicciones o falta de claridad, el término para ello, los requisitos para hacerlo.
- s) Ejecución de las Resoluciones que ponen fin a los procedimientos.

En algún momento de la investigación, -lo cual tiene que ver directamente con mi constatación de que existen estas lagunas- me había planteado la interrogante sobre, si existe la posibilidad de aplicación supletoria en materia procesal agraria del Real Decreto de 23 de septiembre de 1888, Sobre Procedimientos Administrativos?.¹⁵¹

Bajo ello subyace la cuestión sobre la validez de las normas obsoletas; problema extenso, complejo y poco pacífico dentro de los temas enmarcados en la Filosofía del Derecho, que sería muy difícil agotar aquí.

En resumen, soy del criterio de que el referido Real Decreto, -aun y cuando éste no haya sido formalmente derogado- carece de validez para regular la materia adjetiva agraria, considerando los siguientes argumentos: 1) Es desconocida la vigencia de dicha norma por los sujetos agrarios y por los funcionarios y especialistas del MINAGRI de

¹⁵¹ El profesor Vicente Rapa Alvarez, me había sugerido examinar esta cuestión y ello me compulsó a realizar a un análisis, aunque breve de ello.

manera casi absoluta y también por los campesinos, concurriendo la circunstancia de que no ha vuelto a ser publicado desde hace más de 40 años, 2) Ninguna norma de Derecho Agrario indica la supletoriedad del citado Real Decreto, lo cual no creo obedezca a un olvido involuntario del legislador, sino a una intención política que rijan el Derecho nuevo, divorciado de las prácticas burocráticas del pasado, 3) Y entiendo que por todo ello los funcionarios encargados no se sienten vinculados a los mandatos, de esa disposición.

Estimo finalmente a este respecto, que sólo desde un positivismo extremo, pudiera sostenerse la validez del Real Decreto para la solución de las reclamaciones agrarias en vía administrativa, lo que reñiría con la concepción del Derecho a la que se ha aspirado tener en Cuba -y todavía con mayor razón tratándose del Derecho Agrario- en el sentido de que el Derecho sea un modelo de rigor técnico, modernidad, justicia y eficacia,

Otra vertiente del análisis sobre la existencia o no de los aludidos vacíos legislativos en el ámbito de los procedimientos agrarios lo constituye el problema de la posibilidad de aplicación supletoria de la Ley de Procedimiento Civil, Administrativo y Laboral, Ley 7/77 a los procedimientos agrarios, en cuyo caso de ser afirmativa la respuesta tampoco pudiera afirmarse la existencia de las referidas lagunas.

En realidad no existe pronunciamiento legal alguno a este respecto, ni en la mencionada LPCAL, ni en el DL 125, ni en ninguna otra norma de Derecho Agrario, esto por supuesto que deja sin resolver desde el punto de vista normativo el problema de la vinculación sistémica entre el conjunto de normas de procedimiento agrario y el resto de normas procesales ordinarias vigentes en nuestro ordenamiento jurídico. Esto acarrea que en la realidad se produzcan diversas interpretaciones. Unas en el sentido de negar y otras partidarias de la aplicación supletoria de la legislación procesal civil común a los procedimientos agrarios, en la práctica jurídica he conocido de especialistas del MINAGRI que expresan abiertamente que aplican la ley de trámites de lo civil vigente a los procedimientos agrarios, tomando como fundamento la existencia de lagunas en las regulaciones agrarias.

Se puede suponer entonces la diversidad de soluciones que se pueden dar en la tramitación de casos similares, incluso en los mismos territorios, esto lo pude apreciar por ejemplo, de manera específica, en la sustanciación de liquidaciones de

copropiedad y en sentido general en la práctica de las pruebas. Por ello estimo que habrá que adoptarse una solución normativa clara a este respecto.

Otra deficiencia apreciada en este ámbito es la existencia de normas de procedimiento que presentan términos o frases demasiado abiertos.

Es de buena doctrina agrarista que las normas de Derecho Agrario se caractericen por cierta flexibilidad, - a diferencia de la rigidez propia del Derecho Civil- ello deriva de los propios principios teleológicos de esta rama jurídica, tal flexibilidad permite sobre todo, alcanzar en mayor medida los propósitos de justicia agraria, sin embargo constituye un problema real cuando esta flexibilidad es excesiva, ello unido al hecho de que estén mezcladas con las normas sustantivas, genera dificultades para saber: si en ocasiones las normas están aludiendo a una legitimación para reclamar, a la simple facultad de promover la reclamación o a un derecho subjetivo a obtener lo que se reclama, sirva a modo de ejemplo el artículo 25, del DL 125 que señala que, "las transmisiones de tierra realizadas en vida antes del 24 de febrero de 1976, por propietarios actualmente fallecidos, a favor de algunas de las personas señaladas en el Artículo 18 de este DL darán derecho a éstas para solicitar la adjudicación de la tierra que ocupen, siempre que hayan trabajado permanente y establemente esa tierra".

El mismo problema cabe apreciarlo cuando el artículo 23 del DL expresa que:

No obstante, cuando las personas referidas en los artículos 20 y 21 demonstraran que podrían incorporarse a trabajar personalmente la tierra dentro de un término prudencial, el Ministro de la Agricultura, oído el parecer de la ANAP y el MINAZ, cuando proceda, podrá disponer que se adjudiquen la tierra y los bienes agropecuarios.¹⁵²

Es fácil suponer la mixtura de interpretaciones y aplicaciones distintas que esto puede originar, y a menudo ha estado originando en la práctica.

No existe en los marcos de este campo legislativo una formulación de los principios técnicos generales que inspiran a los procedimientos agrarios, acentuándose el peso de las lagunas y de otras deficiencias e incidiendo ello en la falta de plenitud, coherencia y unidad sistémica de la materia procesal agraria.

¹⁵² El subrayado se ha hecho solamente para indicar la presencia de los términos o frases demasiado abiertos.

40. Etapas de los Procedimientos Agrarios.

En los procedimientos agrarios que se desarrollan ante las dependencias del MINAGRI, generalmente se pueden apreciar tres etapas, - aunque muchas veces esta delimitación no se aprecia tan nítidamente- como son: 1) Formulación de la solicitud 2) Conformación del expediente y práctica de las pruebas y demás diligencias, y 3) Resolución del asunto.

En otros casos esta delimitación se perfila muy claramente, como en el procedimiento de herencia de tierras pues el régimen jurídico vigente representado por el DL 125 y su reglamento la R. 24, ofrece una regulación jurídica bastante interesante, completa y mejorada. No resulta ocioso insistir en que el Decreto- Ley 63, que antecede al D-L 125, había tenido el mérito de ser primer cuerpo legal autónomo sobre el procedimiento de herencia de tierra; pero el DL. 125, es un instrumento normativo que muestra los logros alcanzados por la legislación agraria cubana hasta ese momento, que la hacen especial y avanzada respecto a otros países, y superando al DL 63/82 que le antecede, en el orden sustantivo refrenda el principio, -consagrado ya en la LRA y en el artículo 24 de la Constitución- "de que la tierra la hereden solamente aquellos herederos que la trabajan salvo las excepciones que señale la Ley", pero al mismo tiempo ofrece una regulación perfeccionada y más completa sobre el régimen especial de herencia de la tierra rústica.

Este grado de completamiento de la legislación permite observar con transparencia que hay en este tipo de procedimiento y de acuerdo a lo previsto en la resolución 24/91, una primera fase que comprende desde la promoción, hasta la conformación del expediente y la elaboración de un denominado Predictamen, que transcurre ante las DMACC y que a los efectos de este estudio hemos denominado como "Primera Fase" y no primera instancia, pues aún no hay aquí pronunciamiento decisorio, y una "Segunda Fase" que tiene lugar en las Delegaciones Territoriales.

La Primera Fase comprende los siguientes actos: 1) Promoción del procedimiento, que se realiza mediante una Declaración Jurada ante los funcionarios de las Direcciones Municipales de Atención a Cooperativas y Campesinos (artículo 24 de la Resolución 24), 2) Presentación de los Documentos que acreditan los requisitos exigidos para heredar. Tales documentos pueden ser presentados en el acto de la

promoción o en otro momento posterior, conformándose un expediente 3) Radicación, 4) Práctica de pruebas y otras diligencias, 5) Emisión de un Predictamen sobre el caso. Ver Anexo I y II.

Partiendo de las indagaciones empíricas realizadas, en algunas de las provincias estudiadas se pudo apreciar en los expedientes, que las DMACC van más allá de lo previsto legalmente y llegan a elaborar no un predictamen una minuta con el proyecto de resolución que se habría de dictar luego los Delegados Territoriales, lo que a criterio de los especialistas de esos territorios, agiliza el trabajo a nivel de Delegación Territorial, por ello estimo que en un futuro perfeccionamiento normativo, habría que valorar que decisión adoptar a este respecto, pues indudablemente que hasta la propia denominación de “predictamen” al trámite con que termina esta fase del procedimiento no califica como de mucho rigor técnico.

A este respecto cabe insistir en que la ya mencionada Resolución Conjunta 01/ 2000 MINAGRI- MINAZ, otorgó responsabilidades en la elaboración de los expedientes sobre herencia de tierra a los Jefes de las Oficinas Municipales del Registro de la Tierra.

El término para concluir esta fase de acuerdo con la Resolución 24 en su artículo 31 es de 45 días, contados a partir de la radicación del expediente. En cambio la ya aludida Resolución Conjunta 01/2000 habla de que los Delegados Municipales de la Agricultura deben exigir el cumplimiento de estos tramites en 60 días, que como se ve es diferente. Ya anteriormente he apuntado que la Resolución 24/91 no ha sido derogada, así que también es clara la colisión de normas.

La Segunda Fase: tiene lugar ante los Delegados Territoriales comprende los siguientes actos: 1) Radicación del Asunto, 2) Resolución disponiendo la administración provisional en caso de ser necesario, 3) Práctica de nuevas pruebas caso de resultar pertinente y 4) Consultas a la ANAP, y al MINAZ y a la Comisión Agraria de ser pertinente y 5) Resolución. Ver Anexo III.

El término señalado en el artículo 33 de la Resolución 24/91 para cumplir esta fase del procedimiento de herencia es de 45 días.

41. Principios de los Procedimientos Agrarios: posibilidad y realidad.

Efectivamente, no existe en toda esa diversidad de disposiciones, normas que fijen con carácter común los principios generales que orienten la realización de todos los

procedimientos agrarios y de hecho, debido a la dispersión legislativa en este campo resulta difícil dar seguimiento al amparo jurídico de cada principio, no obstante pueden hacerse algunas apreciaciones respecto a los principios sobre los cuales existe más consenso en la doctrina agrarista.

1) Celeridad: En este sentido considero que habría que revisar algunos procedimientos que ya he mencionado en los cuales aparecen trámites y actos, para los cuales no se fija término de cumplimiento.

2) Economía Procesal: El DL 125, ha significado un avance indudable en cuanto al respaldo de este principio cuando suprimió la necesidad de hacer previamente el Proceso Civil de Declaratoria de Herederos para poder adjudicarse la tierra y que toda la tramitación se concentre ante las autoridades del MINAGRI, lo que se corresponde con la Recomendación Séptima de la Resolución 12/70 de la Undécima Conferencia Regional de la FAO para América Latina, efectuada del 12 al 20 de octubre de 1970, que se pronuncia en el sentido de que los procedimientos agrarios sean sencillos y se desarrollen en términos perentorios.

A partir de tales supuestos y en relación con el estado actual de la legislación vigente, estimo que este principio y pese a los avances experimentados, requiere todavía de un mayor respaldo jurídico.

Así por ejemplo, los funcionarios del MINAGRI, pudieran decidir obviar la realización de otros procesos encaminados a probar el parentesco para heredar, cuando ello pueda probarse por otros medios, pero tal modo de proceder carece de amparo normativo y esto se ha prestado a interpretaciones diversas y variables, pero ha predominado el criterio de que los interesados cuando no tienen filiación con el pequeño agricultor fallecido deben acudir a la vía judicial ordinaria y lo mismo se le exige a la mujer cuando no está casada legalmente con el causante.

Se deba admitir que esta es una cuestión compleja, que trasciende el marco de lo procesal que aquí nos ocupa y que exigiría de análisis más extensos para argumentar con frutos una posición.¹⁵³ Resumiendo el análisis sólo enfatizaré en algunos aspectos que parecen relevantes.

¹⁵³ Algunos de estos problemas han merecido por mi parte de un análisis más detallado, Ver PAVO ACOSTA, Rolando: "El derecho de la mujer a la tierra, entre la igualdad y la discriminación". *Revista Santiago* 104, 2/2004. pp.160-176. En este sentido vale la pena apuntar

En el caso de la mujer, ya la Ley 3 de 10 de octubre de 1958, es decir, dictada todavía en plena contienda insurreccional, en su artículo 23 en relación con el 9, le daba derecho a la adjudicación de la tierra propiedad de un beneficiario de esta Ley a la mujer unida extramatrimonialmente con el causante de forma estable que hubiera convivido con él durante al menos un año. Resulta difícil de comprender que al cabo de casi cincuenta años la legislación haya ido en retroceso y sólo le conceda el derecho a la viuda de matrimonio formalizado o reconocido judicialmente. Ya la legislación agraria de varios países de América Latina ha ido asumiendo un criterio amplio y flexible a este respecto, inclusive en Cuba la legislación sobre Seguridad Social vigente desde hace varias décadas admite que la compañera del trabajador que fallece para reconocérsele derecho a pensión no tiene necesariamente que ser casada ni reconocer judicialmente el matrimonio.

Algunos de los datos empíricos que ofrecen las investigaciones de la Sociología Rural permiten comprender que en la vida rural el patrón básico de formación de la familia es la consensualidad y no la nupcialidad, es decir, que allí existe una alta consensualidad, o sea las parejas normalmente no formalizan el matrimonio y el asunto no se resuelve con que el Derecho deje sin protección ante la herencia al miembro de esa pareja que sobrevive como receta para compulsar al matrimonio formalizado, parecería una reminiscencia burguesa, hoy ya muy fuera de contexto. Tampoco me parece buena la solución de que una vez ocurrido el fallecimiento, el cónyuge supérstite vaya al trámite judicial de reconocimiento de la unión como un matrimonio, con el único propósito de adjudicarse la tierra, ello es un procedimiento que no sólo es siempre demorado, sino frecuentemente poco viable, máxime cuando el resultado pretendido pudiera burlarse incluso por argucias legales que suelen emplearse en la jurisdicción de lo civil.

El gobierno cubano conciente del problema de la alta consensualidad y de las complicaciones jurídicas que puede acarrear por la manera en que están concebidas

que el procedimiento establecido en el Decreto Ley 125 no prevé que se liquide la Comunidad matrimonial de bienes con lo cual se esta afectando el derecho de la mujer y además no le asigna competencia a las autoridades del MINAGRI para hacerlo, así que habría que proveerlo judicialmente con lo cual se afecta la concentración, economía y la celeridad

las normas laborales, de seguridad social, de propiedad, sucesiones etc., ha aplicado paliativos. Acabando el año 1959, de acuerdo con una iniciativa impulsada por el entonces Ministro de Justicia Alfredo Yabur Maluf, se procedió a una intensa campaña para que miles de parejas de hecho pudieran contraer matrimonio civil, sobre todo en las áreas rurales, en lo que dio en llamarse “Operación Matrimonio”.¹⁵⁴ Sistemáticamente este organismo ha seguido organizando campañas encaminadas a formalizar de manera colectiva los matrimonios en numerosas comunidades rurales; pero obviamente todo no ha podido resolverse de este modo, si ello no está asentado en las costumbres y rasgos antropológicos del hombre del campo.

Algo similar se aprecia cuando se exige inexorablemente a los descendientes probar la filiación por los medios que establece el Derecho Civil. Todos los abogados sabemos, -aunque no dispongamos de datos estadísticos exactos, ni de investigaciones sociológicas cuantitativas y antropológicas actuales en este ámbito- que en los campos resulta frecuente que los padres no reconozcan legalmente a los hijos, y que estos últimos no reclamen oportunamente el reconocimiento de la filiación, lo cual constituye un reflejo de la particular concepción que sobre la familia tiene el campesino.¹⁵⁵

¹⁵⁴ Ver BUCH RODRIGUEZ, Luis M. y SUAREZ, SUAREZ, Reynaldo: *Otros Pasos del Gobierno Revolucionario Cubano*, p.160.

¹⁵⁵ Sabemos que el hombre del campo, dice a menudo « este es mi hijo », aunque no haya sido procreado por él, pues su esposa lo portaba cuando vino a vivir en su compañía desde hace varias décadas, como también reconoce y representa a su esposa ante toda la comunidad, con la misma o probablemente mayor seriedad con que lo asume el hombre de la ciudad aunque este último haya celebrado legalmente su matrimonio. Y suele decir también, « cuando yo muera quiero que todos mis hijos sean dueños por igual, de todo esto que yo les voy a dejar », Obviamente esta noción de familia, entra en colisión con lo que ha sido establecido por las normas civiles tradicionales y van a venir las autoridades y dirán « los herederos son sólo éstos, y estos otros no pues no tienen acreditada su filiación o el matrimonio legal ». Y ahí comenzará un conflicto interminable y que de seguro tendrá al final una solución injusta y puede que hasta fatal, que resquebrajará la unidad de esa familia, la de la comunidad que se polarizará defendiendo el derecho de unos o de otros y en consecuencia, también se afectará el cumplimiento de la función económica y social de la finca. Igual sucede cuando el dice “esta es mi mujer”

La conflictividad en zonas rurales es mayormente por problemas de límites de terrenos, daños, indemnizaciones, reivindicaciones, pero en menor medida son abundantes los asuntos de familia (aunque este tipo de problemas existen y afectan a las personas como puede apreciarse), en ello inciden posiblemente razones culturales y antropológicas. El resultado aquí tampoco debería ser que el Derecho, para compulsar a las personas a que hagan oportunamente trámites legales y a que litiguen, entonces desproteja jurídicamente a los que no lo hagan y tampoco que los obligue a involucrarse en uno o varios procesos judiciales, extensos, costosos, de difícil pronóstico debido a argucias legales de los abogados y a obstáculos que impone tanto la propia ley de trámites de los civil, como la Ley sustantiva de Familia y la Ley del Registro del Estado Civil.

Estimo que los que así exigen muestran un apego a las fórmulas tradicionales del Derecho Común, que no es propio de la buena doctrina agrarista, que defiende que el Derecho Agrario, es más un Derecho de justicia que de legalidad estricta, a diferencia del Derecho Civil.

Por supuesto que tales exigencias procesales pueden generar situaciones de indefensión y de injusticia, en cuanto a la satisfacción de derechos humanos esenciales del hombre del campo y su familia. Ello por supuesto que es base para demoras indebidas en los procedimientos, como se analiza posteriormente un poco más en detalle. Pienso además que esa consideración no debería caber en los marcos del Derecho Agrario porque sufren menoscabo los intereses generales de la sociedad tanto económicos y productivos como de otro tipo, y los fines del Derecho Agrario, muy especialmente se ve afectada la estabilidad en la situación posesoria en la familia, que constituye uno de los presupuestos insoslayables para alcanzar el desarrollo rural sostenible en las comunidades, al perderse los conocimientos tradicionales, transmitidos de generación en generación, cuestión de alta relevancia sobre todo en muchas actividades agropecuarias sometidas a muy rigurosos manejos técnicos como el café, el tabaco, la caña de azúcar, la ganadería vacuna y otras.

Decía con acierto ese ilustrismo agrarista mexicano que fue Lucio Mendieta y Núñez, que “a problemas agrarios, soluciones agrarias”; veo entonces que este problema requiere de una solución legislativa coherente con los fines y normas del Derecho Agrario y que debe ser precisamente encontrar una fórmula menos apegada a la rigidez y conservadurismo del Derecho Civil, y que pudiera ser que los funcionarios de

la agricultura no exijan la realización de procesos judiciales previos, para acreditar filiación, estado conyugal, nombre correcto, cuando estos extremos no resulten ni litigiosos ni equívocos, estimo que el pronunciamiento, a que se debe autorizar que realice el funcionario, no es el de reconocer el carácter de hijo, esposa o el nombre verdadero, que es una facultad privativamente judicial y del Registro Civil, se trataría solamente de hacer un pronunciamiento de alcances solamente intraprocedimiento, es decir, a los efectos sólo de ese procedimiento agrario específico. Diría algo así como “que en virtud de las pruebas practicadas en los marcos de este procedimiento, se le reconoce a B, el derecho de hijo o a C el de viuda...”. y que por tanto procede que se le adjudique la finca X... “

3) Concentración: Ciertamente los cambios introducidos por el DL 125, le dan un cierto impulso a este principio, al establecer que el procedimiento agrario para la herencia de la tierra, se desenvuelva completamente ante las instancias del MINAGRI, suprimiendo la necesidad de la declaratoria de herederos judicial o notarial, previendo que el procedimiento a la vez que se promueva se propongan las pruebas; sin embargo estimo que la legislación pudiera avanzar un poco más estableciendo un procedimiento por audiencias, de acuerdo con las tendencias modernas, además el hecho de que los procedimientos se tramiten en dos dependencias: municipio y provincia, tampoco favorece la realización de este principio, ni al de la celeridad, otra limitación importante a este respecto lo constituye la imposibilidad de acumular en los ámbitos del procedimiento de herencia de la tierra, la liquidación de la comunidad de bienes.

4) Oralidad -Escritura: Se percibe en general en nuestros procedimientos agrarios una preponderancia de la escritura sobre la oralidad, hay incluso procedimientos como los de entrega de tierras en usufructo que son completamente escritos, estimo que ello no siempre resulta favorable y que en un futuro perfeccionamiento se debe lograr un mayor imperio de la oralidad por la necesaria vinculación que tiene con el principio de intermediación.

5) Principio de Impulso de Oficio: Este principio es uno de los que cuenta con un mayor amparo en las disposiciones vigentes. No obstante aprecio la necesidad de un mayor respaldo de este principio, así por ejemplo, la legislación vigente deja completamente a la iniciativa de los promoventes el aportar los documentos necesarios, sin establecerse

ningún término perentorio ni mecanismo procesal que los compulse, esto evidentemente en muchos casos puede ser causa de demora en la tramitación.

6) Principio de Inmediación: Se aprecia que este principio se encuentra expresado jurídicamente con limitaciones, pues en varios tipos de procedimientos agrarios los especialistas de las Direcciones Municipales son los que personalmente entran en contacto con las partes y reconocen el objeto de la controversia; pero aquí también, en los casos de herencia, muchas veces es un especialista el que realiza los trámites y la responsabilidad de emitir el Predictamen es del Jefe de la Dirección de Atención a Cooperativa y Campesinos, es decir otro funcionario; posteriormente el Departamento Jurídico de la Delegación Territoriales, en caso de entenderlo necesario, puede indicar la realización de nuevas pruebas, hasta que interviene el Delegado en el procedimiento, cuya función se reduce a firmar la resolución.

Como puede apreciarse la función juzgadora del Delegado se encuentra situada bastante alejada del contacto con las partes y el objeto del conflicto, y algo similar se produce en los procedimientos de apelación ante el Ministro.

7) Conciliación: Se observa que las disposiciones agrarias vigentes, no prevén como un paso procesal obligatorio, la actuación conciliatoria del funcionario que esté conociendo de la controversia.

Por ejemplo, en el punto particular, de la designación del administrador de la finca, cuando se le reconozca el derecho a la tierra a varios herederos, la resolución 24 en su artículo 32, regula que dichos presuntos herederos, al promover el procedimiento, propongan al que hayan acordado por mayoría y que si no hubieran llagado a ese acuerdo, el Delegado Territorial lo decidirá, haciéndose evidente lo insuficiente del precepto que no indica que la autoridad al menos intente la conciliación. A este respecto es oportuno llamar la atención que se prevén tanto en el Decreto Ley 125, como en su reglamento múltiples –tal vez, excesivas, aunque ello merecería un estudio particular-, potestades discrecionales a las autoridades del MINAGRI en la tramitación de los expedientes, lo que dispuso así pensando en la búsqueda de mayores espacios para la decisión justa, pero mal empleadas pudieran dar lugar a la actuación arbitraria y un remedio para ello pudiera ser el mayor empleo de la conciliación, pero es evidente que ese no es el espíritu que anima a dichas regulaciones.

Ello no excluye que en la práctica algunos funcionarios, por iniciativa propia intenten dicha conciliación, por ejemplo en las liquidaciones de comunidad de bienes agrarios lo que deviene importante pues frecuentemente los sujetos en conflicto son parientes o vecinos, además este proceder hace más ágil la tramitación y puede ayudar a mantener la paz o a disolver conflictos en el ámbito familiar o de la comunidad, lo cual a menudo es relevante para el desarrollo rural sostenible, así que la necesidad de respaldo de este principio dentro del procedimiento agrario es una necesidad que atiende a razones económicas, sociales incluso políticas.

8) Asistencia Jurídica: Lo cierto es que las disposiciones agrarias vigentes tienden a que los procedimientos agrarios se desarrollen sin necesidad de asistencia letrada.

Pero no se prevé en las normas procesales agrarias vigentes que los reclamantes se procuren asistencia jurídica para la asesoría y la representación en las reclamaciones o conflictos, lo que pudiera estar incidiendo en las demoras y deficiencias que se producen en la tramitación de los expedientes.

A partir de esa situación el Presidente de la Asociación Nacional de Agricultores Pequeños solicitó la atención de la Organización Nacional de Bufetes Colectivos (ONBC) y del Ministerio de Justicia (MINJUS) buscando alternativas al servicio jurídico a los agricultores pequeños y cooperativas, lo que ya ha comenzado a tener una respuesta; pero se requiere un poco de más tiempo para resolverlo completamente, se necesita para ello una cifra considerable de especialistas en Derecho Agrario que habría que formar. Téngase en cuenta que se trata de atender jurídicamente a alrededor de unas: 2709 UBPC, 1160 CPA, 1972 CCS y unos 270 000 agricultores pequeños, de ellos algo más de 152 000 propietarios, a lo que habría que sumar las necesidades de servicio jurídico de otras entidades autónomas que actúan en el sector agrario tales como las Empresas Estatales agrícolas, las denominadas Granjas Estatales de nuevo tipo y otras.

42. Aproximación Diagnóstica a la aplicación de las normas sobre los procedimientos agrarios. Metódica.

La investigación de las causas, así en el orden físico como en el moral y sobre todo en este último, nos hace tolerantes y compasivos, en otros

términos nos hace justos y equitativos. José de La Luz y Caballero, Aforismos, 275.

A los fines de evaluar la calidad de la aplicación de las normas jurídicas que regulan los procedimientos agrarios identificar sus deficiencias y sus causas, fue necesario realizar un estudio empírico cuyos presupuestos metodológicos y resultados fundamentales se exponen a continuación.

- Universo, Muestra y Procedimiento Muestral:

al no disponerse de ninguna estadística oficial del Ministerio de la Agricultura sobre las cifras de radicación de expedientes de procedimientos agrarios de la década de los 90s, por tipos, por años y por cada territorio, hubo entonces la necesidad de realizar un estimado del total mediante determinados procedimientos estadísticos partiendo de los siguientes datos de los cuales se disponía: las cifras totales y por territorios de los expedientes de usufructo, la cifra de Unidades Básicas de Producción Cooperativa, constituidas nacionalmente y por provincias, la cantidad de expedientes, por tipos y por años de las cuatro provincias que fueron objeto de indagación al elaborarse la primera versión del trabajo (Santiago, Granma, Holguín, Guantánamo, y las Tunas), la cantidad de pequeños agricultores, desglosados en propietarios y usufructuarios, por provincias, se pudo establecer que existe una regularidad en la proporción aritmética entre el Número de propietarios de tierra y la cantidad de expedientes de herencia y en los de traspasos de tierra que se radican en cada territorio, y se pudo establecer que tal proporción no resulta afectada por ningún otro indicador, sabiéndose que además las normas vigentes han sido las mismas durante el periodo que se desea estudiar,

El universo lo constituye el número total de expedientes sobre procedimientos agrarios radicados en los Departamentos Jurídicos de las Delegaciones Territoriales del Ministerio de la Agricultura (MINAGRI), de las 14 provincias del país, durante el periodo 1991- 1998, lo que comprende un estimado de 116 043 expedientes.

Para garantizar la representatividad se ha empleado un muestreo polietápico. En una primera fase se estructuró el Conjunto General en varios estratos, considerando como tales a cada una de las 14 provincias, lo que se fundamenta en la falta de homogeneidad en cuanto a las características económicas, demográficas y sociales de las diferentes provincias.

Se decidió escoger a 8 provincias, de modo que estuvieran representadas en el conjunto mas del 50% de las provincias del país, en este caso ello constituye el 57.14 %, es decir, por aproximación el 60%.

Aleatoriamente fueron seleccionadas entonces las provincias de Granma, Santiago, Guantánamo, Holguín, Las Tunas, Ciego de Ávila, Villa Clara, Sancti Spíritus, es decir 8 de las 14 del país lo que equivale al 57.14% del total.

Las provincias seleccionadas sin dudas pueden caracterizar bien toda la problemática que tiene que ver con las reclamaciones y conflictos agrarios ocurridas en la década de los 90s pues, como podrá verse, seis de las provincias seleccionadas son de las que poseen una cifra de propietarios de tierra superior a la media nacional que es de 10 868, y además como podrá apreciarse se trata de territorios que presentan un por ciento de población rural superior a la media nacional que es del 24.8 %, como son las provincias de Granma (42.46 %), Las Tunas (41.27 %), Holguín (41.19 %), Guantánamo (40.50), Sancti Spíritus 30.50 %, Santiago (30.04 %) y Ciego de Ávila 25.48).

Debe aclararse que se ha fijado como espacio temporal el comprendido entre los años 1991 y 1998, partiendo del hecho de que en 1991 se promulgó el Decreto-Ley 125 y su reglamento, que introdujeron modificaciones significativas al alcance de la competencia del MINAGRI y a la tramitación de los procedimientos agrarios, manteniendo sus vigencia hasta el presente, hecho que asegura cierta homogeneidad al Conjunto General en el referido periodo a estudiar. Aquí cabe la aclaración de que posteriormente este estudio se ha complementado y actualizado con los datos obtenidos por otros trabajos realizados en las provincias Holguín, Granma y Guantánamo. Se dispuso también, adicionalmente de información empírica, aunque de ámbito reducido (Santiago de Cuba) sobre el desenvolvimiento de los procedimientos agrarios entre 1999 y el 2001, y de investigaciones empíricas sobre Holguín, Guantánamo y Granma, entre los años 2000 al 2007, sin embargo como quiera que los cambios legales, en cuanto a las reglas de procedimiento, luego de 1998, han sido mínimos y con escasa trascendencia para la tramitación, por eso se pueden sostener como plenamente como válidas las valoraciones inicialmente realizadas en 1999.

También se estratificó el Conjunto en cinco grandes grupos:

- 1) Procedimientos de Herencia, 2) Procedimientos de Compraventa y otros traspasos,
- 3) Procedimientos de usufructo, 4) Procedimientos de creación de UBPC, 5) Procedimientos de Apelación.

Finalmente la muestra quedó conformada por 4 334 expedientes sobre estos cinco tipos de procedimientos agrarios, -que son los que han tenido un mayor peso cuantitativo en la radicación y discriminando otros asuntos de menor peso estadístico-, lo que constituye el 10 % del total de expedientes de procedimientos agrarios de las (8) ocho provincias seleccionadas y el 3.73 % del Universo.

- Métodos y Técnicas:

Se emplearon en el estudio los procedimientos metodológicos siguientes:

- Método de Observación Sociológica; de tipo indirecta, estructurada.

La Observación ha tenido por objeto: La actividad de los operadores de las normas de procedimiento agrario, tomando como unidades de observación: a) los Libros de Radicación de asuntos existentes en los Departamentos Jurídicos de las Delegaciones Territoriales del Ministerio de la Agricultura y b) a los Expedientes correspondientes a los procedimientos agrarios.

El objetivo fue el de evaluar empíricamente el comportamiento real del mecanismo jurídica de solución de reclamaciones y conflictos en materia agraria, así como la calidad en la aplicación de las normas de procedimiento agrario vigentes, para lo cual se emplearon varias Guías de Observación como instrumentos de recogida de la información.

- La Medición Sociológica: empleándose como técnicas: a) la entrevista que fue aplicada a 12 a especialistas y funcionarios del Ministerio de Agricultura, b) Entrevista 45 a Expertos (Asesores Jurídicos, Jueces, Fiscales, Abogados y otros juristas, todas éstas de tipo estandarizadas, de acuerdo con un cuestionario como instrumento de recogida de la información y c) Entrevista no estructurada a 11 especialistas en otras profesiones (Historiadores, Economistas, Agrónomos, Filósofos, Sociólogos, Matemáticos y otros), y a determinadas personalidades que por el cargo desempeñado han tenido experiencias sobre el tema, con el objeto fundamental de obtener datos y valoraciones que apoyen el estudio. La idea como podrá apreciarse en la variedad de especialidades a que se acudió, era la de aplicar la triangulación o integración de varios saberes en el análisis multidisciplinario de los datos.

43. Comportamiento del procedimiento para la entrega de tierras en usufructo.

En realidad bajo esta denominación se comprenden varias modalidades, según sea su finalidad y sujetos que se beneficien. Por razones comprensibles, este tipo de procedimientos entre los años 91 al 93, había tenido poca magnitud dentro del total de asuntos radicados. Sin embargo, tomando como base los cambios introducidos por las Resoluciones 356 y 357 de 28 de septiembre de 1993, y la 419 de 6 de septiembre de 1994 del MINAGRI, incidentes en la estructura de tenencia de la tierra, a partir de entonces la tramitación de este tipo de acciones dotatorias de tierra, ha pasado a tener un peso mayor respecto al total y una atención priorizada dada la urgencia de poner en explotación las tierras estatales ociosas, lo que también resulta comprensible por razones económicas y sociales.

Cabe insistir en que se trata aquí en que a pesar la diversidad de modalidades usufructo que se ha establecido legalmente, en general se caracterizan por poseer una tramitación sin muchas complejidades, que pasa por una solicitud sencilla, algunas diligencias y una resolución accediendo a dicha solicitud.

Diversos factores hacen imposible caracterizar de manera detallada y con precisiones estadísticas el desenvolvimiento de este tipo de procedimientos, así como el dar seguimiento a los indicadores que se refieren a la duración razonable, al funcionamiento normal y al cumplimiento de los trámites, no obstante se pueden formular algunas valoraciones:

a) Los referidos cuerpos legales no previeron los términos en los que habrán de desenvolverse los procedimientos, - no es hasta la puesta en vigor de la Resolución Conjunta 01/2000 que se responsabiliza a los Delegados Municipales de la Agricultura con exigir que estos expedientes se elaboren en un término máximo de 60 días- ; pero también como se trata de un género, cada forma de usufructo posee sus particularidades en el *iter procedimental*, lo cual condiciona fluctuaciones en el tiempo de tramitación por todo ello no resultaría exacto afirmar categóricamente que existen demoras indebidas en la tramitación. En algunos tipos de usufructo se puede decir que no parecen excesivos los tiempos promedios en los que se ha desarrollado la tramitación de estos asuntos. Ello no deja de ser significativo, teniendo en cuenta el gran volumen de ellos que se ha radicado, pudiendo derivarse que el mecanismo administrativo puede resultar ágil cuando se trata de redistribuir tierras. En otros casos

como los que requieren autorización del Ministro, la tramitación se comporta mucho más demorada.

b) La promoción de este tipo de reclamaciones parecería sencilla, lo cual puede apreciarse en el Anexo V, y al no haber litis, no parece existir fundamento jurídico ni razones prácticas para que resulten de tramitación demorada. Pero se advierte que no existe una regulación detallada de todos los trámites que conforman el procedimiento, lo que disuelve la legalidad y la seguridad jurídica, así que tampoco se podría evaluar el cumplimiento de los trámites, apreciándose en relación con lo señalado en el párrafo anterior, que frecuentemente el expediente se radica en las Delegaciones Territoriales no desde que se formula la solicitud, sino tardíamente, cuando se han otorgado todas la autorizaciones y documentos que se exigen y por tanto el expediente está completo, ello repercute en que no se pueda establecer el tiempo real de duración. Esta situación exhibe cambios con la promulgación del Decreto Ley 259 y del Decreto 282, ambos de 2008, que regulan de manera más completa que las anteriores normas, todo el procedimiento de otorgamiento de tierras estatales ociosas en usufructo.

c) Existieron fluctuaciones considerables en el comportamiento por provincias y por años, lo cual muestra que el proceso de entrega de tierras en usufructo en todo el país no ha sido uniforme ni simultáneo, en lo que deben influir las peculiaridades económicas de cada territorio y las de cada tipo de usufructo.¹⁵⁶

En relación con la cantidad de solicitudes, el número de usufructos otorgados hasta 1999 había resultado elevado, como puede observarse en la Tabla 2, lo cual muestra el interés y la prioridad que se prestó a este tipo de procedimientos.

Llama la atención, la escasez -durante la década de los 90s-, de expedientes sobre la modalidad del usufructo que prevé la Resolución 24 de 1991, es decir, a favor de las

¹⁵⁶ Sólo se incluyen aquí valoraciones generales acerca del comportamiento de la entrega de tierras en usufructo amparadas en el Decreto-Ley 259 y del Decreto 282, ya que sólo se ha dispuesto de información empírica de ámbito reducido a partir de criterios de especialistas de Santiago, Granma y Holguín, según los cuales ha existido demoras en el ritmo general de entregas de tierras, de acuerdo con las expectativas derivadas de la alta cifra de tierras estatales ociosas y de la necesidad urgente de ponerlas en explotación, en ocasiones se han manifestado reminiscencias burocráticas que han obstaculizado las decisiones, aunque como ya se dijo, resulta riesgoso arribar a conclusiones generales.

personas que estuvieran en posesión de la tierra desde fecha anterior al 31 de julio de 1986, que se hubieran mantenido vinculadas al trabajo de la tierra de manera permanente y estable hasta el momento en que se le conceda el usufructo y que hayan comercializado los productos obtenidos con las empresas acopiadoras del Estado, precisamente porque el precepto se introdujo para resolver numerosos casos que se encuentran en esa situación

Este tipo de usufructo que concedía la Resolución 24 (que era algo similar a lo que cierta doctrina y algunas leyes en algunos países han denominado como usucapión de la posesión), ha sido suprimido por mandato de la Resolución 1 de 4 de enero de 2002 del MINGRI, al dejarse sin efecto los artículos 13 y 14 de la Resolución 24 que lo autorizaba, lo cual constituye una decisión polémica pues cierra la posibilidad de dejarle la tierra en usufructo a personas que aunque trabajen la tierra durante veinte años o más, no reúnen los requisitos de parentesco, para la herencia de la tierra -como hijastros, yernos, cuñados, sobrinos, primos-, generándose en lo sucesivo muchas situaciones de injusticia, de las que también derivarán afectaciones al cumplimiento de los fines económicos y sociales de las fincas, acrecentándose problemas actuales como éxodo rural, parecería contradictorio que a esas personas no se les conceda ningún derecho en relación con la tierra que trabajan, cuando La ley de Reforma Agraria lo hizo desde 1958 y luego en 1959.

TABLA 2 Procedimientos de Usufructo

Ciego de Ávila. Hasta Septiembre 30 de 1999			
Tipo	Solicitados	Entregados	Rescindidos
R-356	3730	3499	231
R-357	1501	1195	270
R-419	42	42	
R-223	64	50	
Total	5337	4786	
Villa Clara. Hasta Julio 30 de 1999			
R-356	7113	5514	91
R-357	5594	3810	492
R-419	995	339	104
Total	13702	9663	687
Sancti Spíritus. Hasta Julio 30 de 1999			
R-356	4811	4628	35
R-357	898	753	145
R-419	648	517	106
R-24	722	527	-

Total	7079	5556	286
Las Tunas. Hasta Septiembre de 1999			
R-356	4456	4413	-
R-357	1189	1143	30
R-419	-	-	-
R-223	180	(pend)	-
Total	5825	5556	30

Y esto es todavía más contradictorio con el hecho de que desde el 2008, en virtud del Decreto Ley 259, se esté reconociendo el derecho a solicitar tierras estatales ociosas a quienes así lo deseen. Los estudios realizados recientemente sobre el comportamiento de los procedimientos de esas entregas de tierras en usufructo coinciden en revelar la existencia de demoras e incumplimiento de los trámites establecidos¹⁵⁷, estos problemas también han sido reconocidos por funcionarios del MINAGRI y de la ANAP.¹⁵⁸

Se había señalado que con vistas a garantizar una mayor realización del usufructo como del derecho real de aprovechamiento debe definirse el tiempo respecto al usufructo de la tierra, sin pago alguno, para evitar la incertidumbre del productor y crear

¹⁵⁷ TARRAGÓ AYRA, Reinaldo y RUIZ SUÁREZ, Maricelis: Necesidad de participación del consultor jurídico en el proceso de entrega de tierras en usufructo., Evento Territorial de la Dirección Provincial de Justicia de Santiago de Cuba, Octubre de 2010 y ÁLVAREZ VALERO, Marisol y CASTELLANOS, Luís Alberto: El usufructo: aciertos y desaciertos en el proceso de entrega de tierras en Santiago de Cuba., Evento Territorial de la Dirección Provincial de Justicia de Santiago de Cuba, MARTÍNEZ ROJAS y Daniellys VEGA ALMEIDA, Maité: *La entrega de Tierras en Usufructo vs. Particularidades del Decreto Ley 259 y su Reglamento*. VII Congreso Internacional sobre Derecho Agrario. Holguín, Junio del 2010.

¹⁵⁸ Ya anteriormente se había citado a Pedro Olivera, Director del Centro Nacional de Control de la Tierra, cuando dijo al diario Granma que desde septiembre de 2008 fueron entregadas 1,18 millones de hectáreas a 128.435 solicitantes y que pese a esas entregas todavía el 40% de la tierra cultivable "está ociosa". La Habana, 16 de Febrero de 2011 (AFP). Tomando de Red Jurídica, Unión Nacional de Juristas de Cuba, 17 de febrero de 2011

condiciones apropiadas para un uso y conservación adecuada del medio de producción fundamental del sector agropecuario.¹⁵⁹

El Decreto Ley 259, Sobre la entrega de tierras ociosas en usufructo, el cual estableció entre otras novedades, la fijación de términos para la concesión del usufructo y de la extensión, que en el caso de las personas naturales sin tierra es de hasta 13,4 Ha y a los que ya posean tierras se les podrá incrementar hasta la suma de 40,26 Ha, ciertamente brinda mayores garantías sustantivas para el beneficiario ya que la decisión sobre algunas de las causas de extinción la ubica a nivel del Ministro de la Agricultura; pero no todo quedó resuelto legalmente.

Pero en lo adelante, sobre todo en la labor de los funcionarios del MINAGRI, al aplicar estas disposiciones jurídicas, habría que estar muy atentos a aspectos jurídicos muy importantes como: la estabilidad en relación posesoria sobre la tierra y demás medios de producción y su posibilidad de utilizarlos de manera autónoma y responsable, ello supone resolver adecuadamente dos presupuestos jurídicos: el primero radica en el término por el cual se concede el usufructo, problema que no ha quedado definitivamente resuelto con acuerdo con el Decreto Ley 259, y su Reglamento el Decreto 282, pues aunque establecen un término de hasta 10 años para las personas naturales, prorrogables – dejando respuestas pendientes como, por decisión de quién?, pues evidentemente que si se trata de cultivo de café y cacao, 10 años resulta muy corto tiempo, por los altos costos de la inversión, los altos riesgos de la actividad agropecuaria y la limitada rentabilidad-, otro problema es que como el Decreto Ley dice hasta 10 años, en la práctica se ha estado concediendo por un término menor de 10, detectándose casos en los que se ha concedido sólo por un año, (En la provincia de Santiago de Cuba, hay casos de concesión del usufructo por solo un año, conforme a la discrecionalidad administrativa de los Delegados Municipales del MINAGRI, así en la Provincia de Granma se ha seguido hablando de prestamos de tierra para cultivos arroz, por un año) otro problema tiene que ver con las causas de extinción del usufructo y la previsión de las garantías suficientes tanto sustantivas como especialmente las

¹⁵⁹ NOVA GONZÁLEZ, Armando: *La agricultura cubana: evolución y trayectoria (1959-2005)*, Ciencias Sociales, pp. 39, 40, 55, 67 y 87

procesales para cuando las autoridades administrativas decidan extinguir su concesión del usufructo.

La falta de tales garantías sobre una posesión legal prolongada, podría estar siendo una causa del manejo no sostenible de la tierra y demás recursos naturales y pudiera estar en la base del incumplimiento de las expectativas productivas de esta institución y comprometer la permanencia de los usufructuarios a mediano y largo plazo. Por otra parte los nuevos usufructuarios enfrentan el serio desafío que significa la recuperación de la cultura productiva tradicional - se calcula que hasta el momento más del 50 por ciento de los beneficiados con la nueva medida tienen menos de 35 años de edad- y de lograr no sólo la finalidad de aumentar la producción agrícola, de que sus éxitos productivos no resulten evanescentes y puedan cumplirse los demás fines del Derecho Agrario, o sea, la conservación de los recursos naturales y el desarrollo de las comunidades rurales.

44. Procedimiento para la creación de las UBPC: resultados del estudio

De las 3,5 millones de hectáreas cultivables, el 42 % por ciento pertenece a las UBPC, por tanto su fracaso es causa fundamental en la situación de crisis del sector agrario. Vale recordar que como parte de todo un rápido proceso que comenzó a partir del Acuerdo del Buró Político del Partido Comunista de Cuba de 10 de septiembre de 1993 y al que siguieron ese mismo año, el Decreto-Ley 142 de 20 de septiembre, del Consejo de Estado, el Acuerdo de 2708 de 21 de septiembre del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros y las Resoluciones 354 del MINAGRI y la 160 del MINAZ, ambas del 28 de septiembre, se crearon en todo el país unas 2800 UBPC, en un período de casi dos años. La rapidez de los procedimientos de su creación fue tal que comprometió seriamente, cuestiones objetivas, como la justa valoración económica de su patrimonio inicial y en el orden subjetivo, que sus miembros se sintieran dueños y con la experiencia necesaria para autogestionarse y que los directores de las empresas estatales le reconozcan la autonomía de gestión que declara el aludido Decreto ley 142.

Las UBPC, de acuerdo con la Resolución 629 de 7 de septiembre de 2004 -que derogara la Resolución 688/97 del MINAGRI-, que actualmente las regula se definen

como una organización económica y social¹⁶⁰ integrada por trabajadores, con autonomía en su gestión y administración de sus recursos, que recibe las tierras y otros bienes que se determinen en usufructo por tiempo indefinido y posee personalidad jurídica propia. Forman parte de un sistema de producción al cual se integran, constituyendo uno de los eslabones primarios que conforman la base productiva de la economía nacional, cuyo objetivo fundamental es el incremento sostenido en cantidad y calidad de la producción agropecuaria, el empleo racional de los recursos de que dispone y el mejoramiento de las condiciones de vida. Este hecho da la idea de la celeridad, prioridad y sencillez con que se desarrollaron estos procedimientos. Aquí también se aprecian problemas en cuanto a que se concede el usufructo al colectivo, por tiempo indeterminado y son muchas y muy diversas las razones por las cuales las autoridades del MINAGRI, pueden decidir extinguirlas – es verdad que esta decisión extrema es facultad del Ministro-, pero aún así no es suficiente, pues los Delegados Territoriales del MINAGRI y del Minaz pueden fusionarlas con otras o dividir las o cambiarles su objeto social, sin que los sujetos de tales medidas tengan los remedios procesales para impedirlos, esta cuestión es importante dado que en torno a las UBPC, todavía no se asume gubernamentalmente su condición de cooperativas, y los estudios realizados¹⁶¹ insisten en que tanto las autoridades de esos ministerios como las empresas estatales no respetan lo suficiente la autonomía de gestión que les reconoció el Decreto- Ley 142, así que se trata igualmente de una cuestión que viene afectando a tales organizaciones y en consecuencia al desarrollo rural sostenible.

Así por ejemplo ha sucedido que tierras ya otorgadas en usufructo a las UBPC, incluso con las bienhechurías o mejoras adquiridas mediante compraventa, luego han

¹⁶⁰ La Resolución 525, del Ministerio del Azúcar, de 6 de noviembre de 2003, Reglamento General de las Unidades Básicas de Producción Cooperativa Vinculadas al Ministerio del Azúcar -con las actualizaciones Introducidas por la Resolución 48 de 28 de marzo del 2005 del mismo organismo- señala en cambio en su artículo 1, de que “La Unidad Básica de Producción Cooperativa, que en lo adelante se denominará en este Reglamento General, UBPC o Unidad, es una organización económica empresarial y social “.

¹⁶¹ NOVA GONZÁLEZ, Armando: op cit, pp. 39, 40, 55 y 67

sido afectadas y asignadas a otros sujetos por los Delegados Territoriales del Ministerio de la Agricultura sin la realización de ningún proceso legal.¹⁶²

Se ha estimado en ese mismo sentido que, “la permanencia de las UBPC en la estructura de empresas estatales puede conducir a la burocratización y al incremento del costo social de la producción agrícola” (...) pues el exceso del control estatal reduce su relativa autonomía y la participación de sus socios en la gestión de la cooperativa, conduciendo a una reducción de sus interés por elevar la producción¹⁶³, y en definitiva se frena la acción innovadora y la participación de sus miembros en las decisiones fundamentales de alcance socio-económico

45. Procedimientos para la compraventa y otros traspasos de tierras.

Los procedimientos sobre compraventa, permutas, donaciones y de otros traspasos han tenido un peso cuantitativo relativamente minoritario dentro del volumen de radicación total de expedientes.

La inexistencia de previsión de términos para la tramitación y conclusión de procedimientos de compraventa, a la que ya me he referido – es válida aquí también la aclaración de que fue la Resolución Conjunta 01/2000 la que fijó un término de 60 días para la tramitación de estos expedientes-, haría imposible hablar de dilaciones indebidas, a ello contribuye el también ya señalado problema de que se acostumbra en muchos casos a radicar este tipo de expedientes cuando ya se han obtenido todas las autorizaciones y el expediente ya está completo, lo cual resulta una tramitación bastante compleja, dada la significativa cantidad y diversidad de documentos y trámites que ello implica.

A pesar de lo dicho, se puede apreciar que ha existido un comportamiento inestable en el tiempo de duración algunos de estos expedientes, con muy señaladas dilaciones, y pendencias en lo que han incidido los cambios en la política agraria que se han producido en estos años. Estas valoraciones son también válidas para el análisis de los expedientes sobre permutas y donaciones.

¹⁶² LÓPEZ HERNÁNDEZ, Daysi: *Marco jurídico de las UBPC en sus relaciones con los órganos, organismos y entidades estatales*, p.78

¹⁶³ DEERE, Carmen D; PÉREZ, Niurka y otros: *Güines, Santo Domingo y Majibacoa: sobre sus historias agrarias*, p. 372.

Llamó mi atención la inexistencia de expedientes sobre donación de finca, aún y cuando se conoce de numerosas fincas cuyos propietarios son frecuentemente octogenarios y no son los que se ocupan de las fincas sino sus hijos. Recibí la explicación de que era referible – menos trabajo para los funcionarios, diría yo- esperar a que acabe de fallecer el propietario y hacer solo el trámite de herencia

La deficiente regulación de los actos de traspaso de la tierra, ha sido base para casos de irregularidades e ilegalidades, lo que ha tratado de conjurarse por el MINAGRI por la vía de cartas e indicaciones, lo que a su vez ha ido haciendo más compleja y exigente la tramitación y todavía puede hacerla más demorada. Ver Anexo IV.

46. Procedimiento para la herencia de la tierra: el problema del tiempo.

El Decreto- Ley 15 establece que:

Tendrán derecho a heredar la tierra y bienes agropecuarios que hayan sido propiedad y estado en posesión de un agricultor pequeño fallecido, y a su adjudicación en proporciones iguales, sus hijos, padres, hermanos y el cónyuge sobreviviente, siempre que hayan trabajado la tierra en forma permanente y estable desde cinco años antes de la muerte del causante.

Los nietos y sobrinos siempre que reúnan los requisitos establecidos en el párrafo anterior se considerarán con derecho cuando sus progenitores hayan fallecido o cuando éstos estando vivos no tengan derecho a la tierra.

No obstante lo señalado en los párrafos anteriores el Ministerio de la Agricultura podrá disponer que la adjudicación no se realice en igual proporción, sino en correspondencia con la forma en que se haya explotado la unidad de producción.”¹⁶⁴

Obviamente el precepto citado es de carácter sustantivo y por tanto su examen exegético rebasa el interés de esta exposición, sin embargo ha sido preciso citarlo aquí pues indudablemente ayudará a comprender mejor todo lo que se explicará más adelante relativo al procedimiento. De paso se deja claro que la legislación cubana relativa a la herencia de la tierra tiene carácter especial en tanto se aparta de lo

¹⁶⁴ Ver el Decreto- Ley 125, de 30 de enero de 1991, su artículo 18.

establecido en la legislación civil común y difiere de la de otros países a establecer un diferente orden de suceder y al adicionar al requisito de parentesco otras exigencias como lo es el trabajo permanente y estable durante un determinado tiempo, lo que le propende a una mayor realización del propósito de justicia agraria.

De la lectura este artículo se colige que los sujetos de este procedimiento son: las personas promoventes, interesadas en el reconocimiento del derecho a la adjudicación de la tierra o su precio, las autoridades del MINAGRI, y como ya se ha dicho la ANAP y el MINAZ. Ver Anexo I y II.

Se puede inferir también que el objeto del procedimiento es la declaración de herederos y la adjudicación por herencia de la tierra de un pequeño agricultor, pero cabe precisar que se litiga también este marco: el derecho a recibir el precio de la tierra, la cuantía de la cuota de participación en los casos de adjudicación en copropiedad y la designación como administrador de la finca, también en los casos de copropiedad.

Se debe significar que de acuerdo con las evidencias empíricas disponibles, este tipo de procedimiento ha tenido en estos años un considerable peso cuantitativo dentro de la radicación total de expedientes agrarios y un comportamiento no circunstancial, lo que unido a su importancia, su fisonomía particular y mayor perfeccionamiento normativo, hacen que el análisis pueda devenir más completo, interesante e ilustrativo de los problemas que caracterizan la aplicación de las normas de procedimiento agrario y el desenvolvimiento general del mecanismo administrativo de solución de reclamaciones y conflictos agrarios.

De acuerdo con lo dispuesto en el Decreto Ley 125, el procedimiento se promueve, siempre a instancia de los presuntos herederos con derecho a la tierra o al precio de la misma. Aquí en este momento se manifiesta ya la demora en la tramitación lo que también se asocia a una deficiencia normativa. Tanto el Decreto-Ley como la Resolución, señalan un término de 90 días contados a partir de la muerte del agricultor pequeño, para que las personas interesadas promuevan la solicitud de adjudicación de sus bienes agropecuarios y que de no hacerse así se considerarán traspasados al Estado la tierra y los bienes agropecuarios. (Artículos 30 y 31 del D-L y 24 y 37 de la Resolución)

Este artículo 30 ha sido cuestionado -y me incluyo entre ellos-, pues, aún y cuando de acuerdo con en el Artículo 31 del Decreto-Ley se puede proceder a conceder un nuevo término de 90 días (siempre y cuando se acredite la imposibilidad de haberlo podido hacer dentro del primer plazo señalado), dichos plazos parecen breves y resultan muy drásticos los efectos de su inobservancia. En nuestro Derecho Agrario no se admite a la costumbre como fuente del Derecho, sin embargo no debería desconocerse el peso que tienen los usos en la formación, interpretación y aplicación de las normas agrarias.

Ello justifica en buena parte que, la práctica haya revelado algunas realidades que hacen que devenga en poco funcional e ineficaz el precepto -pero el hecho de que el propio precepto le conceda al Delegado territorial la potestad discrecional de aceptar o no la justificación que tiene que presentarle el presunto heredero cuando no ha promovido el expediente el término de 90 días y de concederles nuevo termino, o caso contrario integrarle la finca al Estado, ha dado pie a decisiones de ese tipo que indudablemente parecen extremas, sin que el promoverte tenga remedios procesales eficaces para evitarlas-, algunos de los criterios que se han planteado y que asumimos aquí son entre otros los siguientes: el término resulta muy breve, habida cuenta de las características que comúnmente presentan las personas del campo, que hacen que sea poco frecuente que esos individuos en los días subsiguientes al fallecimiento de un pariente, se involucren en trámites jurídicos, ni en litigios sobre sus bienes, cosa que puede ser más frecuente en la vida urbana. A ello hay que agregar el nivel insuficiente de cultura jurídica de la población rural, dato que tampoco condiciona precisamente el cumplimiento diligente de los mandatos jurídicos.

Claro que este problema no es nuevo, la legislación que existía y que fue derogada por el Decreto-Ley 125, se refirió a ello, pero nos parece que en términos menos drásticos, pues los artículos 2 y 4 de la derogada Resolución 324/83, planteaban que ante el incumplimiento del término señalado para reclamar se aplicará lo previsto en el Artículo 12-c, el cual expresaba que:

Corresponderá al Ministerio de la Agricultura, de conformidad con lo establecido en el presente Decreto-Ley: "ocupar, como medida cautelar, las tierras propiedad de agricultores pequeños fallecidos que resulten abandonadas, dando cuenta al tribunal popular correspondiente en un término

de 30 días, contados a partir de su ocupación, hasta tanto se declaren los herederos con derecho a ellas , si los hubiere.

Es claro que los términos que se empleaban eran distintos: se trataba de una ocupación cautelar, y por tanto tenía un carácter provisional. Resultan incuestionables los propósitos de que exista un control cada vez más exacto sobre la tenencia de la tierra y más aún de conjurar el abandono negligente y el deficiente aprovechamiento de las tierras de interés agropecuario, sin embargo, a nosotros nos parece drástico, si fueren esos los fines de los citados artículos, que los efectos del incumplimiento del término dispuesto sea algo así como una caducidad o prescripción extintiva, habida cuenta del significado que representa para el campesino y su familia el derecho a la tenencia y explotación de la tierra, lo cual posee incluso un respaldo constitucional como derecho fundamental (Artículo 19 de la Constitución de la República), hecho que como conquista histórica del campesinado es, sin dudas, uno de los indiscutibles logros del procedimiento revolucionario desarrollado en Cuba a partir de enero de 1959, y que el Derecho Agrario cubano ha refrendado, pero al mismo tiempo permite que se vulnere.

Es claro que si el citado Artículo 31 del D-L, se aplicará al pie de la letra, en todo su rigor, se producirían situaciones un tanto difíciles y que pudieran ser injustas, felizmente, y ello es justo reconocerlo en la práctica el MINAGRI ha sido cauteloso en la adopción de esas medidas facultadas por este precepto, pero entonces se ha dado pie a lo contrario, numerosas tramitaciones para la adjudicación no se efectúan dentro del término previsto por el D-L, sino mucho tiempo después y en los expedientes a penas se consigna el por qué ello ha ocurrido. De tales incumplimientos de la norma pueden derivarse efectos negativos: puede generarse una transmisión ilegal de la tierra y se demora injustificadamente el cumplimiento de las obligaciones con el fisco que prevé un tipo de impuesto por la transmisión hereditaria del inmueble.

Estimo, en tal sentido, que los señalados propósitos y su efecto, de compulsar a los familiares a acudir diligentemente ante las autoridades del MINAGRI a promover los diligencias para la adjudicación de los bienes agropecuarios, ello podría lograrse a través de otros medios jurídicos, tales como multas u otra medidas administrativas de carácter compulsivo. No parece justo, ni equitativo que si el promoverte no cumple el término para reclamar se le pueda quitar la tierra y que cuando son los funcionarios los

que día a día no cumplen con sus obligaciones de dictar las resoluciones en el termino establecido no suceda nada.

En tal virtud considero como un acierto que se haya dictado posteriormente el Decreto No. 203 de fecha 21 de noviembre de 1995, sobre "Contravenciones del Régimen de Posesión, Propiedad y Herencia de la Tierra y Bienes Agropecuarios, y del Registro de la Tenencia de la Tierra", esta nueva disposición en sentido general da un giro a la política en cuanto a las sanciones por infracciones de las normas vigentes en cuanto al régimen de uso y explotación de la tierra, el D-L 125, preveía el empleo de la expropiación forzosa, y el Decreto 203, establece sanciones de multa. Así por ejemplo el Decreto 203 regula que el que no concurra en los términos establecidos a las oficinas del registro de tenencia de la tierra a fin de darse alta, baja o actualizar su situación como tenedor, será multado con 50 pesos y obligado a actualizar en los nuevos términos que se le concedan.

Opino a ese respecto que el Decreto pudo haber previsto como infracción administrativa y sancionar el acto de no concurrir a las instancias del MINAGRI a promover el procedimiento agrario para la herencia y de obstaculizar el desarrollo del procedimiento dentro de los términos establecidos y contribuir directamente a resolver este problema que estamos analizando, de propender al cumplimiento de los términos para la promoción del procedimiento. No habiendo ocurrido así, queda la expectativa de que indirectamente el Decreto contribuya a ello, si se sanciona oportunamente a los que no actualicen su situación registral, pero sería un paliativo insuficiente dado lo débil de la sanción que se establece en este caso.

De acuerdo con las disposiciones establecidas en la Resolución 24/91 del MINAGRI el procedimiento se inicia cuando la persona interesada formula la Declaración Jurada, y procede a radicarse -si aportare todos los documentos necesarios-, o posteriormente cuando aporte esos documentos. En este lapso suelen producirse otras de las primeras demoras en los expedientes, pues frecuentemente las personas no actúan con la debida celeridad en el cumplimiento del trámite, lo cual pudiera estar relacionado con la falta de asistencia jurídica, negligencia o el bajo nivel de escolaridad¹⁶⁵ y con el nivel de conciencia jurídica de los campesinos que ha sido considerado como bajo.¹⁶⁶

¹⁶⁵ Véase RAVENET RAMÍREZ, M. y HERNÁNDEZ MARTÍNEZ, J.: *Estructura Social y Transformaciones Agrarias en Cuba*, en cuyo trabajo de investigación describen como en dos

Pero estos primeros instantes de demora en la tramitación de los expedientes de herencia de tierra resulta difícil de caracterizar estadísticamente atendiendo a que en esos momentos, lo que existe es un expediente provisional, sin número de radicación, en el que a veces no aparecen bien consignadas las fechas, frecuentemente tampoco se deja constancia documental sobre el término concedido para presentar los documentos y continuar con la sustanciación del proceso, además realmente la Resolución 24 en su artículo 26, no fija ningún término, sino que autoriza al funcionario del MINAGRI a conceder un término prudencial. Como tampoco se señala cuáles serían las consecuencias del incumplimiento del trámite en el término dispuesto, lo cierto es que muchos expedientes comienzan ya aquí a sustanciarse con lentitud.

La realidad de lo ocurrido en los últimos años, es que se ha hecho crónico el cumplimiento anormal del referido término previsto para esta fase - que como se ya se ha dicho se concede a las DMACC, el término de 45 días, para practicar las pruebas, emitir el Predictamen y elevar el expediente a la Delegación Provincial,- lo que puede apreciarse en las Tablas y en los Gráficos, ilustrándose como en esta Primera Fase del procedimiento, la media aritmética del tiempo promedio real de duración en días de los expedientes analizados ha sido de 168.43, resultando que en toda la serie numérica expresiva de los promedios anuales por provincias, el tiempo nominal (45 días) ha sido siempre muy inferior al tiempo real ($TN < TR$).

Resulta significativa en esta fase de la tramitación una sostenida tendencia hacia la pendencia en la tramitación de los asuntos, ello se expresa en cantidades verdaderamente abultadas de expedientes restan cada año en manos de estas dependencias municipales del MINAGRI, esto se puede ilustrar con solo un dato: en el Municipio de Contramaestre, Provincia de Santiago de Cuba había 300 expedientes de herencia pendientes de solución en esta instancia municipal al cierre de 1999.¹⁶⁷

comunidades rurales estudiadas en la década de los 80, el nivel de escolaridad promedio era de 4,5 y de 4.7 grados, donde el promedio de edad fue de 41 y 43 años y habría poco argumentos para suponer que en otros sitios más alejados de las grandes ciudades del país el nivel sea superior, y que luego de veinte años, esta situación haya mejorado sensiblemente.

¹⁶⁶ Véase MARIÑO, A./ PAVÓ R. / y FRANCO, A.: *La conciencia jurídica de los jóvenes en la etapa actual de la construcción del socialismo en Cuba*.

¹⁶⁷ Ver Balance de la Actividad Jurídica en la Provincia de Santiago de Cuba del año 2000.

En cuanto a la segunda fase del procedimiento, si se analiza esta misma medida de tendencia central respecto a los promedios anuales de duración en días correspondientes a cada provincia, se apreciará el mismo comportamiento, es decir, que la media ha sido de 160.69 días, lo cual resulta muy superior al término de 45 días, que es el tiempo nominal que está dispuesto legalmente para que el expediente sea resuelto por el Delegado Territorial.

Tomando como base los términos establecidos, por la Resolución 24, los procedimientos de herencia no deberían extenderse más allá de los 90 días en total. Como ha podido demostrarse, el comportamiento en la práctica de la tramitación de los referidos expedientes dista bastante de tal indicador, habiendo ocurrido que el tiempo promedio anual del total de procedimientos de este tipo entre 1991 y 1998 fue de 321.57 días, apreciándose que existen provincias como Santiago de Cuba y Villa Clara donde la media ha sido de 437.93 y 424.58 respectivamente. Ver Tabla 3 y Grafico 1.

Así que partiendo de las evidencias empíricas disponibles se puede afirmar que los procedimientos de herencia de tierra, como tendencia fundamental se han venido tramitando en un tiempo que excede de lo que se ha considerado como duración razonable, fenómeno que se ha denominado indistintamente por diversos autores como lentitud, dilaciones indebidas, demora o retraso en la justicia.

Pero es sabido que el Promedio, constituye un indicador de tendencia central, que tiende a suavizar o a absorber las fluctuaciones aleatorias que presenta la duración de cada expediente en particular, es decir que esta magnitud única, en el análisis que nos ocupa, pudiera ocultar la longevidad de algunos casos que han demorado varios años en ser resueltos, de ahí la necesidad y la utilidad de apreciar los datos que aparecen en las tablas sobre los valores máximos y mínimos que han tenido los expedientes tramitados lo que da idea precisamente de la tendencia y las notables fluctuaciones en la duración, véase en la Tabla 3 los casos que se resaltan, cuya tramitación en una sola de las fases, que debió durar 45 días, o en su tramitación total que debió consumir solamente 90 días, ha sido de más de 2000 o de 3000 días, lo que equivale a 6 o más de 8 años.

TABLA 3 Expedientes de Herencia. Índice de demora.

1995						Año 1996							
Pro v.	- V ¹	+ V ²	- V ²	+ V _t	- V _t	+ V ¹	- V ¹	+ V ²	- V ²	+ V _t	- V _t		
Sgo.	151	1194	171	1369	324	604	78	759	15	894	104		
Gt	42	258	14	756	282	278	59	225	55	425	184		
Gr	31	427	13	699	86	518	48	407	28	731	97		
Hol	10	173	5	377	15	1173	53	107	42	1245	95		
LT	8	199	37	326	38	123	3	167	19	324	41		
CA	29	125	15	420	55	321	3	146	2	413	74		
SS	55	523	50	583	106	438	7	559	14	1729	49		
VC	63	672	92	763	167	732	36	467	12	994	124		
Año 1997						Año 1998							
Pro v.	+ V ¹	+ V ¹	- V ¹	+ V ²	- V ²	+ V _t	- V _t	+ V ¹	- V ¹	+ V ²	- V ²	+ V _t	- V _t
Sgo.	481	436	24	494	29	526	282	364	154	179	3	54	154
Gt	425	232	104	167	37	377	188	212	77	287	26	350	103
Gr	427	652	62	384	77	818	142	701	44	456	35	620	124
Hol	278	380	36	212	65	567	185	135	94	104	42	195	136
LT	238	916	15	189	14	314	152	139	14	194	29	272	51
CA	405	211	3	384	1	523	85	83	47	106	80	163	134
SS	450	2278	39	450	41	2728	94	460	2	397	30	732	94
VC	565	3754	53	253	36	3911	172	1731	28	814	56	2545	84

+V1: Tiempo máximo de tramitación en el municipio.

-V1: Tiempo mínimo de tramitación en el municipio.

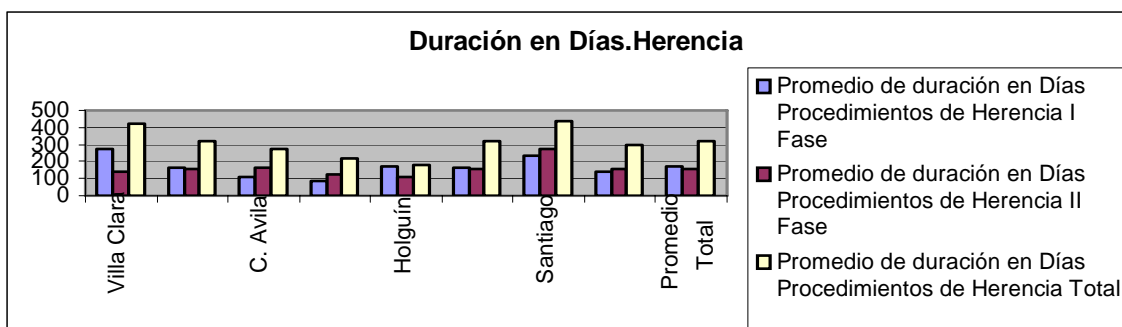
+V2: Tiempo máximo de tramitación en la provincia.

-V2: Tiempo mínimo de tramitación en el municipio

+Vt: Tiempo máximo de tramitación en total.

-Vt: Tiempo mínimo de tramitación en total.

GRAFICO 1



Esta valoración fue corroborada por los expertos en la Tabla 4

TABLA 4 Opinión de los expertos sobre la proporción de expedientes demorados.

	Muchos	%	Algunos	%	Ninguno	%	Total
Procedimientos demorados	24	96	1	4	-	-	25
Procedimientos pendientes de Resolución con más de un año	21	84	4	16	-	-	25
Procedimientos pendientes de ejecución con más de un año	21	84	4	16	-	-	25
Expedientes devueltos de provincia a municipio por omisiones y errores	22	88	3	12	-	-	25

Véanse, a este mismo respecto por ejemplo datos más recientes en las Tabla 5 y Tabla 6, sobre el caso de la provincia Holguín.

TABLA 5 Provincia Holguín. Substanciación de los expedientes de Herencia en el Municipio. Período 2000-2005.

Hasta 45 días	%	Entre 46-90 días	%	Entre 91-120 días	%	Más de 121	%
30	40	45	21	11	5,1	128	59,8

TABLA 6 Provincia Holguín. Substanciación de los expedientes de Herencia en la Provincia. Período 2000-2005.

Hasta 45 días	%	Entre 46-90 días	%	Entre 91-120 días	%	Más de 121	%
39	18,2	66	30,8	27	12,6	82	38,3

Fuente: 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, Tesis de Especialidad en Asesoría Jurídica, facultad de Derecho, Universidad de Oriente, 2007

Veamos también datos más recientes sobre la provincia Guantánamo en la Tabla 7.

**Procedimientos de Herencia por Municipios. Provincia. Guantánamo.
Año 2004. Tabla 7.**

Munici- pio	Dem. 6 meses	% del total	Dem. 9 meses	% del total	Dem. 12 meses	% del total	Dem. + de 12 meses	% del total
El Salvador	9	16	18	14	22	15	14	14
Gtmo	16	29	42	32	35	25	15	15
Yateras	6	11	12	9	38	27	24	23
M. Tames	0	0	7	5	8	5	3	3
Niceto Pérez	1	2	15	11	9	7	8	8
S. A. del Sur	6	11	11	8	8	5	9	9
Imías	3	5	11	8	10	7	12	11
Baracoa	7	3	8	6	9	4	8	8
Maisí	7	3	9	7	8	5	10	9
Total	55	13.3	133	30.5	144	33.1	103	23.4

Fuente: José Julián Figueras. La Transmisión de la Tierra en Cuba. Tesis de Especialidad en Asesoría Jurídica, Facultad de Derecho, Universidad de Oriente, 2006, p.70.

TABLA 8 Procedimientos de apelación. Tiempo promedio de tramitación

Año	Guantánamo	Granma	Stgo de Cuba	Villa Clara
1991	388	391	372	
1992	293	319	527	
1993	214	248	351	
1994	318	194	321	
1995	209	172	473	466.6
1996	412	348	1530	457
1997	227	296	808	486
Prome dio	294	284	625	469.86
Promedio Total			367.46	

En la instancia de apelación ante el Ministro de la Agricultura, también ha sido apreciable la demora en la tramitación de los procedimientos al comportarse la media en 367.46 días, en el período 1991-99, lo que si bien no era ilegal pues como

expresaba, la ley no había fijado un término para concluir este procedimiento, aún así pudiera considerarse que excedía del límite de lo que se debe estimar como duración razonable, tal y como se ilustra en la Tabla 8.

Esta laguna tuvo que ser resuelta luego de muchos años, mediante la Resolución 853 de 27 de octubre de 2003, del Ministro de la Agricultura, la que reguló en su Apartado Séptimo que, los recursos de apelación presentados al Ministro de la Agricultura serán resueltos en un término máximo de 60 días; pero es evidente que el problema no va a poder resolverse simplemente con esta regulación, pues ¿Cómo se lograría eficacia en este sentido?, ¿Cómo se obligaría al Ministro a su cumplimiento si el propio DL 125, impide que ante el silencio administrativo se pueda acudir a la vía judicial?.

Esta situación de retraso en la segunda instancia no deja de tener su importancia considerando que no es despreciable la cantidad de procedimientos de apelación y revisión que se promueven aún y cuando en la práctica es relativamente reducida la cifra de los procedimientos de este tipo que son declarados con lugar.

Sobre toda esa problemática de la demora, hace ya cuatro décadas el profesor argentino S. Sentís Melendo advertía que la lentitud de la administración de justicia había devenido en una enfermedad bastante generalizada.¹⁶⁸ Y un poco más recientemente el profesor E. García de Enterría revelaba como la lentitud, se había convertido en uno de los problemas más acuciantes de la justicia administrativa.¹⁶⁹

Pero si la lentitud de la justicia no es un problema reciente, ni exclusivamente de nuestro país, lo cierto es que la lentitud que se observa en el desenvolvimiento de los procedimientos agrarios en nuestro país, ha ido alcanzando expresiones inquietantes. Comparto esta preocupación sobre la gravedad del problema del retraso como forma anormal de desenvolvimiento del mecanismo de solución de los conflictos y reclamaciones agrarias, porque puede conducir a una situación de injusticia¹⁷⁰.

¹⁶⁸ Ver SENTIS MELENDO, Santiago: *La Celeridad de los juicios*.

¹⁶⁹ Ver GARCÍA DE ENTERRIA, Eduardo: *Hacia una nueva Justicia Administrativa*.

¹⁷⁰ Ver TORNOS MÁS, Joaquín: "La situación actual del proceso contencioso administrativo". En: *Revista de Administración Pública*. 122. Mayo-Agosto. 1990; PAREJO ALFONSO, Luciano: "La eficacia como principio jurídico de la actuación de la administración pública", en: *Revista Documentación Administrativa*. Número. 218-219, p. 16 y ss; MARTÍN CASTÁN R: "La polémica cuestión de la determinación del plazo razonable de la administración de justicia", en: *Revista*

Pero además, coincido en que no son despreciables los efectos que puede generar la justicia demorada, porque pudieran producirse daños y pérdidas de los bienes, afectaciones a los planes productivos y a los intereses y derechos de los productores, conocí de un caso, por ejemplo, en el que el procedimiento de adjudicación llevaba ya 6 años sin solucionarse y entretanto la empresa acopiadora se limitaba a emitir el cheque liquidando el pago por las producciones de café, a nombre del propietario fallecido, sin que los presuntos herederos pudieran extraer dinero de esa cuenta para los gastos de la finca, tampoco les era fácil obtener créditos en estas circunstancias, conozco que situaciones similares a ésta se dan en cierta proporción.

Han existido casos en los que la demora en la decisión definitiva y la deficiente solución ha ido exacerbando las contradicciones personales entre los sujetos en conflicto que han desembocado en actos violentos entre ellos y en fin en el deterioro definitivo de las relaciones interpersonales y familiares con la consiguiente pertinacia definitiva en la actitud litigiosa.

Por otro lado la demora en la tramitación y vinculado a ello el descontrol en cuanto al estado de la tramitación y la falta de exigencia sobre el cumplimiento de los términos, pueden traer otros problemas, el deterioro y el extravío de los expedientes y documentos correspondientes a los procedimientos agrarios y pueden ser base – aunque por supuesto no es el único factor que ha condicionado este problema- para actos de ilegalidades en la posesión de la tierra, lo cual había venido ocurriendo en cuantía considerable.¹⁷¹

Pero además la lentitud en la tramitación tiende a minar la confianza de los ciudadanos en las instituciones del Estado, atacando el principio de seguridad jurídica y creando un sentimiento de indefensión,¹⁷² lo cual es muy importante evitar en el caso de una sociedad socialista como la cubana. Hace más de un siglo, en 1887, José Martí, el pensador cubano universal y escribió una frase que viene aquí muy a propósito, “En

Europea de Derecho Constitucional, Número 10, 1984; de MARTÍN MATEO, Ramón: *Eficacia Social de la jurisdicción contencioso administrativa*.

¹⁷¹ En carta del Ministro de la Agricultura Alfredo Jordán Morales, de fecha 25 de diciembre de 2000, se habla de 137 802 ilegalidades y aún el estudio no se había concluido para esa fecha. Ver *Sistema de Control Estatal de la Tierra*, MINAGRI, La Habana, 2000, p.42.

¹⁷² ver RAMOS MENDEZ, Francisco: *Derecho Procesal Civil*. T-I, p. 365

la justicia no cabe demora y el que dilata su cumplimiento la vuelve contra sí. La experiencia política así lo falla, no el mero sentimiento.”¹⁷³

Inobjetablemente que el problema del incumplimiento de los términos del procedimiento ha tenido en nuestro contexto una explicación multicausal, muchos juristas opinaron coincidentemente en que un factor importante es la ausencia de términos en la ley para muchos procedimientos agrarios y particularmente para los procedimientos de apelación, de tal manera que frecuentemente la persona que reclama o litiga ante las instancias del MINAGRI se enfrenta a una respuesta lenta y lo peor es una ante ello carece de los suficientes remedios jurídicos para luchar contra lo que se denomina como inactividad formal de la administración y queda en estado de indefensión jurídica, esta realidad aflora particularmente cuando las personas afectadas acuden ante los Departamentos de Atención a los Derechos Ciudadanos, de la Fiscalía, para quejarse de las referidas demoras.

47. El Funcionamiento Anormal y la Sobrecarga.

Otra dimensiones, que permiten calificar el desenvolvimiento del mecanismo y de los procedimientos agrarios son: la sobrecarga y el funcionamiento anormal, tomándose como indicadores de éste último problema a: la inestabilidad en la permanencia en el cargo de los especialistas jurídicos y del personal auxiliar de las dependencias jurídicas territoriales del MINAGRI, la insuficiente calificación de los especialistas jurídicos y las carencias en la disponibilidad de recursos materiales., todo cual puede apreciarse la información tabulada.

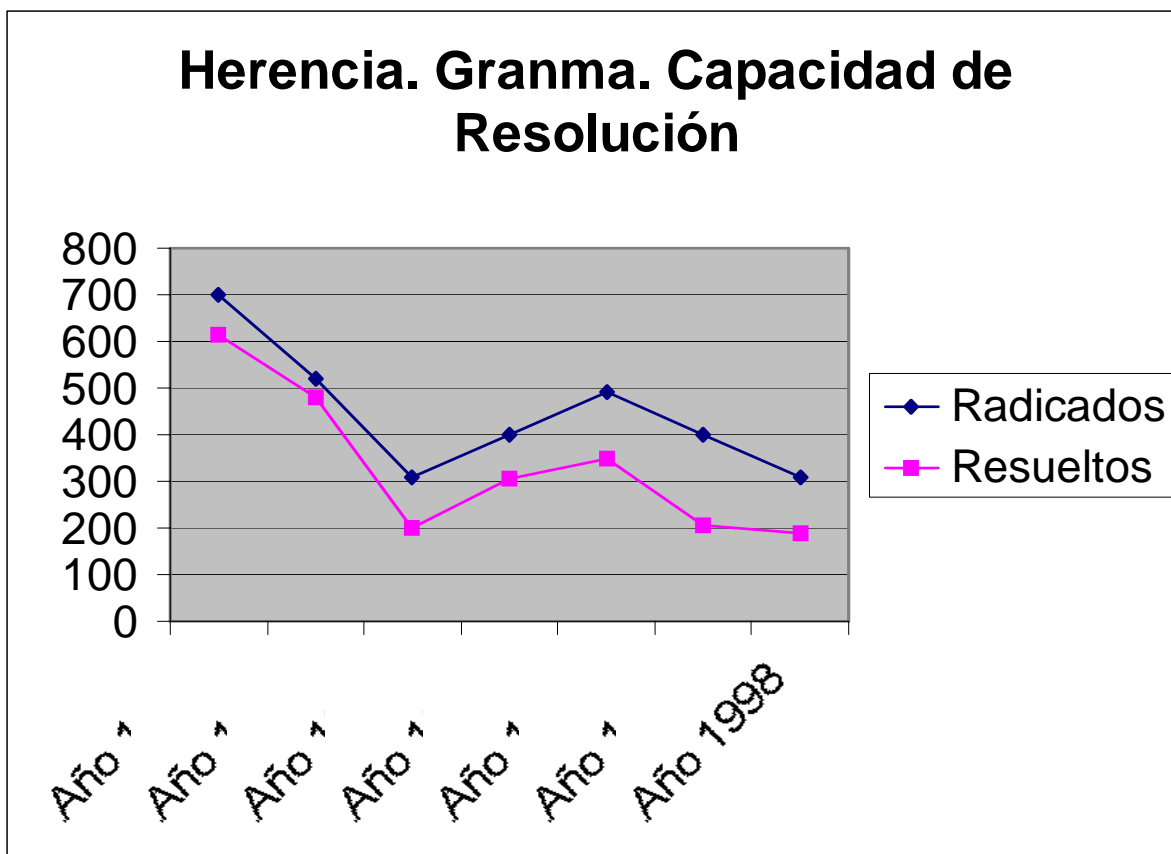
La relación entre el Número Promedio Anual de expedientes resueltos y el Número Promedio Anual de expedientes radicados pone de manifiesto una sostenida tendencia hacia la pendencia de asuntos, tal y como se ilustra en la Tabla 9 y en el Gráfico 2, siendo del 75% en Granma, del 77.05 en Santiago y del 76.89 en Villa Clara. Resultando dos datos relevantes: la cifra de radicados es siempre mayor que el número de casos que se resuelven por las Delegaciones Territoriales y la cifra que se radica se mantiene alta y la capacidad de resolución tiende a disminuir.

¹⁷³ MARTI PEREZ, José: “Las fiestas de la Constitución de Filadelfia”, *La Nación*, Buenos Aires, 11 de noviembre de 1887, *Obras Completas*, Tomo XIII, p. 320.

TABLA 9 Procedimientos de herencia capacidad de resolución por años

Año	Granma			Santiago de Cuba		
	Cant.Rad.	Cant. Res.	%	Cant. Rad.	Cant. Res.	%
1992	700	615	87.85			
1993	519	480	92.48			
1994	308	200	64.93			
1995	400	306	76.65	148	127	85.81
1996	491	350	71.28	319	236	33.98
1997	400	205	51.25	184	133	72.28
1998	310	190	61.29	129	105	81.39
Total	3128	2346	75.00	780	601	77.05
Promed.	518.26	335.14		195	150.25	
	Guantánamo*					
2004	435	332	76			

Fuente: FIGUERAS, José Julián. La Transmisión de la Tierra en Cuba. Tesis de Especialidad en Asesoría Jurídica. Guantánamo. Febrero de 2006. Facultad de Derecho. Universidad de Oriente.

Grafico 2

Esa situación no resulta novedosa conociéndose que al cierre de 1986, el 44.85% de los expedientes de herencia radicados en ese año quedaron pendientes en todo el país, tal cual se ilustra en la Tabla 10.¹⁷⁴

Como se ha podido apreciar el indicador asuntos resueltos por año se haya comportado, como una nota sostenida, en torno al 75% de los asuntos radicados, en varias provincias y a lo largo de un lapso de más de 10 años, lo que no ha de reputarse como casual.

Pero el análisis de la resultante de la evolución del número de los asuntos que se radican y los asuntos que se resuelven por año, permite valorar las posibilidades reales del mecanismo de recuperar los atrasos y superar la actual situación de sobrecarga, al tiempo que arroja luz sobre la idoneidad o no de la situación actual de disponibilidad

¹⁷⁴ Ver MC CORMACK, Maritza et al: "La transmisión de la tierra propiedad del pequeño agricultor", p. 32.

de los recursos materiales y humanos, y de los que serían necesarios para lograr un funcionamiento normal.

TABLA10 Situación de los expedientes de herencia de tierra 1987

PROVINCIAS	Radicados	Resueltos	%	Pend.	%	Apelaciones	%
Pinar del Río	507	199	39.2	308	60.8	18	9.0
La Habana	1586	1475	93	111	7	55	3.72
Matanzas	1450	1126	77	324	23	32	2.84
Villa Clara	1990	510	25	1450	75	18	3.52
Cienfuegos	772	470	60	302	40	6	1.27
Sancti Spíritus	490	377	76.7	113	23.3	19	5.03
Ciego de Ávila	1012	529	52.2	483	47.8	13	2.45
Camagüey	1318	853	64.7	465	35.3	11	1.2
Las Tunas	545	191	35	354	65	15	7.8
Granma	3638	1519	41	2119	59	57	3.75
Holguín	3963	2335	58	1628	42	102	4.36
Santiago de Cuba	1050	876	88	174	12	5	5.70
Guantánamo	1378	403	29	975	71	5	1.24
Isla de la Juventud	20	12	60	8	40	1	8.33
Total	19719	10875	55.14	8844	44.85	357	3.28

Fuente: Informe de Trabajo Anual de la Dirección Jurídica del MINAGRI, 1987

La utilidad de tales expresiones está asociada también a la necesidad de establecer proporciones adecuadas entre: el número racional de especialistas y el número racional de casos que deben resolverse dentro de un término racional, permitiendo aproximarse al grado de incidencia de los recursos materiales y humanos como indicadores del funcionamiento normal del mecanismo, sin olvidarse que sobre esas proporciones inciden las cifras de otros asuntos administrativos que los especialistas deben también atender.

48. Dinámica de los trámites del procedimiento agrario.

Se han apreciado insuficiencias en la radicación de los expedientes en las Direcciones Municipales, las que tienen por base las deficiencias en la calidad de las normas que regulan este extremo, dado que se tiende a radicar el expediente no al promoverse, sino cuando los documentos a aportar por el reclamante están ya completos, aunque es justo reconocer que sobre todo a partir del año 1998, se ha

producido una mejoría en esta situación, advirtiéndose una mayor uniformidad y control sobre la radicación.

En cuanto a la Declaración Jurada se pudo detectar que en ocasiones, no se consignan todos los datos que se exigen, ni se deja constancia por el Especialista del MINAGRI del término concedido para que el interesado presente los documentos que se requieren.

Es necesario insistir en que en el caso de los trámites de herencia la vigente Resolución 24, exige que el procedimiento se inicie sin representación letrada, sino mediante una Declaración Jurada que debe formular el presunto heredero ante los funcionarios del MINAGRI. Tal vez el legislador pretendió prescindir lo más posible de los abogados como un recurso para hacer que los procedimientos resulten ágiles y menos onerosos para los interesados.

El resultado que se ha ido obteniendo paradójicamente parece haber sido todo lo contrario, a falta de abogados que los representen los campesinos demoran o cumplen mal con los términos y se presentan problemas con la calidad de los trámites, atribuibles a los funcionarios y técnicos del MINAGRI, fundamentalmente en las instancias municipales, derivado de la circunstancia de que por los regular no hay abogados en tales dependencias.

Para resolver en parte esta situación algunos especialistas del MINAGRI han reinterpretado la legislación y permiten la representación letrada, pero en muchos sitios no es así, de ahí la disparidad que se ha podido apreciar en la tramitación. Este problema en mi opinión, también requeriría de regulación jurídica más clara en el futuro.

Por otra parte la interpretación literal y restrictiva -planteada como hipótesis anteriormente y comprobándose que ocurre con reiteración en la práctica-, que se hace por parte de los especialistas de las DMACC, del Art. 24 de la R.24, según la cual se obliga al reclamante en todos los casos a probar documentalmente los supuestos a los que se refiere, aún y cuando estos extremos muchas veces no son ni litigiosos ni equívocos, obligándolos a realizar frecuentemente procesos de reconocimientos de matrimonio, llega a ser significativo en la demora de los expedientes dada la coexistencia en las zonas rurales de una baja nupcialidad y de la consensualidad como

el patrón histórico de formación de la familia ¹⁷⁵, así como subsanaciones de error, filiaciones y otros trámites, es causa de retardo en la tramitación, en lo que coinciden las valoraciones de los expertos entrevistados, tal y como se ilustra en la Tabla 11.

TABLA 11 Opinión de los expertos sobre la demora y algunas causas legales.

Causa de demoras	Expertos					Especialistas del MINAGRI				
	Si	%	No	%	Total	Si	%	No	%	Total
Reconocimiento de matrimonio	21	84	4	16	25	10	83.3	2	16.6	12
Filiación	19	76	6	24	25	11	91.66	1	8.33	21
Subsanación de errores	21	84	4	16	25	12	100	0	-	12
Información para perpetua memoria	21	84	4	16	25	9	75	3	25	12

Este problema, tiene su base en una deficiencia normativa. El hecho de que el Decreto-Ley 125 y su reglamento suprimieran la necesidad de realizar una previa Declaratoria de Herederos judicial o notarial para la reclamación de derechos hereditarios sobre bienes agropecuarios constituye un indiscutible paso de avance, que nos acerca un poco más a esos propósitos que señalara la FAO, y siguiendo ese discurso, no debería exigirse y de acuerdo con el principio de celeridad, que las personas para promover el procedimiento, tengan que realizar, por ejemplo subsanaciones de errores, filiaciones, etc., sobre todo cuando esas situaciones resultaren notorias o convalidadas por los hechos, al menos ese criterio prevalecía entre los especialistas del MINAGRI que intervinieron en la redacción del proyecto del citado Decreto-Ley y de su reglamento.¹⁷⁶

Sin embargo, cabe el cuestionamiento, pues si había tal consenso sobre ello, el mismo, debió incluir algún precepto que normara ese particular, señalando los supuestos en los que se procedería a exigir esos trámites adicionales, regulando, por ejemplo, que se debería tener en cuenta si se tratara de situaciones litigiosas, equívocas, etc. En

¹⁷⁵ Ver RECA MOREIRA, Mayda, et al: *Análisis de las Investigaciones sobre la Familia cubana 1970-1987*. p. 60.

¹⁷⁶ REY SANTOS, O. En el Curso de Postgrado "Derecho Agrario". Del 16-20 de Septiembre de 1992. Centro Regional de Superación de la Organización de Nacional de Bufetes Colectivos. Santiago de Cuba.

la práctica ocurre que se exige el reconocimiento judicial de matrimonios lo que si bien resulta coherente con la verdadera noción del concepto “Cónyuge” que refrenda el referido artículo 18 del Decreto- Ley 125, complica bastante la tramitación de muchos expedientes, afectándose el principio de celeridad y por tanto merece en el futuro una mejor solución normativa.

Se observaron también deficiencias en el cumplimiento de diligencias de prueba, si bien ello tiene por causa en primer término, la ausencia casi total de normas en la referida Resolución 24/91 en cuanto a presentación, práctica y apreciación de las pruebas, lo cual se confirma por parte del criterio de los expertos según se ilustra en la Tabla 12.

TABLA 12 Opinión de los expertos sobre la práctica de pruebas

	Muy Buena	%	Buena	%	Regular	%	Mala	%	Total
Calidad de la práctica de pruebas		-	-	-	13	52	12	48	25

Se han estado presentando constantes omisiones y devoluciones en los expedientes, en lo cual coinciden los expertos consultados, si bien estos indicadores resultan difíciles de registrar estadísticamente por la inexistencia de los controles que permitan registrar las incidencias fehacientemente; pero -véase por ejemplo en la Tabla 13 y en el Gráfico 3, como en la Provincia de Ciego de Ávila, el índice de expedientes devueltos de Provincia a Municipio fue del 24.48% del total de los radicados, en Santiago de Cuba, en 1999 fue del 20,8 %. ¹⁷⁷

TABLA 13. Procedimiento de herencia. Expedientes devueltos de provincia a municipio. Municipio Morón, Ciego de Ávila, 1991-1998.

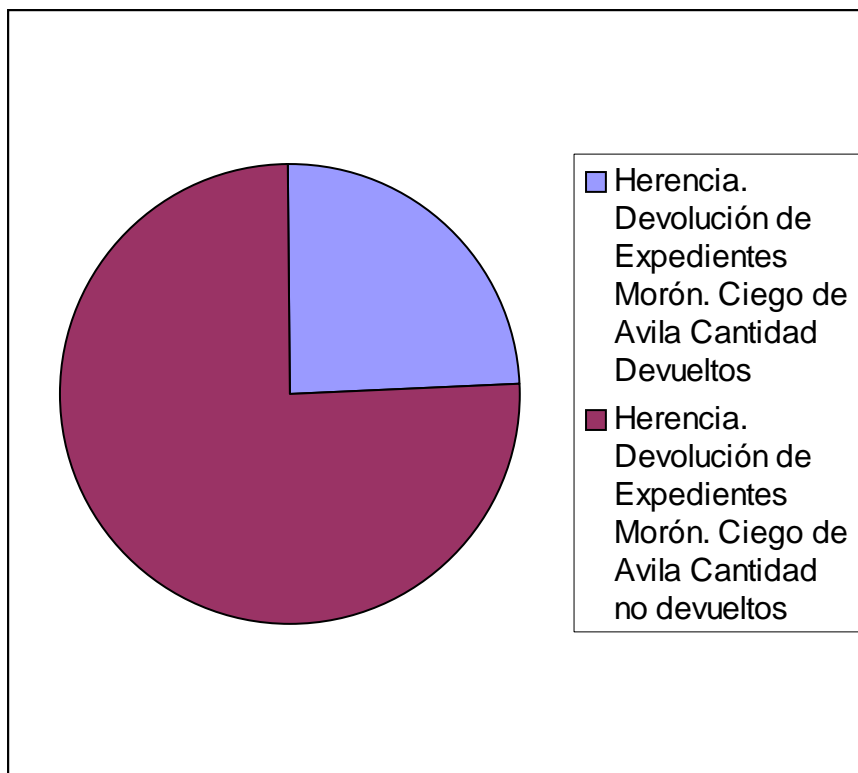
Cantidad Radicados	Cantidad Devueltos	%
245	60	24.48

Es evidente que lo anterior también está asociado al ya aludido tema de la insuficiente representación letrada y de la escasez de asesoramiento jurídico en las

¹⁷⁷ Ver Informe Balance de la Actividad Jurídica de Santiago de Cuba en 1999

dependencias municipales del MINAGRI. Así como a la falta de preparación jurídica de los funcionarios que deben tramitar y decidir sobre los expedientes.

Gráfico 3. Devolución de Expedientes de Herencia de la Provincia al Municipio. Morón. Ciego de Ávila.



Se ha apuntado entre las causas de la demora, la falta de celeridad en los trámites de consulta a la ANAP y al MINAZ, aunque lo cierto es que en la práctica el cumplimiento de este proceder establecido por exigido por el DL 125, se ha cumplido irregularmente, como se ilustra en la Tabla 14.

TABLA 14 Opinión de los expertos sobre el cumplimiento del trámite de consulta a la ANAP y al MINAZ.

	Siempre	%	Casi siempre	%	A veces	%	Nunca	%	Total
Consulta a la ANAP	1	4	18	72	6	24	-	-	25
Consulta al MINAZ			1	4	4	-	20	-	25

Respecto a la obligación de oír el parecer de la ANAP, aún no puede decirse que ello se cumpla en todos los casos, y en el caso de la consulta al MINAZ, a que se refiere la segunda parte de este precepto, resulta significativo su incumplimiento reiterado dentro de los procedimientos.

Sobre esta cuestión, de la consulta a la ANAP y al Minaz, el Ministerio de la Agricultura dictó la Resolución 853 de 2003, por la cual dispuso que se ratificaba este trámite en los procedimientos fijando un término de 15 días para que los consultados emitieran su parecer y que de no hacerlo, se continuará la tramitación y resolverá sin contar con ello. Resulta evidente que la razón del precepto reside en la frecuente demora de la ANAP y el Minaz en ser diligentes al ser consultados, sin embargo resulta cuestionable el contenido de lo aquí dispuesto pues parece que distorsiona el espíritu de lo que fuera dispuesto por el Decreto Ley 125, en cuanto a la obligatoriedad de que las autoridades del MINAGRI escuchen el parecer de ambos, ahora queda el MINAGRI autoliberado de cumplir con esa previsión del Decreto Ley y lo peor es que los perjudicados pudieran ser al final de cuentas, los reclamantes.

Se pudo apreciar una relativa mejoría en la consulta a la Comisión Agraria y en su funcionamiento, en lo cual coinciden los criterios de los expertos, pero como ya se dijo su impacto es limitado y relativo dado su papel meramente consultivo y que solo se llevan allí un número determinado de casos.

También se apreció en este ámbito y particularmente en los procedimientos de herencia el empleo por parte de los especialistas y técnicos del MINAGRI, de modelos o proformas para realizar los diferentes trámites, la Declaración Jurada, el Predictamen y la Resolución. Ello obviamente permite ganar tiempo y facilitar la labor de funcionarios que por lo menos en a nivel de municipio, normalmente no son graduados de Derecho, ni siempre cuentan con el servicio de asesoría jurídica, por tanto ello está relacionado con los aludidos problemas de la sobrecarga y evitar las demoras, y desde este ángulo el empleo de tal recurso puede estimarse positivo. No obstante llama la atención que se utiliza en las Delegaciones de algunos territorios un modelo para elaborar la Resolución que decide el fondo del procedimiento, en la cual sólo se aprecian como espacios en blanco para ser llenados, en la parte expositiva, los datos generales del promovente, la descripción de la finca, el nombre del propietario que fallece, y en la parte resolutive, la designación del heredero de la finca y la fecha y

lugar de la resolución, es decir que no se prevé espacio para el razonamiento acerca de los elementos que se tuvieron en cuenta para apreciar que las personas reúnen o no cada uno de los requisitos establecidos sustantivamente para heredar, esto por supuesto es relevante en los procedimientos de apelación, es decir, si la Resolución administrativa es poco explícita en el razonamiento, ello puede limitar la eficacia del derecho a impugnarla, esto se ilustra con el modelo de Resolución que aparece como Anexo III.

Vinculado a lo anterior se visualizó que las Resoluciones que ponen fin a los procedimientos de herencia, en general, resultan omisas en los pronunciamientos relativos a: la adjudicación de las viviendas ubicadas en la finca y de los demás bienes agropecuarios.

Otro trámite del procedimiento al que se le advierten deficiencias, de acuerdo con la indagación empírica realizada, es el de la Ejecución de la Resolución que da fin al procedimiento.

Aunque este indicador sería difícil de reflejar estadísticamente con exactitud, por la inexistencia de registro de los datos necesarios, se detectaron muchas resoluciones pendientes de ejecución, por un tiempo que a veces se extiende por años, lo que es ratificado por la opinión de los expertos. Ello tiene por base la inexistencia de regulaciones sobre el procedimiento de ejecución de Resoluciones. Este problema comienza a tomar cuerpo en la práctica a partir de un cumplimiento demorado del trámite de notificación de la Resolución, véase por ejemplo el caso de la provincia de Holguín en la Tabla 15.

TABLA 15 Provincia Holguín. Notificación de las Resoluciones. 2000-2005.

Hasta 15 días	%	Entre 16-90 días	%	Entre 91-120 días	%	Más de 121	%
28	13,1	87	40,6	4	1,9	95	44,4

Fuente: FERNÁNDEZ PEÑA, Sandra. El procedimiento para la herencia de la tierra y demás bienes agropecuarios del pequeño agricultor fallecido. Comportamiento en el municipio de Holguín. Tesis de Especialidad en Asesoría Jurídica. Facultad de Derecho. Universidad de Oriente. Noviembre. 2007

En cuanto a las principales causas de la lentitud, la sobrecarga y demás deficiencias señaladas, en la tramitación de los expedientes de herencia de tierras, traspasos y

otras reclamaciones, los criterios de los expertos y funcionarios del MINAGRI consultados coinciden en identificar tanto causas objetivas como subjetivas, como puede verse en la Tabla 16.

Tabla 16. Opinión de los expertos sobre las causas de las demoras en la tramitación de procedimientos agrarios

Causa de las demoras en la tramitación de procedimientos agrarios	Si	%	No	%	Total
1. Insuficiencia de recursos materiales	25	100	-		25
2. Insuficiente cantidad de especialistas	25	100	-		25
3. Insuficiente exigencia hacia los encargados de los trámites	23	92	2	8	25
4. Falta de asesoría jurídica a los reclamantes	22	88	3	12	25
5. Falta de regulación de términos	20	80	5	20	25
6. Deficiencia en las normas de procedimiento	19	76	6	24	25
7. Prioridad de otras tareas	18	72	8	28	25
8. Deficiencias organizativas	22	88	3	12	25
9. Insuficiencia de personal auxiliar	25	100	-	-	25
10. Devoluciones por errores y omisiones en la tramitación	24	96	1	4	25

Un problema subjetivo de gran peso es por ejemplo la falta de una suficiente exigencia, ha ocurrido, que hay algunas dependencias municipales que durante el transcurso de un año no han concluido ni elevado ningún expediente a las Delegaciones Territoriales, resulta incomprensible, de acuerdo con el ya aquí citado Informe de la actividad jurídica del Ministerio de la Agricultura en el año 1999, por ejemplo, que San Luís, Guamá y Contramaestre, precisamente entre los que más pequeños agricultores tienen, sea nula la cifra de expedientes de herencia elevados, es difícil creer que no falleció ningún propietario y que nadie concurrió a tramitar la herencia durante un año.

49. El modelo de justicia agraria actual: retos de hoy y del futuro.

a) Lentitud, sobrecarga y burocratismo.

Los problemas señalados deben ser objeto de análisis, precisamente porque desde los primeros momentos del triunfo de Enero de 1959, el Gobierno Revolucionario mostró una sensibilidad por los problemas del campesinado, no conocida antes en Cuba, ni en ningún país de nuestro continente, lo cual se corrobora no sólo en el cumplimiento de la promesa de entregar la tierra a todo aquel que la trabajara, sino en

la clara voluntad política de llevar hasta sus últimas consecuencias la Ley de Reforma Agraria dictada el 17 de mayo de 1959, creando un mecanismo ágil y eficaz para la solución de las reclamaciones y conflictos derivados de la aplicación de dicha Ley.

El INRA, como bien se ha dicho, "se deshizo de las trabas burocráticas que lastraban las instituciones estatales que la Revolución heredaba del viejo sistema, inauguró un nuevo estilo revolucionario de actuación dinámica y operativa"¹⁷⁸; y lo que aquí se ha apreciado pone en cuestión uno de los fundamentos en los que descansa la atribución al mecanismo administrativo de la solución de reclamaciones y conflictos agrarios, pues como expresara O. Rey Santos: "La vía administrativa por la ausencia de una serie de ataduras procesales, puede dar respuesta en un término menor a la cuestión debatida en materia agraria."¹⁷⁹

Esta situación, lejos de aliviarse, estimo que pudiera más bien ir agravándose de año en año, no siendo previsible que se produzca un desatascamiento espontáneo a corto plazo, pues si los índices de casos pendientes aumentan, la presión sobre la capacidad de resolución pudiera mantenerse o incluso elevarse a costa de los cambios sustanciales en la estructura de tenencia de la tierra que se han estado produciendo y otros.

Las modificaciones recientes en la legislación agraria¹⁸⁰ -que ya van generando cambios en la estructura de tenencia de tierras existentes, pues suponen la entrega de cientos de miles de hectáreas de tierras estatales ociosas en condición de usufructo a favor de tenedores privados y cooperativas y el consiguiente avance en el desarrollo de sentimientos de dueños- pudieran favorecer el despliegue de una conflictividad hoy latente, así como el aumento de su disposición a litigar por parte de los sujetos en la medida en que comiencen a ser mejor asistidos jurídicamente, eso ya se ha ido viendo particularmente en el aumento considerable de la actividad litigiosa de los sujetos agrarios ante las Salas de lo Económico de los Tribunales, esto ha estado

¹⁷⁸ FERNANDEZ RIOS, Olga: *Formación y Desarrollo del Estado Socialista en Cuba*, p. 215.

¹⁷⁹ REY SANTOS, Orlando: *La Jurisdicción del Derecho Agrario*, p.58.

¹⁸⁰ Ver DECRETO LEY 259, *Sobre la entrega de tierras ociosas en usufructo*, de 10 de julio de 2008 del Consejo de Estado y DECRETO 282, *Reglamento del Decreto Ley 259*, del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros.

produciendo un crecimiento y diversificación de la radicación en estas salas en algunas provincias del país .

Así por ejemplo, se puede inferir que de no introducirse cambios en el mecanismo, que conjuren el burocratismo y de mantenerse esas tendencias al crecimiento en la radicación de asuntos o de mantenerse altas esas cifras, con desbordamientos cíclicos u ocasionales, y de no reducirse el tiempo promedio de tramitación de los expedientes, la presión sobre la capacidad de resolución se mantendría o elevaría, creciendo la cifra de asuntos que quedan pendientes de un año hacia otro, acentuándose progresivamente el distanciamiento temporal entre la entrada y solución de los expedientes.

Benigno Pablo Castellanos, es del criterio de que el burocratismo no es un mal superado en la sociedad cubana, que es un fenómeno, que tiene como uno de sus rasgos esenciales el predominio de de la forma sobre el contenido.¹⁸¹

El burocratismo ha sido definido por Darío Machado, como:

El conjunto de factores causales y sus consecuencias, que crean y reproducen en las estructuras de regulación económica, política, social y cultural, mecanismos de freno a la realización eficiente de las soluciones de continuidad de las necesidades sociales y que conforman un fenómeno de naturaleza antidemocrática que puede ser conceptualizado a escala social.¹⁸²

En cuanto a las soluciones contra este mal, Benigno Pablo Castellanos, estimaba al derecho de queja como un mecanismo contra las trabas burocráticas.¹⁸³ Y por su parte Darío Machado, identificaba al control estatal administrativo y jurídico sobre la observancia de las normas.¹⁸⁴

No es posible dejar de apreciar, entre los problemas que han estado aquejando al funcionamiento de la justicia agraria, aquí ya analizados y sus causas, cierta dosis de burocratismo, que en algunos casos tiene una base normativa y en otros reside en la deficiente labor de interpretación y aplicación de las normas, les asiste razón a los autores anteriormente citados en cuanto a las posibles soluciones, pero es indudable

¹⁸¹ Ver CASTELLANOS, Benigno Pablo: *Quejas contra el burocratismo* , p.. 82.

¹⁸² MACHADO, Darío L.: *Burocracia y Burocratismo*, p.82

¹⁸³ Ver CASTELLANOS, Benigno Pablo: Op cit. 86.

¹⁸⁴ Ver MACHADO, Darío L : op cit p. 82.

que habría que elevar la cultura jurídica de los funcionarios administrativos que intervienen en la tramitación y decisión de los casos.

A este respecto el 27 de enero de 1988, el Ministro de la Agricultura dictó la Resolución 117, Sobre el Derecho a Reclamaciones, que como su denominación indica, reguló el procedimiento para que las personas que se consideren afectadas por la aplicación de la legislación agraria y otras disposiciones legales que les corresponda resolver a este organismo.

De acuerdo con esta resolución los reclamantes, promoverán el procedimiento ante los Delegados Territoriales de la Agricultura, quienes dispondrán de hasta 60 días para emitir mediante Resolución, la decisión pertinente, a esos efectos los Departamentos Jurídicos se encargarán de formar un expediente de cada reclamación y de dictaminar conforme a las pruebas que se aporten y las investigaciones que se realicen, los inconformes con lo resuelto tendrán un término de hasta 30 días para establecer recurso de apelación ante el Ministro de la Agricultura. Contra las resoluciones firmes se podrá promover a instancia de parte o de oficio procedimiento de revisión ante el Ministro de la Agricultura.¹⁸⁵

La propia resolución exceptuó el poder acudir a este procedimiento en los asuntos que versen sobre la aplicación de las resoluciones 324/83, 283/86 y 598/87 dictadas por el Ministro de la Agricultura, es decir, herencia de tierra, registro de tenencia de tierra, confiscaciones y expropiaciones por deficiente aprovechamiento, abandono negligente y transmisiones ilegales.

Como puede apreciarse, los asuntos de mayor relevancia y de frecuente insatisfacción, quedan excluidos de poder reclamarse por esta vía, bajo la concepción de que ya el quejoso dispuso de una vía legal específica para hacerlo, lo cual pudiera ser polémico, pues la práctica ha mostrado reiteradas veces como se presentan casos en los que habiéndose agotados los procedimientos legales o habiéndose vencido los términos para hacerlo, se ha comprobado que lo resuelto fue notoriamente injusto y desajustado completamente a Derecho, y no existe entonces ningún procedimiento jurídico para enmendarlo, creándose ante este posible cierre burocrático del asunto situaciones de indefensión.

¹⁸⁵ Ver RESOLUCION 117, MINAGRI, Sobre el Derecho de Reclamaciones, de 27 de enero de 1988, en: LA O SOSA, Mario: *Compendio de Legislación Agraria Cubana*, pp. 278-279.

Ante estas situaciones, las personas inconformes con las decisiones que atañen al Ministerio de la Agricultura, y estándole vedado en muchos casos acudir al procedimiento referido, han estado utilizando varias vías para impugnar o intentar que se revisen las decisiones de este organismo, como son las cartas a diferentes instancias del Partido Comunista, del Estado y del Gobierno, tales instancias lo que hacen es reconducir las reclamaciones a las Delegaciones territoriales, indicándole la necesidad de ofrecer una respuesta,. Véase por ejemplo los datos de un estudio realizado en la Provincia de Granma en el año 2005 en la Tabla 17.

Tabla 17. Cantidad y tipos de reclamaciones ante el Delegado Territorial en la Provincia de Granma. 2005.

Vía de canalización del planteamiento	Cant.	Solución	Con lugar en parte	Con lugar	Sin lugar
Cartas al Delegado Territorial MINAGRI	79	25	21	18	27
Entrevista con el Delegado Territorial del MINAGRI.	313	196	114	82	96
Cartas al Primer Secretario del PCC Provincial	92	35	26	19	27
Carta al Presidente del Gobierno Provincial	19	5	7	3	4
Carta al Consejo de Estado	63	14	27	14	13
Total	566	275	198	136	167

Fuente: De Marcos Ramírez Antonio: La Queja Agropecuaria como proceso especial a la luz de las exigencias actuales. Tesis de Especialidad en Derecho Civil. Santiago de Cuba, Junio. 2006.

En el aludido estudio resaltó la significativa cifra de 566 reclamaciones, las que deben entenderse en paralelo con los asuntos que se tramitaron mediante los procedimientos establecidos –de herencia, usufructo, compraventas, permutas y otros-, de ellas 501, para un 88,5 ya tenían una respuesta al cierre del año, lo cual es significativo pues se supone que este tipo de mecanismo debe ser supletorio o subsidiario del mecanismo administrativo legalmente establecido. No deja de llamar la atención que 54 de los asuntos tramitados, para un 9,5% correspondieron a reclamaciones sobre herencia de tierra, siendo el segundo tipo de asuntos en provocar las reclamaciones, solamente superados por las quejas sobre viviendas que fueron

143, para un 25,2%. Aquí como puede verse, resalta que 334, de los 566 procedimientos, para un 59%, tuvieron decisión favorable o parcialmente favorable al reclamante, lo que por una parte, conduce a una valoración favorable a la intervención del Partido Comunista y el Gobierno en la eliminación de las trabas burocráticas y por tanto en la solución de los procedimientos que deben resolverse por las instancias del Ministerio de la Agricultura; pero al mismo tiempo delata la limitada eficacia del mecanismo legal establecido para impartir la justicia en materia agraria y la insuficiente exigencia existente en las instancias administrativas.

b) La Inseguridad Jurídica

Otro de los desafíos que deben enfrentar las autoridades del MINAGRI es la de superar los problemas de inseguridad jurídica. Resulta forzoso coincidir con Sergia Lemes Morales, cuando demuestra que la situación de inseguridad jurídica que deriva de la falta de completamiento normativo en torno al ejercicio de la función de atender a reclamaciones y conflictos agrarios y sobre los diferentes procedimientos agrarios, lo cual es causa de incertidumbre respecto a los trámites que habrían de realizarse en cada caso, generando reenvíos y tortuosas tramitaciones, e insatisfacciones en los justiciables¹⁸⁶, en ese mismo sentido se ha puesto en evidencia la necesidad de lograr unidad sistemática en todo el ordenamiento jurídico agrario y muy particularmente en lo que concierne a la impartición de la justicia en este ámbito.¹⁸⁷

c) El riesgo de la corrupción

Otro desafío, directamente deducible del anterior, consiste en que las numerosas lagunas normativas del Decreto ley 125, su reglamento y demás normas complementarias, al no regular de manera completa y adecuada los procedimientos de traspaso de la tierra y demás bienes agropecuarios, al tiempo de favorecer un justo arbitrio y flexibilidad en las decisiones, unido a la insuficiente exigencia, son la base para que se generen hechos de corrupción e ilegalidades este ámbito, ante el exceso

¹⁸⁶ Ver LEMES MORALES, Sergia: *Jurisdicción Agraria y Seguridad Jurídica en el Contexto Cubano Actual*, pp. 54 y 55.

¹⁸⁷ Ver PAVÓ ACOSTA, Rolando: *El Derecho Agrario Cubano: proposiciones para una reconstrucción sistemática*.

de potestades discrecionales en manos de los funcionarios del MINAGRI, en lo cual coincido con la valoración que hiciera Mayda Pérez Garrido,¹⁸⁸ a lo que también hay que añadir el hecho de que se trata de un mecanismo en el cual las decisiones no son adoptadas colegiadamente sino que son el producto unilateral de un funcionario, que además no tiene ningún contacto con las partes, ni con la tierra o demás bienes agropecuarios en conflicto, sino los especialistas jurídicos.

El diagnóstico sobre el estado actual del funcionamiento del mecanismo y los procedimientos establecidos en Cuba para la solución de las reclamaciones y conflictos agrarios, revela como corolario que no basta la existencia de una voluntad política para realizar la justicia agraria, ni la honestidad de los especialistas y funcionarios que se desempeñan en el MINAGRI, si falta el desarrollo jurídico e institucional suficiente.

d) El nihilismo jurídico.

El nihilismo jurídico se refiere a un estado particular de la cultura jurídica a nivel del ciudadano, que representa una determinada orientación axiológica del individuo con respecto a lo jurídico, determinando su conducta cotidiana, la motivación de sus actos y su modo de vida¹⁸⁹.

Se caracteriza por un déficit en la conciencia jurídica y la cultura jurídica, que se expresa en que el individuo se muestra indiferente, escéptico, carente de fe, o con una actitud de rechazo, respecto a las normas de Derecho, es decir, no conoce el Derecho, no lo quiere conocer, no lo reconoce, no lo usa y no lo respeta.

Los datos aportados por el estudio sobre la queja en materia agraria en la provincia de Granma, además de lo ya analizado, pudieran estar indicando -dado que existe una cantidad considerable de quejas formuladas a la Dirección del Partido y del Gobierno, que logran que expedientes demorados o paralizados por largo tiempo en su tramitación se resuelvan de pronto en breve tiempo debido a la intervención de tales instituciones, más la cifra de casos que se deciden entonces por la Delegación del MINAGRI de forma favorable al reclamante-, que existe en el ámbito de los funcionarios que tienen por resolver las reclamaciones, un determinado nivel de presencia de este

¹⁸⁸PEREZ GARRIDO, Mayda: *Los actos de traspaso de la tierra y la prevención de corrupción e ilegalidades*.

¹⁸⁹TUMANOV, V: *Nihilismo Jurídico*, p.131.

fenómeno de la conducta nihilista. Los remedios contra el nihilismo no pueden ser otros que la elevación de la conciencia y la cultura jurídica, y de los niveles de exigencia por el cumplimiento de la legalidad.¹⁹⁰

50. El modelo administrativo: perspectivas y opciones.

“Las palmas son novias que esperan y hemos de poner la justicia tan alta como las palmas”. José Martí, Tampa, 26 de noviembre de 1991, Obras Completas, Tomo IV, p.273

Es obvio que la correcta relación entre funcionarios y cantidad de asuntos en esta situación de lentitud y sobrecarga, es una condición indispensable para la recuperación del sistema, pero ello no resulta tarea fácil si se tienen en cuenta los múltiples factores incidentes. Sobre ello se ha propuesto un tipo de soluciones denominadas como extensivas, pues plantean la reducción de la sobrecarga y la lentitud incrementando los recursos materiales y humanos.¹⁹¹

Otro tipo de soluciones que pueden denominarse como intensivas, se proyectan hacia el mejoramiento de la eficiencia del sistema, cambiándolo o perfeccionándolo.

Digamos que la conjugación ideal de ambas vías conformaría la mejor manera de resolver estos problemas, pues de cualquier modo hay que resolver primeramente la adecuada correlación entre las cifras de funcionarios y casos que ingresan y luego o simultáneamente hacer innovaciones que aumenten la eficiencia del modelo, como es el cambio en las reglas de procedimiento.

¹⁹⁰ El problema de la insuficiente nivel de conciencia jurídica y cultura jurídica de los dirigentes estatales, ha sido demostrado a través de varios estudios en las últimas décadas, ver *Sobre la Cultura de Respeto a la Ley*, Comisión de Asuntos Constitucionales y jurídicos de la Asamblea Nacional del Poder Popular, La Habana, 1987, ver MARIÑO, Ángel; PAVÓ, Rolando y FRANCO, Antonio: *La Conciencia Jurídica de la Juventud en la etapa actual de la Construcción del socialismo* y ver PALACIOS, Humberto ; MARIÑO, Ángel; PAVÓ, Rolando y FRANCO, Antonio: *Factores fundamentales que inciden en la cultura de respeto a la Ley de la juventud cubana en la etapa actual.*”

¹⁹¹ Ver GONZALEZ PEREZ, Jesús:”La situación Actual de la Justicia Administrativa”, p.277.

Entonces pudiera pensarse en otras dos posibles alternativas de solución, una inmediata y otra mediata.

La Primera Propuesta, encaminada a la conservación, pero con una reforma inmediata, del modelo actual, en la medida en que pudiera intentarse convertirlo en un mecanismo verdaderamente asequible, económico y de tramitación sencilla, dotándosele de los medios materiales, técnicos y humanos necesarios, así como de un instrumento jurídico procesal nuevo y perfeccionado.

Sin embargo, tal proposición tendría que instrumentarse inmediatamente y requeriría de irse evaluando sistemáticamente que es capaz de mostrar el cumplimiento cabal de los mencionados propósitos dentro de un plazo de pocos años; logrando mejoras ostensiblemente en la calidad de la tramitación, recuperar los atrasos, reducir el tiempo promedio de tramitación de los asuntos a los marcos legales previstos y resistir la presión que ejercería el aumento de la litigiosidad en los próximos años, para ello se requerirían determinados recursos materiales.¹⁹²

Habría que tener en cuenta además, que tal propuesta sería una solución parcial a la situación planteada, quedando por resolver algunos de los problemas actuales del modelo; como la necesaria materialización de los principios de: imparcialidad del órgano que juzga, celeridad e inmediación. Además la atención a la solución de conflictos y reclamaciones, seguiría siendo una de las tantas funciones administrativas que realiza el grupo de funcionarios de los Departamentos Jurídicos MINAGRI, todo lo que no favorecería el logro de los mencionados propósitos de agilidad y eficacia, variante que habría que desechar siendo consecuentes con los argumentos aquí ya expuesto.

La Segunda Propuesta, de solución mediata, consiste en el establecimiento un nuevo mecanismo para la solución de las reclamaciones y conflictos agrarios, particularmente la institución de un órgano jurisdiccional especializado en los asuntos agrarios, dotados con reglas de procedimientos propias, adecuadas a las necesidades de la justicia agraria.

¹⁹² Cuando hace ya mas de 10 años, planteaba esta variante, la creía viable, al menos temporalmente, hoy, a la vista de que los problemas entonces diagnosticados, lejos de aliviarse se han mantenido y todo apunta a que se agravarían, creo únicamente viable asumir la propuesta de instituir los tribunales de tierra.

Tal propuesta, resulta en mi opinión la más coherente con el carácter de las deficiencias detectadas y sus causas, pero estimo que dada la complejidad de su introducción, habría que asimilarla perspectivamente, considerando el momento en que resulte oportuno políticamente y la necesidad de ir creando gradualmente toda una serie de condiciones económicas, institucionales y de diversa índole.

Conozco que esta propuesta tiene opositores públicos y ocultos, y estimo que ello es porque en primer lugar el asunto requiere como preámbulo de un debate científico que aun ha sido bastante limitado en el ámbito nacional cubano, algunos sobre todo, piensan que se trata de una solución ajena, propia de otras realidades, aún y cuando la propuesta tiene firmes raíces nacionales en la propia Ley de Reforma Agraria de 1959, que como se ha dicho se proyectó por la creación de Tribunales de Tierra. En cambio, es una mayoría de juristas; abogados, asesores, jueces, incluso algunos especialistas que laboran dentro de las propias estructuras del MINAGRI, la que es partidaria de la creación de órganos jurisdiccionales agrarios.

Aquí vale hacer la salvedad, de que algunos especialistas, han estado planteando una solución, que resulta ecléctica: instaurar un proceso contencioso administrativo agrario, es decir, establecer la competencia judicial agraria como la última instancia, Estimo que esta solución tendría varios inconvenientes. Si se establece la posibilidad de acudir a la vía del proceso contencioso administrativo, al agotarse la vía administrativa es decir, contra las Resoluciones del Ministro de la Agricultura, entonces tendríamos que el reclamante, se pasaría años tratando de agotar todos los procedimientos administrativos tal y como puede suceder hoy y luego se involucraría otro tiempo más litigando, primero 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 eternizaría su duración.

El otro problema es que se trasladarían hacia la justicia agraria, los males que hoy aquejan a nuestro proceso contencioso administrativo –y que aunque han existido algunos estudios que los han diagnosticado, no podrían ser analizados aquí pues merecen que se le dedique otra tesis de doctorado-, como que resulta difícil litigar en la capital por algo que está ubicado en un municipio a cientos de kilómetros, lo cual colisiona con dos de los principios configurativos del proceso agrario (inmediación,

celeridad), este constituye un aspecto muy a tener en cuenta, tratándose de una justicia que atiende a un objeto tan especial como la tierra, por otra parte se elevarían considerablemente los costos de la justicia, lo cual entraría en contradicción con otro de los principios de los procesos agrarios.

Habría que considerar también que serían jueces civiles, no agrarios, conociendo 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. A ello se asociaría la circunstancia negativa del actual uso abusivo de preformas para elaborar los dictámenes y las Resoluciones en los diferentes tipos de procedimientos, especialmente en los de herencia, lo que haría muy difícil la tarea del proceso contencioso, de poder servir de mecanismo de control judicial sobre la legalidad y justeza de la decisión administrativa

Otra consecuencia negativa posible sería la sobrecarga y la lentitud de la actual jurisdicción civil y de lo contencioso administrativo. Tales premisas obligan a ser prudentes al adoptar este tipo de solución, que a todas luces acarrearía viejas y nuevas dificultades.

Se reitera aquí la oposición entre las dos conocidas posiciones: una que quiere producir una revolución en la ciencia y en las normas jurídicas, trasplantando instituciones de otros países y sistemas, y otra que ofrece una tenaz resistencia a toda reforma aunque sea conveniente y progresiva, esgrimiendo la necesidad de respetar la historia y las tradiciones. Experiencias tenemos en nuestro país acerca de los males asociados a ambas posiciones cuando se asumen desde criterios inflexibles.

En mi opinión la solución adecuada la encontraríamos en colocarnos en una posición en la que no se desdeñe completamente lo conocido, lo que se ha tenido, examinar las experiencias de otros, suprimir sus defectos y a partir de ello crear lo nuevo.

Lo primero sería no continuar aplazando el debate a este respecto, creando espacios para ello en los diferentes eventos científicos que se celebren en el país, a los efectos de contribuir a promover ese debate es que se hace esta propuesta a continuación, no siendo evidentemente un proyecto concluyente, sino que requeriría de un profundo análisis y de mejoramiento con otras opiniones.

51. Bases para la creación de un Órgano Jurisdiccional Agrario

Exposición de Motivos:

A partir de 1993, los cambios ocurridos en la arena internacional, el derrumbe del sistema socialista en Europa y las repercusiones que ello tuvo sobre la economía nacional cubana, forzaron a la máxima Dirección del Estado y del Partido Comunista de Cuba a orientar y realizar significativas transformaciones en el régimen legal regulador de las actividades del sector agrario, tales como han sido: el Acuerdo del Buró Político de 10 de septiembre de 1993, el Decreto-Ley 142 de 20 de septiembre de 1993, del Consejo de Estado, Sobre las Unidades Básicas de Producción Cooperativa (UBPC), el Acuerdo 2708 de 21 de Septiembre de 1993, del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, Sobre la creación de las referidas UBPC y las entregas de tierras estatales ociosas a favor personas individuales, la Resolución 160/93 del MINAZ y la 354/93 y otras resoluciones del Ministerio de la Agricultura que refrendan esta decisión, el Decreto 191 de 20 de septiembre de 1994, del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros, Sobre el mercado agropecuario, todo lo cual ha modificado sensiblemente la estructura de tenencia de tierras y la actividad de comercialización de productos agropecuarios.

Estos cambios, además de los introducidos en el sistema tributario y en la política sobre inversiones extranjeras, han conducido a un nuevo ámbito económico en el que las entidades agropecuarias van a tener que desarrollar su actividad, todo ello ha venido incidiendo en un mayor dinamismo y complejidad de las relaciones productivas, de intercambio, comercialización, financieras, crediticias, y otras en el sector agrario, lo que a la postre generaría un aumento de la litigiosidad entre los sujetos de este sector.

De hecho se ha hecho más compleja la labor del Estado, particularmente en la ejecución de la política agraria, reflejándose en el ejercicio de las funciones que tiene asignadas el Ministerio de la Agricultura. De ahí la necesidad de que se vayan adoptando algunas medidas, incluyendo determinados cambios institucionales que resulten idóneos a los propósitos de contar con una agricultura organizada, eficiente a partir del aprovechamiento óptimo y racional de los recursos, de hecho esto ha venido ocurriendo, habiéndose introducido cambios en las estructuras administrativas del MINAGRI, un ejemplo ha sido la creación de las Delegaciones Municipales de la Agricultura, también se han modificado las formas organizativas de la agricultura

estatal. Esta tendencia dentro de la organización administrativa del sector agropecuario hace que lo más coherente sea que los mecanismos de solución de los conflictos, tengan como célula fundamental a la instancia municipal, por estar más cerca de los litigantes y del objeto,

Por tanto es un hecho de que el ámbito económico y el marco jurídico en el que se desenvuelve el sector agrario cubano actual, presenta notables diferencias respecto al existente en los primeros años de la Revolución, cuando se crea la base para el establecimiento del actual mecanismo de atención a las reclamaciones y la solución de conflictos recaídos en la tierra y demás bienes agropecuarios y tampoco están presentes las circunstancias socio políticas que aconsejaron en los años 60 y 70 mantener y desarrollar dicho mecanismo.

II

Hoy se cuenta con una estabilidad política y social. Se cuenta también con una judicatura que ha demostrado su fidelidad y respeto a la Constitución, a las Leyes y a las orientaciones de la dirección del país. La conflictividad que se presenta actualmente no esta protagonizada por burgueses y latifundistas, reclamando contra el Estado, tratando de impedir la política de beneficio popular, sino por individuos que son parte importante dentro de los planes del Estado, pero que pueden tener contradicciones económicas entre si.

III

El mecanismo administrativo establecido para la solución de conflictos y reclamaciones agrarias, luego de cumplir un importante rol histórico en la ejecución de la política agraria del Estado Cubano en los años inmediatos al triunfo revolucionario; en los años más recientes ha venido funcionando con determinadas deficiencias, como es la excesiva demora en la tramitación y en la ejecución de las resoluciones, anomalías en su desenvolvimiento como la sobrecarga, cumplimiento deficiente de trámites y diligencias; y en ocasiones, la insuficiente fundamentación de las resoluciones dictadas, con lo cual se ve afectada su eficacia.

IV

Por otra parte dicho mecanismo al no asegurar suficientemente los principios de inmediación, oralidad, celeridad e imparcialidad del órgano juzgador, no ofrece las mayores posibilidades de realizar una justicia eficaz.

V

Estas deficiencias en el actual mecanismo de solución de las reclamaciones y conflictos agrario, están generando insatisfacciones entre los pequeños agricultores y con ello también podrían estarse creando dificultades en la buena comunicación entre el campesinado y la máxima dirección política de la Revolución, por tanto estarse generando a largo plazo, de forma paulatina, un problema muy sensible políticamente.

VI

Existe en nuestro continente una experiencia positiva acumulada en cuanto a las ventajas jurídicas, políticas y sociales que posee la instauración de órganos jurisdiccionales especiales agrarios para la solución de las reclamaciones y conflictos agrarios.

VII

Sobre ello ya hubo una experiencia interesante en nuestro país al crearse las Comisiones de Conflictos Campesinos en la antigua provincia de Oriente, que funcionando dentro de los marcos administrativos del Instituto Nacional de la Reforma Agraria, llegaron a constituir un mecanismo ágil y democrático para la realización de la justicia agraria.

VIII

Todas estas premisas deben valorarse y derivar de ello la conveniencia de perfeccionar de manera mediata nuestro modelo de justicia agraria y de estudiar la posibilidad de introducir en Cuba modificaciones legislativas que instituyan un nuevo mecanismo que pudiera consistir en Salas o Secciones en los Tribunales como ya se proponía en la Ley de 17 de mayo de 1959, con competencia especializada en asuntos agrarios, pues desde esa perspectiva no se pondrían en peligro en modo alguno las bases del ejercicio del poder político por el pueblo trabajador, ni se dificultaría el ejercicio de la

política agraria por el Estado y de la justicia agraria como un mecanismo de control en función del cumplimiento de esta política.

IX

Con ello tampoco peligrarían los valores de justicia social agraria conquistados, ni la realización de los derechos socioeconómicos de la población rural, al contrario se crearían las bases normativas para el fortalecimiento de los principios de justicia y seguridad jurídica y por tanto para garantizar mayores niveles de realización de lo referidos derechos y de los fines del Derecho Agrario, o sea: el aumento de la producción y la productividad agrícola, el desarrollo rural y la utilización de manera sostenible de los recursos naturales renovables.

X

Tal cambio institucional no plantearía mayores dificultades de adaptación constitucional, pues no entraría en colisión con lo refrendado en nuestra Carta Magna, acerca de los fines y principios del ejercicio de la jurisdicción, sino que al contrario la justicia se nutriría de principios democráticos que rigen validamente en nuestro Estado Socialista en cuanto al sistema de administración de justicia, como es el de la representación popular, al tiempo que la administración de justicia. En materia agraria también sería ejercida por un órgano imparcial e independiente, cuyos integrantes en su función sólo deberían obediencia a las Leyes, de acuerdo a lo que también prevé la Constitución.

XI

En ese mismo sentido los cambios legislativos que habría que introducir serían mínimos tanto en la Ley de Los Tribunales como en otras leyes.

Tratándose de órganos que no necesariamente tendrían que ser independientes funcionalmente, sino que se insertarían dentro de la propia estructura estatal ya existente, ello no traería aparejado sustanciales gastos económicos. Lo que tampoco plantearía graves problemas de adaptación por parte de los destinatarios de tal cambio.

El nuevo mecanismo de solución de conflictos y reclamaciones agrarias descansaría en un órgano jurisdiccional agrario, que pudiera consistir en Salas y Sesiones, con competencia especializada para conocer y resolver definitivamente las reclamaciones y

conflictos que se susciten con motivo de la aplicación de la legislación agraria y de las disposiciones que concurren a regular la actividad agraria.

BASE I

Deberá entenderse por:

- a) Acción agraria: La actividad de los sujetos agrarios, encaminada a promover la actividad de los órganos jurisdiccionales agrarios, con el fin de obtener una decisión con relación al fondo del asunto agrario planteado o para obtener la ejecución de lo ya resuelto.
- b) Jurisdicción Agraria: la labor de impartición de justicia realizada por los órganos jurisdiccionales agrarios.
- c) Proceso Agrario: el conjunto de actos realizados por los sujetos agrarios y los órganos jurisdiccionales agrarios con motivo de la solución de conflictos y reclamaciones agrarias, a los fines de la aplicación de las normas de Derecho Agrario.

BASE II

La competencia atribuida a los órganos jurisdiccionales agrarios, estará referida a:

- acciones reivindicatorias de tierras y bienes agropecuarios.
- acciones agrarias sobre deslindes y servidumbres y otros derechos reales sobre tierras rústicas.
- controversias sobre los límites de las tierras rústicas.
- controversias relativas a la sucesión de tierras y bienes agropecuarios.
- conflictos y acciones agrarias posesorias.
- conflictos sobre el uso agrícola de aguas en zonas rústicas.
- expropiaciones de fincas rústicas con fines explotación agropecuaria.
- acciones de nulidad contra resoluciones administrativas que declaren o extingan derechos sobre bienes agropecuarios.
- conflictos derivados de contratos de compraventa de productos agropecuarios y de contratos de prestación de servicios a la actividad agropecuaria.
- conflictos entre el Estado y los usufructuarios de tierras.
- conflictos entre los miembros de Cooperativas Agrarias y las Direcciones de éstas, por motivos económicos o con motivo de la expulsión de los mismos de dichas cooperativas.

- conflictos surgidos con motivo de la disolución de cooperativas agropecuarias.
- otras acciones agrarias.

BASE III

El sistema de órganos jurisdiccionales agrarios pudiera estar formado por Salas o Secciones de Salas con competencia especializada en asuntos agrarios.

BASE IV

Las Salas o Secciones, ejercerían la jurisdicción agraria, en primera instancia a nivel Municipal y a nivel Provincial para las apelaciones y a nivel Nacional para Revisiones.

BASE V

Para ser juez agrario profesional del órgano jurisdiccional agrario, se requeriría ser Licenciado en Derecho y poseer más de tres años de ejercicio de la profesión si la elección es para el nivel municipal cinco años para el nivel provincial, y 7 para el Nivel Nacional debiendo también cumplir con los demás requisitos que establece la Ley de Tribunales para los jueces profesionales. El órgano jurisdiccional agrario estaría integrado también por jueces no profesionales, que serían propuestos por la organización campesina y los sindicatos agropecuarios.

BASE VI

Los jueces agrarios serían elegibles periódicamente y revocables de acuerdo con los motivos dispuestos por la Ley de Tribunales.

BASE VII

Los procesos agrarios ante los tribunales agrarios, se desarrollarían regidos por los principios de inmediación, oralidad, impulso de oficio, conciliación y celeridad.

BASE VIII

Los procesos agrarios se desarrollarían en tres fases: 1) presentación de los escritos promocionales y de alegaciones, 2) la audiencia probatoria y 3) las conclusiones.

52. Otras medidas necesarias para el perfeccionamiento de la justicia agraria y su contribución necesaria al desarrollo rural sostenible.

De mantenerse el actual mecanismo administrativo actual, debe elaborarse una disposición jurídica, preferentemente con rango de ley que unifique el régimen jurídico atinente al ejercicio de la función del Ministerio de la Agricultura de conocer los conflictos y reclamaciones agrarias. Dicho texto legal fijaría con claridad y precisión los siguientes aspectos:

- 1.- Los objetivos de la actuación del Ministerio de la Agricultura con motivo de la solución de reclamaciones y conflictos agrarios.
- 2.- Los principios y garantías que rigen en el mecanismo de solución de los conflictos y reclamaciones agrarias.
- 3.- Las instancias que componen el mecanismo de solución de conflictos agrarios en los marcos del Ministerio de la Agricultura y sus funciones a este respecto.
- 4.- El objeto del ejercicio de tal función, dejando más claros los límites entre la competencia del Ministerio de la Agricultura y los de la jurisdicción ordinaria.
- 5.- La distribución de funciones entre los Delegados Municipales, Territoriales y del Ministro en relación con la solución de conflictos y reclamaciones agrarios, atrayendo hacia las instancias municipales toda una serie de decisiones que hoy corresponde a las instancias superiores.

También debe elaborarse un texto normativo único con rango de ley que unifique y regule en su integralidad el desenvolvimiento de todos los procedimientos agrarios, dando respuesta a las siguientes cuestiones: 1) Señalar los principios técnicos configurativos, comunes a todos los procedimientos agrarios, 2) Las normas aplicables supletoriamente a los procedimientos agrarios, 3) Establecer un procedimiento común agrario y varios procedimientos especiales, 4) Refrendar claramente la prominencia de los principios de: celeridad, oralidad, conciliación, economía, concentración, impulso de oficio, intermediación y asistencia técnico jurídica, lo cual dotaría de una mayor eficiencia a la función que realiza el MINAGRI en la solución de conflictos agrarios, 5) Establecer un procedimiento agrario por audiencias, 6) Incluir en la norma procesal agraria, regulaciones en cuanto a: a) Requisitos de los escritos promocionales, b) La capacidad de los interesados para reclamar y ser sujetos en un conflicto, c) Posibilidad

de representación y de asistencia jurídica, d) Representación de menores e incapaces, e) Acumulación de procedimientos, f) Desistimiento y Renuncia, g) Abstención y la recusación, h) Términos o plazos, modo de computarlos y posibilidad de prórroga, i) Práctica de notificaciones, emplazamientos y citaciones, j) Derechos de sujetos en el procedimiento: posibilidades de subsanar escritos, de hacer otras alegaciones posteriores al escrito promocional, solicitar el acceso al expediente, intervenir en la práctica de pruebas, k) Derechos de los funcionarios a resolver *extrapetita* o *ultrapetita*, l) Medidas preventivas y embargos, ll) Transacción y Conciliación, m) Las pruebas, su eficacia, modo de practicarlas, n) La nulidad y anulabilidad de los actos, ñ) La cosa juzgada, o) Los pronunciamientos que deben hacerse en las resoluciones que ponen fin a los pronunciamientos, p) La aclaración de resoluciones, q) Ejecución de las resoluciones.

193

Por otra parte debe prestarse una mayor atención al problema de la necesidad de asistencia jurídica que presentan los distintos sujetos agrarios, dada la importancia que ello tiene para la eficacia de las normas de Derecho Agrario, lo que supone que este servicio llegue a cubrir las necesidades de todos los productores, así como lo imperativo de elevar la calidad del asesoramiento, consultoría y representación jurídica que se les brinda, lo cual trasciende hacia la eficiencia de todas las formas productivas del sector agrario, este aspecto está demandando de la conformación de un nuevo marco legal para los servicios jurídicos de asesoría, consultoría y representación jurídica.¹⁹⁴

Es preciso que se continúe trabajando en la elevación de la cultura jurídica de los funcionarios y especialistas que intervienen en la solución de las reclamaciones y conflictos agrarios, no limitando esta labor a brindar conocimientos sobre leyes, sino particularmente en lo que se refiere a la formación de los valores jurídicos.

A este respecto cabe subrayar la necesidad de programas encaminados a la elevación de la conciencia jurídica de los productores, como presupuesto indispensable para elevar el cumplimiento de la legalidad, pero también para hacer efectiva su

¹⁹³ Sobre la pertinencia de las anteriores propuestas se incluye al final de la obra un Anexo que contiene un conjunto de opiniones de expertos.

¹⁹⁴ Ver RODRIGUEZ DELGADO, Norges: El servicio jurídico al sector Cooperativo en Cuba; visión crítica y perspectiva, pp. 143 y 145.

participación en los principales procesos decisorios y la realización de los principios que orientan el funcionamiento de tales asociaciones, particularmente el de democracia cooperativa.

En efecto, la reconocida calidad de los servicios educativos que reciben los cubanos, la equidad en el acceso a estos servicios por parte de toda la población, al igual que los servicios de salud, sin limitaciones o discriminaciones apreciables, por razones de capacidad económica, por discapacidad, étnica, cultural y de género, resulta una potencialidad indiscutible para el desarrollo de la cultura de productores, de manejo agroecológico en la actividad agropecuaria, de gestión eficiente de los recursos, y para en definitiva, asegurar los procesos de innovación rural.

Se requiere también de una nueva institucionalidad, es cierto que el Gobierno se ha estado pronunciando por un nuevo enfoque se ha basado en el concepto de estructuración agrícola y se propone aumentar la productividad, racionalizar la administración y garantizar el abasto de verduras y vegetales a precios asequibles, lo que supone utilizar la tierra cultivable ociosa y desarmar la concepción centralizada de la agricultura que ha primado durante las últimas décadas, para traspasar a los entes locales la misión de planificar y satisfacer sus necesidades desde una perspectiva de autogestión y que se ha enfatizado en la descentralización administrativa de la agricultura, dando mayor poder de decisión a los representantes locales del Ministerio de la Agricultura.

La descentralización, dado que puede suponer el empoderamiento de las Delegaciones Municipales del Ministerio de la Agricultura para la adopción de una serie de decisiones que han estado atribuidas al nivel nacional o provincial, (Por ejemplo en materia de solución de conflictos y reclamaciones sobre herencia, deslinde de fincas, permutas y otras) crea nuevas y mayores oportunidades para conforme a una de las direcciones estratégicas de desarrollo rural sostenible propiciar la creación y el fortalecimiento de espacios y mecanismos de participación, desde el nivel local al global, en la formulación, ejecución y seguimiento de políticas y planes de desarrollo para incidir en la construcción de nuevas instituciones y, a la vez, asegurar la permanencia de aquellas que favorezcan y promuevan un desarrollo sostenible, particularmente, en el medio rural; y consecuentemente para fomentar la eficiencia productiva, el incremento de la productividad, la ampliación de mercados, el aprovechamiento de los mercados internos y el mejoramiento de las capacidades,

tecnológicas y de gestión, del recurso humano, de acuerdo con las particularidades de cada localidad. Esta descentralización pudiera significar nuevos espacios de decisión en manos de las autoridades, instituciones, organizaciones y actores locales para la planificación y gestión participativa de los planes de desarrollo local, microrregional en el área rural.¹⁹⁵

Esta nueva institucionalidad pudiera aprovecharse mejor para asegurar decisiones correctas acerca del cambio de uso de los suelos, conjurando situaciones negativas que se han estado produciendo con cierta reiteración de que suelos agrícolas en plena producción de pronto se ven convertidos –y que han sido favorecidas por la ausencia de una Ley Marco Sobre Suelos-, en cementerios, escuelas, terrenos deportivos y nuevas urbanizaciones para ubicar a campesinos que han abandonado sus tierras y que se han asentado en áreas urbanas o suburbanas.

A tales efectos las actuales Comisiones de Asuntos Agrarios, pudieran convertirse en un espacio a los niveles local y provincial, que vaya más allá de su actual objeto – limitado hoy en su competencia a evaluar el comportamiento de la aplicación de la legislación agraria y a dar criterios en cuanto a litigios sobre tierras y también limitado en sus alcances a una función meramente consultiva (Resolución Conjunta 1, 2000, artículos 37-45)- y que posibilite la acción participativa de todos los actores involucrados en un cúmulo de decisiones que afectan el desarrollo rural y de la actividad agropecuarias, entre ellas las ya apuntadas sobre la planificación territorial, otra alternativa sería crear otros espacios que posibiliten el debate, la evaluación de las opciones y que favorezca la participación y nuevas alianzas y reconexiones entre los actores nivel local.

El sistema jurídico requiere de una revisión de manera que se proyecte hacia una mayor articulación de los actores, sobre todo a nivel local, un aspecto importante en este sentido es la necesidad de un equilibrio entre la necesaria autonomía de los productores y el imprescindible control estatal, lo que implica entre otras cosas, un desarrollo conceptual de ambas instituciones y un desarrollo normativo del principio de intervención estatal en la actividad agropecuaria, precisando las intensidades, momentos y alcances de tal intervención, de manera que se logren los objetivos estatales sin sacrificar la capacidad de innovación e iniciativas de las cooperativas. De

¹⁹⁵ IICA, 2000, p.19

la parte de la dirección de las empresas y dependencias administrativas estatales se manifiesta cierta renuencia a ceder las riendas del control, desconfiando de la preparación y la capacidad de los productores cooperativos, de su falta de experiencia y tratando de anticiparse al fracaso de éstas, comportándose de modo paternalista, imponiendo verticalmente su autoridad y limitando la iniciativa y creatividad de las mismas, y en definitiva enervando la participación efectiva de sus miembros en la adopción de las decisiones cardinales, tanto hacia el interior de estas cooperativas como en sus interrelaciones con otras entidades y organizaciones, tanto en el orden de la producción, como de otro carácter, como lo sería la designación de su líder y aquí vale la pena insistir en la importancia que para el desarrollo rural tiene el aumento de los niveles de participación para fortalecer el desarrollo democrático y la ciudadanía rural. Es esta una cuestión que si no se resuelve adecuadamente derivaría en innumerables conflictos.

Por último, una premisa insoslayable para alcanzar eficacia en el ejercicio de la justicia agraria la constituye lograr avanzar en la sistematización de la legislación agraria. Como la actividad agropecuaria, resulta tan compleja, polifacética y su disperso y abundante marco jurídico no emana de una única fuente productora de norma jurídicas, es preciso insistir en la necesidad de avanzar en la sistematización y completamiento del Derecho Agrario, que favorezca la seguridad jurídica en este ámbito y que posibilite elevar la cultura jurídica de los habitantes de la comunidad rural.

196

La carencia de la necesaria unidad sistémica, por parte de las normas del Derecho Agrario vigente, se aprecia, entre otras dimensiones, en la falta de asimilación del concepto actividad agropecuaria, que acarrea consecuencias negativas, consistentes en: dificultades para determinar los alcances del Derecho Agrario, del Derecho Civil y de otras materias jurídicas tanto desde el punto de vista normativo y didáctico, se generan conflictos jurisdiccionales, indeterminación de los alcances de los derechos subjetivos de los sujetos tanto en el ámbito sustantivo como procesal, de lo cual se derivan afectaciones al principio de seguridad jurídica.

¹⁹⁶ Ver PAVO ACOSTA, Rolando y PÉREZ CARRILLO, Juan Ramón. “La codificación del Derecho Agrario cubano en el nuevo milenio; un debate necesario”, en: *A Lei Nova*, pp.126-127

Con vistas a solucionar estos problemas se debe emprender la reconstrucción sistémica del Derecho Agrario, dictando una Ley o Decreto Ley en su caso, que se constituyen en la norma marco del Derecho Agrario cubano en la cual se incluyan la definición del concepto de actividad agropecuaria, de producto agropecuario, contrato agrario y otros conceptos básicos, suprimiéndose toda la diversidad conceptual y terminológica, así como las omisiones existentes a este respecto en las normas vigentes. La aludida norma marco tendría que rescatar para el Derecho Agrario a la noción del contrato agrario, también a muchas actividades agrarias conexas y particularmente a actividades como la acuicultura y la acuicultura. En dicha Ley marco se debe regular a la actividad agroindustrial o elaborarse una norma marco, independiente sobre la actividad agroindustrial.¹⁹⁷

De manera especial, resulta importante para lograr la unidad sistemática, promulgar un Código Agrario, siendo esta una cuestión en la cual he venido insistiendo hace más de una década, apoyado sin dudas por otros juristas, pero a lo cual también se oponen otros, sobre todo los funcionarios del MINAGRI, pero a este respecto vale la pena resaltar lo que señalaba J. Martí, refiriéndose a las bondades de la codificación:

Las sentencias de los tribunales ganarán en firmeza, los debates en majestad. Los abogados se ennoblecen, las garantías se publican y se afirman, En los pueblos libres el Derecho ha de ser claro, en los pueblos dueños de si mismos el Derecho ha de ser popular.¹⁹⁸

¹⁹⁷ Ver PAVÓ ACOSTA, Rolando: El Derecho Agrario Cubano, proposiciones para su reconstrucción sistémica. Tesis de Especialidad en Asesoría Jurídica, Facultad de Derecho, Universidad de Oriente, 2007, pp. 84-86

¹⁹⁸ MARTI PEREZ, José: “Los Códigos nuevos, a propósito del Código civil de Guatemala”, *El Progreso*, Guatemala, 22 de abril de 1877, Obras Completas, Tomo VII, p. 102.

BIBLIOGRAFIA:

1. AGUIRRE, Severo: *La Revolución Agraria en Cuba*, Ideas, La Habana, 1961.
2. AGÚNDEZ FERNÁNDEZ, A: “*Jurisdicción de arrendamientos rústicos con especial consideración de los sistemas italiano y español*”, *Rivista di Diritto Agrario*, Roma, Italia, 1975.
3. ÁLVAREZ LICEA, Mavis D: “Estructuras de producción y sostenibilidad en la agricultura campesina cubana”, En: *Transformando el campo cubano*. Colectivo de Autores, Universidad de La Habana, 2005, pp. 71-92
4. ÁLVAREZ TABÍO, Fernando: *Comentarios a la Constitución Socialista*. Ciencias Sociales, La Habana, 1981.
5. ÁLVAREZ TABÍO, Fernando: *El Proceso contencioso-Administrativo*, Lex, La Habana, 1954.
6. .ANDREIEVA, G. M. et al: *El funcionalismo en la Sociología norteamericana*, Ciencias Sociales, La Habana, 1973
7. BALLARÍN MARCIAL, Alberto: *Derecho Agrario*, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1978.
8. BECEMIL ALBARRÁN, Lilia y RABENET RAMÍREZ, Mariana: *Revolución Agraria y Cooperativismo en Cuba*, Ciencias Sociales, Habana, 1989.
9. BEJARANO, Hugo y BARRIOS, David: “Régimen Agrario Boliviano”, *Ponencia presentada en el Congreso Internacional de Derecho Agrario*, Pinar del Río, Cuba, 2000
10. BREBBIA, Fernando: “Tendencias en la Doctrina Agrarista”. *Revista Derecho y Reforma Agraria*, 23/1992, Instituto Iberoamericano de Derecho Agrario y Reforma Agraria. (IIDARA), Universidad de Los Andes, Mérida, Venezuela.
11. BUFETE JURÍDICO TIERRA Y LIBERTAD: *Efectos Jurídicos de la Nueva Ley Agraria en los Campesinos*, Ayotla Comunicación. SA, México, 1992
12. CABRERA, Olga: *Antonio Guiteras, su pensamiento revolucionario*, Ciencias Sociales, Habana, 1974.
13. CALAMANDREI, Pierro: *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, Torino, Italia, 1940.
14. CAPPELLETTI, Mauro: “*Il problema processuale del diritto agrario alla luce delle tendenze pianificatrice delle costituzione moderne*”. (It.) *Rivista di diritto processuale*, Anno XVIII, Oct. Dic. 4/1963, Roma, Italia.

15. CAPPELLETTI, Mauro: “*Grandi tendenze evolutive del processo civile nel diritto comparato*”.(It.) *Rivista Giurisprudenza Italiana*, Roma, 1948.
16. CARNELUTTI, Francesco: *Sistema de Derecho Procesal Civil*, T-I, UTEHA, Buenos Aires. 1945.
17. CARRERA, Rodolfo Ricardo: *Derecho Agrario, Reforma Agraria y Desarrollo Económico*,. Buenos Aires. Argentina. 1975
18. CARRERA, Rodolfo Ricardo: “La Teoría Agrobiológica del Derecho Agrario y sus perspectivas”, *Revista Derecho y Reforma Agraria* (IIDARA). Mérida. Venezuela. 12/81.
19. CARRERAS, Julio A: *Historia del Estado y el Derecho en Cuba*, Pueblo y Educación, La Habana, 1982, Cuba.
20. CARROZA, Antonio: El Derecho Agrario como Derecho para la Paz, en: *Memorias. Congreso Internacional Derecho Agrario y Derechos Humanos*, Cultural Cuzco. SA, Lima, Perú, 1987, pp. 23-33
21. CARROZA, Antonio: *La Autonomía del Derecho Agrario*. Fundación Internacional de Derecho Agrario Comparado, San José. Costa Rica, 1982.
22. CASANOVA, Ramón Vicente: “El problema agrario, las Reformas Agrarias y el Derecho Agrario: contenidos y ámbito”. En: *Memorias VI- Conferencia de la UDUAL*. Colombia, 1976.
23. CASANOVA, Ramón Vicente: “La Reforma Agraria en América Latina”, *Revista Derecho y Reforma Agraria*, 21/91, Mérida, Venezuela.
24. CASANOVA, Ramón Vicente, / Giménez Víctor y David Soto, Oscar: “30 años de Reforma Agraria en Venezuela”, *Revista Derecho y Reforma Agraria*, 23/91, Mérida, Venezuela.
25. CASTELLANOS, Benigno Pablo: *Quejas contra el burocratismo*, Editora Política, La Habana, 1988.
26. CHÁVEZ PADRÓN, Martha: *El Derecho Agrario en México*, Porrúa, 1977.
27. CHÁVEZ PADRÓN, Martha: *El proceso social agrario y sus procedimientos*, Porrúa, México, 1976.
28. CHIOVENDA, Giuseppe: *Ensayos de Derecho Procesal Civil*. T-1, Bosh y Cía., Buenos Aires, 1949.
29. CHIOVENDA, Giuseppe: *Instituciones de Derecho Procesal*, “Revista de Derecho Privado”, Madrid, 1927.

30. DE ARMAS, Rogelio: *Nuevo Aspecto de la Orden Militar 62 de 1902*, Habana, 1927.
31. DE LA PLAZA, Manuel: *Derecho Procesal Civil Español*, 2da Edición, Vol. II, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1945.
32. DE MARCOS RAMÍREZ, Antonio: *La Queja Agropecuaria como proceso especial a la luz de las exigencias actuales*. Tesis de Especialidad en Derecho Civil. Rolando Pavò Acosta (tutor), Facultad de Derecho, Universidad de Oriente, Santiago de Cuba, Junio. 2006.
33. DEERE, Carmen D; PÉREZ, Niurka y otros: *Güines, Santo Domingo y Majibacoa: sobre sus historias agrarias*, Ciencias Sociales, La Habana, Cuba, 1998.
34. DÍAZ SOTO Y GAMA: *La cuestión agraria en México*, Tercera Edición, El Caballito, México, D. F. 1982.
35. DONGO DENEGRI, Luís: "Tutela judicial de los Derechos Humanos en el campo del Derecho Agrario", *Memorias. Congreso Internacional Derecho Agrario y Derechos Humanos*, Cultural Cuzco. SA, Lima, Perú, 1987.
36. DORTA DUQUE, Manuel: *Derecho Agrario y Código Agrario Cubano de Reforma Agrario*, Imprenta Universitaria, La Habana, 1956.
37. DUQUE CORREDOR, Román J: *Derecho Procesal Agrario*, Editora Jurídica Venezolana, Caracas, 1986,
38. FERNÁNDEZ PEÑA, Sandra: *El procedimiento para la herencia de la tierra y demás bienes agropecuarios del pequeño agricultor fallecido. Comportamiento en el municipio de Holguín*. Tesis de Especialidad en Asesoría Jurídica. Rolando Pavò Acosta (tutor), Facultad de Derecho, Universidad de Oriente, Santiago de Cuba. 2007
39. FERNÁNDEZ RÍOS, Olga: *Formación y Desarrollo del Estado Socialista en Cuba*, Ciencias Sociales, Habana, 1988
40. FIGALLO ADRIANSEN, Guillermo: "La Tutela Jurisdiccional de los Derechos Humanos en el campo del derecho agrario", *Memorias del Congreso Internacional Derecho Agrario y Derechos Humanos*, Cultural Cuzco SA. Lima. Perú. 1987.
41. FIGALLO ADRIANZEN, Guillermo: "La Reforma Agraria", *Memorias VI-Conferencia de la UDUAL*, Bogotá. Colombia. 1976.

42. FIGUERAS, José Julián: *La Transmisión de la Tierra en Cuba. Tesis de Especialidad en Asesoría Jurídica*, Rolando Pavò Acosta (tutor), Facultad de Derecho, Universidad de Oriente, Santiago de Cuba, 2006.
43. FIX ZAMUDIO, Héctor: “En torno a problemas de la metodología del Derecho”, *Revista de la Facultad de Derecho*, UNAM, México, abril-junio, 1966.
44. FIX ZAMUDIO, Héctor: “Lineamientos fundamentales del proceso social agrario en el derecho mexicano”, *Atti della assemblea dell'Instituto de Diritto Agrario Internazionale e comparato*, Giuffrè, Milano, 1964.
45. FRANCO, José Luciano: *Apuntes para una Historia de la Legislación y la administración Colonial. 1511-1800*, Ciencias Sociales, Habana, 1985.
46. FRANK, M: *Derecho Agrario Consuetudinario en África*, FAO, Roma, Italia, 1967.
47. FRETES, Antonio: “El fuero agrario en el Paraguay”, *Memorias del I Congreso del Comité Americano de Derecho Agrario (CADA)*, Guayacán, San José, Costa Rica, 1998, pp. 247-254.
48. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo: *Hacia una nueva Justicia Administrativa*, 2da Edición ampliada, Civitas, Madrid. España, 1992.
49. GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás: *Curso de Derecho Administrativo*, T-I, Civitas SA. Sexta Edición, Madrid, 1993.
50. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio: *Elementos de Derecho Procesal Agrario*, Porrúa, 1993.
51. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio: “Principios del procedimiento agrario ordinario”, *Revista de la Facultad de Derecho*, UNAM, México, Sep/Dic. 1993.
52. GARRIDO FALLAS, F: *Tratado de Derecho Administrativo*. Volumen I, 10ma Edición, Civitas, Madrid, 1987.
53. GASCÓN MERCADO, Alejandro: “La Tragedia de los sin tierra”, *Revista Por Esto*, Número 15 de 10 de agosto de 1981, D.F. México.
54. GELSI BIDART, Adolfo: *Estudio del Derecho Agrario*, Alcali, Montevideo, Uruguay, 1971.
55. GELSI BIDART, Adolfo: “La Tutela Jurisdiccional de los Derechos Humanos en el campo del Derecho Agrario”, *Memorias del Congreso Internacional Derecho Agrario y Derechos Humanos*, Lima, 1987, pp.392 y ss.
56. GELSI BIDART, Adolfo: “Perfiles Sistemáticos y Líneas de Tendencias del Derecho Agrario”, *Revista Derecho y Reforma Agraria*, 16/1989, Instituto

- Iberoamericano de Derecho Agrario Reforma Agraria, (IIDARA), Venezuela, pp. 51-86.
57. GERMANO, Alberto: *“Il principio di oralità nella speciale giurisdizione per l'Agricoltura”*, *Memorias del I Congreso del Comité Americano de Derecho Agrario (CADA)*, Guayacán, San José, Costa Rica, 1998, pp. 331-346.
58. GOLDSCHMIDT, James: *Derecho Procesal Civil*, Labor. Madrid, 1936.
59. GONZÁLEZ FERRER, Charles y MIRANDA TORRES, Rubén: *Economía Agropecuaria*, Pueblo y Educación, Habana, 1982.
60. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús: “La Situación Actual de la Justicia Administrativa”, *Revista de Administración Pública*, Número 128, Madrid, España, 1992, pp. 277 y ss.
61. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús: *Derecho Procesal Administrativo*, T-I, 2da Edición, Madrid, 1964.
62. GRILLO LONGORIA, Rafael: *Derecho Procesal Civil-I*, Pueblo y Educación, La Habana, 1985.
63. GUASP, Jaime: *Derecho Procesal Civil*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1956.
64. GUASP, Jaime: “El Derecho de carácter administrativo como fundamento del recurso contencioso administrativo”, *Revista de la Facultad de Derecho*. 2/1940, Madrid, 1940.
65. GUERRA, Ramiro: *Reseña histórica sobre el origen y desarrollo de la industria azucarera en Cuba, Azúcar y población de las antillas*, Imprenta Nacional de Cuba, La Habana, 1961.
66. GUITERAS HOLMES, Antonio: *Programa de Joven Cuba*, En: “Pensamiento Revolucionario Cubano”, T-II, Ciencias Sociales, La Habana, 1971, pp. 389 y ss.
67. HERNÁNDEZ, José Hugo: *Agricultura no cañera, cambios profundos en los 90*, “*Revista Business Tips in Cuba*”, Número 5, Habana, 1996.
68. HERNÁNDEZ MÁZ, Orestes: *Historia del Estado y el Derecho en Cuba*, Universidad de La Habana, 1976.
69. HERNÁNDEZ MARTINEZ, Jorge: *Estructura social y transformaciones agrarias en Cuba*, Ciencias Sociales, Habana, 1984.

70. IBARRA, Jorge Luís: "Hacia el fin del Derecho Agrario y el Corporativismo Agrario?", En: *Debates sobre las Reformas al Agro Mexicano*. UAM, 1993, México, 1993.
71. IICA *El desarrollo rural sostenible en el marco de una nueva lectura de la ruralidad*. Nueva ruralidad, San José, Costa Rica, 1999.
72. Kish, Wilhelm: *Elementos de Derecho Procesal Civil*, Revista de Derecho Privado, Madrid, 1932.
73. KLINGER PEVIDA, Eduardo: "Reordenamiento Estructural I Parte", *Revista PEL* Número 477, Prensa Latina, Julio/94, La Habana.
74. KOZIR, Mijail: *El Derecho y las relaciones agrarias socialistas*, Redacción de Ciencias Sociales contemporáneas, Moscú, 1986.
75. LA O SOSA, Mario: *Compendio de Legislación Agraria Cubana*, La Habana, 1997, pp. 278-279.
76. LEMES MORALES, Sergia: *Jurisdicción Agraria y Seguridad Jurídica en el Contexto Cubano Actual*, Tesis de Especialidad en Derecho Civil y Familia, Rolando Pavò Acosta (tutor), Facultad de Derecho, Universidad de Oriente, Santiago de Cuba, 2004.
77. LE RIVEREND, Julio: *Problemas de la Formación Agraria de Cuba. S XVI y XVII*, Ciencias Sociales, Habana, 1992.
78. LÓPEZ HERNÁNDEZ, Daysi: *Marco jurídico de las UBPC en sus relaciones con los órganos, organismos y entidades estatales*, Tesis de Especialidad en Asesoría Jurídica, Rolando Pavò Acosta (Tutor): Facultad de Derecho, Universidad de Oriente, 2007
79. LUNA ARROYO, Antonio: *Derecho Agrario Mexicano*, Porrúa, México, 1975.
80. MC CORMACK, Maritza y otros: *La transmisión de la tierra, propiedad del pequeño agricultor fallecido*, en: *Boletín Jurídico*, Ministerio de la Agricultura, Vol.12, No.2/1988, La Habana, Cuba.
81. MC CORMACK, Maritza y REY SANTOS, Orlando: *Justicia Agraria y Ambiental en Cuba: lo Diverso y lo Común*, en *Memorias del CADA*, Guayacán, San José Costa Rica, 1998, pp. 145-184.
82. MACHADO, Darío L.: *Burocracia y Burocratismo*, Editora Política, La Habana. 1990.

83. MACHADO, José: *Compraventa, retractos y deslindes*, Puga, Guanabacoa, Habana, 1947.
84. MALANOS, Nancy L: *Justicia Agraria: La Experiencia Argentina*, Memorias I Congreso del CADA, Guayacán, San José, Costa Rica, 1998, pp. 75-88.
85. MARÍN, R: *El Procedimiento y la Jurisdicción Agraria*, Universidad de San José. Costa Rica. 1974.
86. MARIÑO, Ángel; PAVÓ, Rolando y FRANCO, Antonio: *La Conciencia Jurídica de la Juventud en la etapa actual de la Construcción del socialismo*, (Informe de Investigación), Impresiones Ligeras, Universidad de Oriente, Santiago de Cuba, 1989.
87. MARTI PEREZ, José: “Los Códigos nuevos, a propósito del Código civil de Guatemala”, *El Progreso*, Guatemala, 22 de abril de 1877, *Obras Completas*, Tomo VII, p. 102.
88. MARTI PEREZ, José: “Las fiestas de la Constitución de Filadelfia”, *La Nación*, Buenos Aires, 11 de noviembre de 1887, *Obras Completas*, Tomo XIII, p. 320.
89. MARTI PEREZ, José; *Discurso en el Liceo Cubano*, Tampa, 26 de noviembre de 1991, *Obras Completas*, Tomo IV, p.273
90. MARTÍN ALBA, A. et al: “Influencia de la Política y la Ideología en el derecho revolucionario sobre la propiedad de la tierra”, en: *Memorias del Primer Simposio acerca de la política y la ideología en sus relaciones con el Derecho*. Habana, 1984.
91. MARTÍN ALBA, A: “Compendio de la Legislación Agraria Cubana”, *Revista Cubana de Derecho*. 29/87, Habana, Cuba.
92. MARTÍN, BARRIOS, Adelfo: *La ANAP; 20 años de trabajo*, DOR, Habana, 1975.
93. MARTÍN BARRIOS, Adelfo: *La ANAP; 25 años de trabajo*, Política, Habana, 1987.
94. MARTÍN, Lucy: “Reordenamiento Agropecuario y Estructura Social” En: *Transformando el campo cubano*. Colectivo de Autores, UH, La Habana, 2005, pp. 57-70.
95. MARTÍN MATEO, Ramón: *Manual de Derecho Administrativo*, 12ma Edición, Civitas. Madrid, 1988.
96. MARTÍN MATEO, Ramón: *Eficacia Social de la jurisdicción contencioso-administrativa*, INAP. Madrid, 1989.

97. MARTÍNEZ ESTRADA, Rosa Isabel: *Legislación y Modernización Rural*. UAM, México. 1990.
98. MARX, Carlos: *Contribución a la crítica de la Economía Política*, Ciencias Sociales, La Habana, Cuba, 1975.
99. MASSART, Alfredo: "El Derecho Agrario para la consolidación de las relaciones sociales", *Memorias del Congreso Internacional Derecho Agrario y Derechos Humanos*, pp. 132. y ss.
100. MASREVERY, J: *Derecho Agrario y Justicia Agraria*, FAO, Roma. 1974.
101. MAYO, José: *Dos décadas de lucha contra el latifundio*, Editora Política, Habana, 1988.
102. MEDRANO, Manuel W: *Principales Acciones ante el Tribunal de Tierras*, Impresora Mary, Santo Domingo, República Dominicana, 1986.
103. MELLO ALVARENGA, Octavio: "Justiça Agraria e Processo Agrario". (Port.) *Revista Derecho y Reforma Agraria*, Número 18, 1992. IIDARA, Mérida, Venezuela, pp. 288 y ss.
104. MENDIETA NÚÑEZ, Lucio: *Introducción al Estudio del Derecho Agrario*. 3ra edición, Porrúa, México, 1985.
105. MENESES MURILLO, Luís y Zamora López, Bárbara: *Legislación y Modernización Rural*. UAM, México, 1990.
106. MIR PÉREZ, Juan: *Derecho de Propiedad*, Universidad de Oriente, Santiago de Cuba, 1984.
107. MIR PEREZ, Juan : *Aplicación de las leyes de las Reforma Agraria*, ONBC, La Habana, 2007
108. MORALES BENÍTEZ, Otto: "Las Facultades de Derecho y la Reforma Agraria", *Memorias de la VI Conferencia Latinoamericana de Facultades de Derecho*, Universidad de Externado, Colombia, 1976.
109. MORENO BERNAL, Leydis Margarita: *Requisitos para heredar la propiedad del pequeño agricultor. Comportamiento práctico en Bayamo*. Tesis de Especialidad en Asesoría Jurídica. Rolando Pavó Acosta (tutor), Facultad de Derecho, Universidad de Oriente, Santiago de Cuba, 2007.
110. NAVARRETE ACEVEDO, Cratilio: *Apuntes para el Derecho Agrario*, Universidad de La Habana, Cuba. 1984.

111. NAVARRETE, ACEVEDO, Cratilio: *Legislación y Documentos de Derecho Agrario Cubano*, Universidad de La Habana, Cuba. 1984.
112. NOVA GÓNZÁLEZ, Armando, *La agricultura cubana: evolución y trayectoria (1959-2005)*, Ciencias Sociales, La Habana, 2006,
113. OLIART, Francisco: "Reforma Agraria y cambio estructural", *Revista del IIDARA*, 10/79, pp. 93-127.
114. PALACIOS, Humberto; MARIÑO, Ángel; PAVÓ, Rolando y FRANCO, Antonio: *Factores fundamentales que inciden en la cultura de respeto a la Ley de la juventud cubana en la etapa actual*, Impresiones Ligeras, Universidad de Oriente, Santiago de Cuba, 1991.
115. PANADERO, Ediltrudis: "Comentarios sobre la Orden Militar 62", *Memorias del 1er Coloquio sobre Estudios de Derecho Civil*, Universidad de Oriente. 1ro de junio de 1985, pp. 78-85.
116. PAREJO ALFONSO, Luciano: "La eficacia como principio jurídico de la actuación de la administración pública", en: *Revista "Documentación Administrativa"*. Número 218-219, pp. 16 y ss. Madrid, 1991.
117. PAVÓ ACOSTA, Rolando: *Acerca de la Naturaleza y Definición del Proceso Civil*, Facultad de Derecho, 1990.
118. PAVÓ ACOSTA, Rolando: *Instituciones Procesales Agrarias en Cuba*. Recopilación de las normas vigentes sobre los procedimientos agrarios. Facultad de Derecho, Santiago de Cuba, 1995.
119. PAVÓ ACOSTA, R: "Acerca de la autonomía del Derecho Agrario", *Revista Barco de Papel*, Mayagüez. Puerto Rico, 1997, pp. 127-136.
120. PAVÓ ACOSTA, Rolando: *La jurisdicción agraria en Cuba: Fundamentos históricos y problemática actual*, Revista "Barco de Papel", Mayagüez, Puerto Rico, 1997, pp. 127-136.
121. PAVÓ ACOSTA, Rolando: "El Derecho Agrario y la Integración en América Latina", *Revista Correo de la ADIA*, Santo Domingo, Número/1997, pp. 4-10.
122. PAVÓ ACOSTA, Rolando: *El Derecho Agrario Cubano: proposiciones para una reconstrucción sistemática*. Tesis de Especialidad en Asesoría Jurídica. Santiago. Facultad de Derecho. Universidad de Oriente.2007.
123. PAVÓ ACOSTA, Rolando: *La Investigación Científica del Derecho*, Fondo Editorial, Universidad Inca Gracilazo de la Vega, Lima, Perú, 2009.

124. PAVÓ ACOSTA, Rolando: *A Lei Agraria Nova*, Volume II, "La codificación del Derecho Agrario: un debate necesario". Coautor: Juan Ramón Pérez Carrillo, Joruá Editora, Curitiba, Brasil, 2009.
125. PAVÓ ACOSTA, Rolando: "Legado de la revolución mexicana en la reforma agraria cubana de 1959", *Revista Política y Cultura*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Autónoma Metropolitana, Número 33, México, 2010, pp. 35-58.
126. PAVÓ ACOSTA, Rolando: "La Justicia Agraria; problemas, desafíos y perspectivas en Cuba", *Revista Caminos*, Revista Cubana de Pensamiento Socioteológico, Número 55-56, Centro Memorial Dr., Martín Luther King, La Habana, Cuba, 2010, pp. 21-31.
127. PAVÓ ACOSTA, Rolando: "La reforma agraria en Cuba; del Programa de la Joven Cuba a la Ley de 17 de mayo de 1959", *Revista Santiago*, 121, Universidad de Oriente, 2010, pp. 227-249
128. PÉREZ DE LA RIVA, Francisco: *Origen y Régimen de la Propiedad Territorial en Cuba*, Imprenta Siglo XX, La Habana, 1946.
129. PEREZ GARRIDO, Mayda: Los actos de traspaso de la tierra y la prevención de corrupción e ilegalidades Tesis de Especialidad en Asesoría Jurídica. Rolando Pavò Acosta (tutor) Facultad de Derecho, Universidad de Oriente. 2007.
130. PICHARDO, Hortensia: *Documentos para la Historia de Cuba*, Tomo I y II, Ciencias Sociales, La Habana, 1969.
131. PINO SANTOS, Oscar: *Historia de Cuba, Aspectos Fundamentales*, 2da Edición, Universitaria., La Habana, Cuba. 1964.
132. PINO SANTOS, Oscar: *Asalto a Cuba por la oligarquía financiera yanqui*, Casa de las Américas, La Habana. 1960
133. PINO SANTOS, Oscar: *El imperialismo norteamericano en la economía cubana*, Imprenta Nacional de Cuba, La Habana, 1961.
134. PINO SANTOS, Oscar: "Estructura Económica de Cuba y Reforma Agraria", en: *I Forum Nacional de la Reforma Agraria*, La Habana, 1959
135. PONCE DE LEÓN, Luís: *Derecho Procesal Agrario*, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM, México, 1992.
136. PORTUONDO DEL PRADO, Fernando: *Historia de Cuba*, Minerva, La Habana, 1956.

137. PRIETO-CASTRO, Leonardo: *Estudios y Comentarios para la teoría y la práctica procesal civil*. Vol.2, Reus, Madrid, 1950.
138. QUESADA SILVEIRA, Nidia: *Jurisdicción y competencia en materia civil y agraria*. Tesis de Especialidad en Asesoría Jurídica, Rolando Pavó Acosta (tutor), Facultad de Derecho, Universidad de Oriente, Santiago de Cuba, 2005.
139. RAMÍREZ COLUMBIÉ, Antonio: *Hacia un procedimiento agrario común*. Especialidad en Derecho Civil y Familia. Rolando Pavó Acosta (tutor), Facultad de Derecho, Universidad de Oriente, Santiago de Cuba, 2005.
140. RAMÍREZ PEÑA, Migdalia: *Instituciones del Derecho de Familia en el Marco de los Conflictos sucesorios agrarios*. Tesis de Especialidad en Derecho Civil y Familia. Rolando Pavó Acosta (tutor), Facultad de Derecho, Universidad de Oriente, 2005.
141. RAMÍREZ RODRÍGUEZ, Ernestina: *Formación y Desarrollo de la Propiedad Privada sobre la tierra y de la estructura agraria en Cuba*. ENPES, MES. SF, Santiago de Cuba.
142. RAMOS MÉNDEZ, Francisco: *Derecho Procesal Civil*, T-I, Bosh, Barcelona, España, 1986.
143. RECA MOREIRA, Inés et al: *Análisis de las Investigaciones sobre la Familia en Cuba. 1970-87*, Centro de Investigaciones Psicológicas y Sociológicas. ACC, Ciencias Sociales, la Habana, 1990.
144. REGALADO, Antero: *Las Luchas Campesinas en Cuba*, Orbe. Habana. 1979.
145. REPILADO, Ricardo: *Metodología de la Investigación Bibliográfica*, Pueblo y Educación, Habana, 1982.
146. REY SANTOS, Orlando y MC CORMACK Bécquer, Maritza: *Manual de Derecho Agrario*, ENPES, La Habana, 1990.
147. REY SANTOS, Orlando: "Régimen de Sucesión de Tierras en Cuba", en: *Revista Cubana de Derecho*. 4/1991, Unión de Juristas de Cuba, La Habana, pp. 54-64.
148. REY SANTOS, Orlando: "La jurisdicción del Derecho Agrario", en: *Memorias I Evento Científico sobre Derecho Agrario*, Centro de Información y Documentación Agropecuario, Habana, 1988, pp. 51-62
149. RODRÍGUEZ, Carlos Rafael: *Cuba en el transito al socialismo*, Editora Política, La Habana, Cuba, 1979.

150. RODRÍGUEZ, Carlos Rafael: *Letra Con Filo*, T-II, Ciencias Sociales, La Habana, 1983, pp. 211- 238.
151. RODRÍGUEZ DELGADO, Norges: *El servicio jurídico al sector cooperativo en Cuba. Visión Crítica y perspectivas*, Tesis de Especialidad en Asesoría Jurídica, Rolando Pavó Acosta (tutor), Facultad de Derecho, Universidad de Oriente, Santiago de Cuba, 2006.
152. RODRÍGUEZ GARCÍA, José Luis et al: *Cuba: Revolución y Economía 1969-1960*, Ciencias Sociales, La Habana, 1985.
153. ROJAS, Ileana; RAVENET, Mariana y HERNÁNDEZ, Jorge: *Sociedad y Desarrollo Rural*, Ciencias Sociales, La Habana, 1985
154. RUDGE LEITE FILHO, Fernando: *Autonomía do Direito Agrario* (Port.) Revista del IIDARA, 10/79, Mérida, Venezuela.
155. RUIZ MASSIEU, Mario: *Derecho Agrario Revolucionario*, Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. México. 1987.
156. RUIZ MASSIEU, Mario: *Temas de Derecho Agrario*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2da Edición, UNAM, México, 1988.
157. SANTANDER, Tristán Donoso: *Justicia Agraria y ambiental en Panamá*, Memorias del I Congreso del CADA, Guayacán, San José, Costa Rica, 1998.
158. TABARES DEL REAL, José: *Guiteras*, Ciencias Sociales, La Habana, 1973
159. TAPIA, Lorenzo Tolentino: “Perfil para un balance jurídico de la reforma agraria peruana”, Revista IDARA, 24/93.
160. TOPORNIN, Boris: *Nueva Constitución de la URSS*, Progreso, Moscú, 1980.
161. TORRES CUEVAS, Carlos: “Algunos Aspectos de la Justicia Agraria”, *Memorias del Congreso Internacional Derecho Agrario y Derechos Humanos*, Cultural Cuzco SA. Perú, 1987.
162. TORRES ULLOA, José Alfonso: *Enfoque crítico del marco legal de la Reforma Agraria*, Espinosa y Asociados, Santo Domingo, 1995.
163. TUMANOV, V: “Nihilismo Jurídico”. En: *El Pulso de las Reformas*, Progreso, Moscú, 1991
164. ULATE CHACÓN, Enrique: “Una nueva etapa en la evolución del Proceso Agrario Latinoamericano”, en: *Justicia Agraria y Ambiental en América*, Guayacán, San José, Costa Rica, 1998. pp. 115-144.

165. VALDÉS PAZ, Juan: *Proceso Agrario en Cuba; 1959-1995*, Ciencias Sociales, La Habana. 1996.
166. VANÍN TELLO, Joaquín: *Derecho Agrario, Teoría General*, T-I, Universidad de Externado, Colombia, 1985.
167. VIVANCO, Antonio: "El Derecho Agrario en Argentina y sus corrientes doctrinarias". *Revista Derecho y Reforma Agraria*, 20/1990. Instituto Iberoamericano de Derecho Agrario y Reforma Agraria. (IIDARA), Mérida, Venezuela, pp. 17-26.
168. VON IHERING, Rudolf: *La Lucha por el Derecho*, 2da Edición, Porrúa. México, 1989.
169. WILKER, Jorge: *Antología de Estudios sobre la investigación jurídica*, UNAM. México. 1978.
170. WONG ALFONSO, Alicia: El procedimiento para la Herencia de la Tierra. Tesis de Especialidad en Derecho Civil y Familia. Rolando Pavó Acosta (tutor), Facultad de Derecho, Universidad de Oriente, Santiago de Cuba. 2004.
171. ZANETTI LECUONA, Oscar: *Economía Azucarera cubana*. Estudios Históricos, Ciencias Sociales, La Habana, 2009.
172. ZELEDÓN, Ricardo: "La Institucionalización del Proceso Agrario en Ibero América", *Revista Derecho y Reforma Agraria*, 12/ 81, Mérida, Venezuela.
173. ZELEDÓN, Ricardo: *Proceso Agrario Comparado en América Latina*, Universidad de San José, Costa Rica. 1982.
174. ZELEDÓN, Ricardo: "Estado y Evolución de la jurisdicción agraria en América Latina". *Revista Desarrollo Rural en Las Américas*, 3/1977. P.129-144.
175. ZELEDON ZELEDON, Ricardo. "Los desafíos del Derecho Agrario". En: *VI Congreso Mundial de Derecho Agrario*. Unión Mundial de Agraristas Universitarios. Almería, España, del 11 al 15 de abril del 2000.
176. ZELEDON ZELEDON, Ricardo: *Derecho Agrario. Nuevas Dimensiones*, Investigaciones Jurídicas SA, San José Costa Rica, 2007.

DISCURSOS Y OTROS DOCUMENTOS OFICIALES:

- 1.- Tesis y Resolución Sobre la Cuestión Agraria y las Relaciones con el campesinado, DOR, La Habana, Cuba, 1976.

- 2.- CASTRO RUZ, Fidel: *La Historia Me Absolverá*, Edición Anotada, Oficina de Publicaciones del Consejo de Estado, La Habana, 1993.
- 3.- CASTRO RUZ, Fidel: *Selección de Discursos: El Pensamiento de Fidel Castro*, T-I, Vol.1, Editora Política, La Habana, 1983
- 4.- CASTRO RUZ, Fidel: *Discurso en acto por el XL Aniversario de la Ley de Reforma Agraria*, el 17 de mayo de 1999, Periódico Granma, Suplemento Especial, La Habana, 25 de mayo de 1999.
- 5.- CASTRO RUZ, Fidel: *Informe Central al I-Congreso del Partido Comunista de Cuba*, Ciencias Sociales, La Habana, 1975.
- 6.- CASTRO RUZ, Fidel: *Informe Central al V Congreso del Partido Comunista de Cuba*, La Habana, 1996.
- 7.- *Anuario Estadístico de Cuba. 1988*, Comité Estatal de Estadística de Cuba, La Habana.
- 8.- *Anuario Estadístico de Cuba. 1997*. Edición Electrónica de la Oficina Nacional de Estadística.
- 9.- *Informe Final del Grupo Regional de Asesores de Derecho Agrario: Derecho Agrario y Desarrollo Agrícola, Estado Actual y Perspectivas en América Latina*, FAO, Roma 1976

PUBLICACIONES PERIÓDICAS:

- 1) Boletín del TSP 1978-1999
- 2) Periódico Hoy, 4 y 5 de junio de 1959, Habana, Cuba.
- 3) Periódico Granma 13 de Mayo de 1999, P.5. Entrevista a Oscar Pino Santos.
- 4) Periódico Granma, 15 de mayo de 1999, p.3, Entrevista a José Ramírez Cruz
- 5) Periódico Granma de 16 de mayo de 1999, p.3 artículo de Manuel Ferrer Pérez, Hace 40 años: la Ley de Reforma Agraria.

LEGISLACIÓN

Constituciones, Leyes y otras Disposiciones Jurídicas con rango de Ley:

- 1) Constitución de la República de Cuba. Gaceta Oficial, Edición Extraordinaria. No. 7, La Habana, 1ro de agosto de 1992.
- 2) Ley 3 de 10 de octubre de 1958 del Alto Mando del Ejército Rebelde

- 3) Ley 87 de 20 de febrero de 1959, establece la prohibición de ocupar tierras ilegalmente.
- 4) Ley de Reforma Agraria de 17 de Mayo de 1959. Gaceta Oficial Edición Extraordinaria, No.7 de 3 de junio de 1959.
- 5) Ley 588 de 7 de octubre de 1959, Normas legales para la expropiación de fincas en virtud de la Ley de 17 de mayo de 1959.
- 6) Ley 905 de 30 de diciembre 1960, declara extinguido al Ministerio de la Agricultura.
- 7) Ley 1323 de 30 de noviembre de 1976, Ley de la Organización de la Administración Central del Estado, extingue el INRA y crea como su sucesor al Ministerio de la Agricultura
- 8) Ley 7, Ley de procedimiento civil, administrativo y laboral, de 19 de agosto de 1977.
- 9) Ley 36, Ley de Cooperativas Agropecuarias, de 22 de julio de 1982. ANPP, GO. Ordinaria No. 63, de 22 de julio de 1982. (Derogada por la Ley 95 de 2002).
- 10) Ley 95, Ley de Cooperativas de Producción Agropecuarias y de Créditos y Servicios, de 2 de noviembre de 2002, Gaceta Oficial, Edición Ordinaria número 72, de 29 de noviembre de 2002
- 11) ACUERDO NUMERO VI-50, de 28 de diciembre de 2007, de la Asamblea Nacional del Poder Popular, Gaceta Oficial, Número 6, Edición Ordinaria, La Habana, 15 de febrero de 2008.
- 12) Ley Agraria y Ley Orgánica del Tribunal Agrario. Colección de Leyes y Códigos de México, Porrúa SA México. 1996.
- 13) Ley de Reforma Agraria de Venezuela, de 5 de marzo de 1960. GO. Extraordinaria 11 de fecha 19 de marzo de 1960.
- 14) Ley 1715, Del Servicio Nacional de la Reforma Agraria, de 17 de octubre de 1996, Bolivia, 1996.
- 15) Fundamentos de la Legislación Agraria de la URSS y de las Repúblicas Federadas de 13 de diciembre de 1968, en Leyes y Reglamentos Fundamentales de la URSS, T-II, Progreso, Moscú, 1983, pp. 258 y 259.
- 16) Código Agrario de Panamá, Colegio Nacional de Abogados. Panamá. 1984.

- 17) Decreto-Ley 63 de 30 de diciembre de 1982, Sobre la Herencia de la Tierra, propiedad de los Agricultores pequeños, GO. Especial, de 30 de diciembre de 1982. (derogado)
- 18) Decreto-Ley No.79, en Gaceta Oficial Extraordinaria No.6 de 29 de marzo de 1984. Habana. Cuba. (derogado)
- 19) Decreto- Ley 125, Régimen de Posesión, Propiedad y Herencia de la Tierra y Bienes Agropecuarios, de 30 de enero de 1991, Gaceta Oficial Ordinaria, de 31 de enero de 1991, La Habana Cuba.
- 20) Decreto-Ley 142, Sobre las Unidades Básicas de Producción Cooperativa, de 20 de septiembre de 1993, del Consejo de Estado.
- 21) Decreto-Ley 147, Reorganiza la administración central del Estado, de 21 de abril de 1994, del Consejo de Estado.
- 22) Decreto Ley 259, Sobre la entrega de tierras ociosas en usufructo, de 10 de julio de 2008, del Consejo de Estado.

Decretos y Acuerdos:

- a. Real Decreto de 23 de septiembre de 1888, sobre procedimientos administrativos.
- b. Decreto 566, de 17 de mayo de 1907.
- c. Decreto 159, Reglamento General de las Cooperativas de Producción Agropecuaria. Gaceta Oficial de la República, Número 8, de 20 de septiembre de 1990, del Consejo de Ministros. (Derogado por Acuerdo 5454 del Consejo de Ministros).
- d. Decreto 282, Reglamento del Decreto Ley 259, de 27 de agosto de 2008, del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros.
- e. Acuerdo 5454, Reglamento General de las cooperativas de producción agropecuaria y Reglamento General de las cooperativas de créditos y servicios, del Consejo de Ministros, de 17 de mayo de 2005, Gaceta Oficial de la República, Edición Extraordinaria, Número 20, de 4 de julio de 2005.
- f.

Resoluciones:

1. Resolución 247 de 26 de enero de 1961 dictada por el INRA, mediante la cual quedaba disuelta la Asociación de Colonos de Cuba y se anunciaba la creación de la ANAP
2. Resolución 324 de 2 de noviembre de 1983, del MINAGRI Reglamento del Decreto-Ley 63, GOEE No.79, 2 de noviembre de 1983. (derogada)
3. Resolución 283 de 31 de julio de 1986, del MINAGRI. (derogada)
4. RESOLUCION 117, MINAGRI, de 27 de enero de 1988, Sobre el derecho de reclamaciones, Resolución 288 del MINAGRI, de 15 de mayo de 1990, Reglamento para el funcionamiento del Registro de Tenencia de la Tierra. (Modificada por la Resolución 584/2000)
5. Resolución 289 del MINAGRI, de 15 de mayo de 1990, Reglamento para la concesión de tierras en usufructo a las CPA.
6. Resolución 290, del MINAGRI, de 15 de mayo de 1990, Reglamento sobre la compraventa de tierras.(Modificada por la Resolución Conjunta MINAGRI-CETSS, de fecha 28 de noviembre de 1990.
7. Resolución 24, del MINAGRI, de fecha 18 de marzo de 1991, Reglamento del Decreto-Ley 125, GO. Ord. No.10 de 8 de abril de 1991. (Modificada)
8. Resolución 140/92 del MINAGRI, sobre entrega de tierras estatales ociosas a entidades estatales no agropecuarias como autoconsumo.
9. Resolución 354 de 28 de septiembre de 1993 del MINAGRI, Reglamento General de las UBPC atendidas por el MINAGRI, GO. Ordinaria No. 1 de 3 de enero de 1994, (Derogada por la Resolución 688/97)
10. Resolución 356 del MINAGRI, sobre la entrega de tierras estatales ociosas, en usufructo para autoconsumo familiar, de 28 de septiembre de 1993. (Derogada por la Resolución 852, de 27 de octubre de 2003).
11. Resolución 357, del MINAGRI, Reglamento para la entrega de tierras en usufructo y el mayor aprovechamiento de las áreas de las CPA y agricultores pequeños destinadas al cultivo del tabaco, de 28 de septiembre de 1993.
12. Resolución 160 del MINAZ, Reglamento General de las UBPC atendidas por el MINAZ, de 28 de septiembre de 1993. (Derogada por la Resolución 525 de 2003 y ésta modificada a su vez por la Resolución 48 de 2005 del Minaz).
13. Resolución 419 del MINAGRI, Reglamento para la entrega de tierras en usufructo y el mayor aprovechamiento de las áreas de las CPA y de agricultores

- pequeñas destinadas al cultivo de café, de 6 de septiembre de 1994, GO. Extraordinaria 11, de 20 de septiembre de 1994.
14. Resolución 223 del MINAGRI, sobre la entrega de tierras estatales ociosas en usufructo a favor de pequeños agricultores, de 29 de junio de 1995.
 15. Resolución 180 del MINAGRI, de 17 abril de 1996, modificativa del artículo 5 de la R. 24/91.
 16. Resolución 688, Reglamento General de las UBPC del MINAGRI, de 20 de diciembre de 1997, (Derogada por la Resolución 629 de 2004)
 17. Resolución 768 del MINAGRI, sobre entrega de tierras en usufructo a CCS, de 12 de octubre de 1998.
 18. Resolución 333, del MINAGRI, Reglamento para la atención estatal al sector cooperativo y campesino, deroga la 267 de 7 de mayo de 1996 sobre las Comisiones Agrarias, de 13 de septiembre de 1999, del MINAGRI. (Modificada por la Resolución 584/ 2000).
 19. Resolución Conjunta 01/2000, MINAGRI- Minaz, Reglamento del Sistema de Control Estatal Sobre la Tierra, de 30 de Diciembre de 2000.
 20. Resolución Conjunta 02/2000, MINAGRI- Minaz, Establece normas sobre la medición de las áreas, de 30 de diciembre de 2000.
 21. Resolución 584 del MINAGRI, Establece normas sobre la validez de los Certificados de Tenedor Inscrito, de 30 de diciembre de 2000.
 22. Resolución 1 del MINAGRI, Deja sin efectos los artículos 13 y 14 de la Resolución 24/91, de fecha 4 de enero de 2002.

Instrucciones, Dictámenes y Acuerdos.

- I. Instructivo 1 de 31 de julio de 1986, MINAGRI-Minaz-ANAP-SNTA-SNTAF.
- II. Instrucción No.99 del CG del TSP, de 17 de junio de 1981. Aclaración del artículo 24 de la Constitución, sobre la sucesión de tierras de los pequeños agricultores.
- III. Dictamen 83 de 20 de febrero de 1980, referido al artículo 24 de la Constitución sobre derecho a herencia de la tierra, recaído en consulta del Tribunal Municipal Popular de Manzanillo.
- IV. Acuerdo el 147 de 16 de junio de 1981, del CG del TSP establece que los Tribunales en todo proceso en que verse sobre finca rústica deben dar traslado al MINAGRI.

- V. Acuerdo 160, del CG del TSP de 7 de julio de 1981, Aclaración respecto al alcance de la aplicación del Acuerdo 147/81.
- VI. Dictamen No. 359 del CG del TSP de 30 de mayo de 1995, sobre el delito de usurpación de inmuebles.
- VII. Acuerdo 2708 de 20 de septiembre de 1993 del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros.
- VIII. Acuerdo No.3183 de fecha 6 de agosto de 1997, del Comité Ejecutivo del Consejo de Ministros que regula provisionalmente las funciones del MINAGRI.

Otras Disposiciones:

- Orden Militar No. 34 de 7 de febrero de 1902, del Gobierno de Intervención de los EU en Cuba
- Orden Militar No. 62 de 5 de marzo de 1902. del Gobierno de Intervención de los EU en Cuba

Sentencias:

- 1.- S. 72 de 29 de febrero de 1978 del Tribunal Supremo Popular (TSP)
- 2.- S.33 de 5 de julio de 1978 del TSP.
- 3.- S. 57 de 13 de septiembre de 1978.
- 4.- S. 64 de 2 de octubre de 1978 del TSP.
- 5.- S. 5 de 16 de enero de 1979 del TSP.
- 6.- S. 25 de 3 de marzo de 1979 del TSP
- 7.- S. 36 de 17 de marzo de 1979 del TSP.
- 8.- S. 72 de 22 de mayo de 1979 del TSP.
- 9.- S. 103 de 4 de julio de 1979 del TSP.
- 10.- S. 23 de 12 de marzo de 1981 del TSP.
- 11.- S. 37 de 7 de abril de 1981 del TSP.
- 12.- S. 82 de 8 de julio de 1981 del TSP.
- 13.- S.3 de 31 de enero de 1986 del TSP.

ANEXO I

SOLICITUD DE DECLARACION DE DERECHOS Y ADJUDICACIONES DE TIERRAS Y BIENES

DECLARACION JURADA

Ante el que suscribe _____ funcionario acreditado ante la Dirección Municipal de Cooperativas y Campesinos del Ministerio de la Agricultura en el Municipio de: _____ se presenta el: Co.

(a): _____ natural de _____ de _____ años de edad, hijo de _____ y _____ de estado civil _____ de ocupación _____ con identidad permanente No. _____ y vecino de _____ con el objetivo de

efectuar declaración jurada a fin de solicitar los derechos de adjudicación de tierra y bienes agropecuarios y/o el pago de su precio legal, de la Unidad de Producción Agropecuaria _____ compuesta por: _____ lotes denominada(s): _____

_____ ubicada (s) en: _____ con una extensión superficial de _____, equivalentes a hectáreas _____ áreas y _____ centiáreas la(s) que tienen los siguientes linderos:

Cuya forma de adquisición es:

_____ -----

dejada como caudal hereditario al fallecimiento de _____ ocurrido el día _____ mes _____ año _____

Por lo que de conformidad con el Decreto Ley 125 "Régimen de posesión propiedad y herencia de la tierra y bienes agropecuarios de 30 de enero de 1991 y su Reglamento la Resolución No.24 del 19 de marzo del propio año, del Ministerio de la Agricultura DECLARO BAJO JURAMENTO, apercibido de que de faltar a la verdad incurre en el delito de perjurio previsto en el artículo 155 del Código Penal, los particulares siguientes:

DATOS DEL CONYUGE

El causante era de estado civil _____ con(de) _____ desde el día ____ del mes ____ año _____ de ocupación _____ en el centro de trabajo _____ con salario \$ _____ , horario laboral de ____ con identidad permanente No. _____ dependiendo económicamente de _____ y realizar en la _____ Unidad de Producción Agropecuaria labores de _____

en las que () si () no permanece en la actualidad

DATOS DE LOS HIJOS DEL CAUSANTE

Nombre y Apellidos	Edad	Ocupación
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____
_____	_____	_____

DATOS DE LA(S) PERSONAS QUE TRABAJAN LA TIERRA

(Hijos, padres, hermanos, nietos y sobrinos)

Nombre y Apellidos: _____ , edad _____ años, fecha de nacimiento, día ____ mes ____ año ____ con identidad permanente No. _____ , hace _____ años que trabaja la tierra, el que inició en la fecha

_____ parentesco con el causante _____ de ocupación actual _____ en el centro de trabajo _____ salario de \$ _____ horario laboral _____ cultiva un área de _____ caballerías en concepto de _____ en caso de que el grado de parentesco sea de nieto o sobrino, especificar nombres y apellidos del progenitor _____ fallecido ()si ()no y trabaja en_____

Nombre y Apellidos: _____ , edad _____ años, fecha de nacimiento, día ___ mes ___ año ___ con identidad permanente No. _____ , hace _____ años que trabaja la tierra, el que inició en la fecha _____ parentesco con el causante _____ de ocupación actual _____ en el centro de trabajo _____ salario de \$ _____ horario laboral _____ cultiva un área de _____ caballerías en concepto de _____ en caso de que el grado de parentesco sea de nieto o sobrino, especificar nombres y apellidos del progenitor _____ fallecido ()si ()no y trabaja en_____

DATOS DE LA(S) PERSONA(S) QUE DEPENDE(N) ECONOMICAMENTE DE LA PRODUCCION DE LA TIERRA.

(Padres, hijas, hermanas, incapacitadas, estudiantes, cumpliendo el servicio social, SMG, Misión internacionalista y Menores)

Nombre y Apellidos: _____ , edad _____ años, fecha de nacimiento, día ___ mes ___ año ___ con identidad permanente No. _____ parentesco con el causante _____ dependía económicamente del causante y por qué _____ desde la fecha _____, labor que realiza _____

_____ donde _____, percibe ingresos mensuales no
 provenientes de la tierra ascendentes a \$_____ en concepto de () salario ()
) pensión, () otros, estado civil _____ residía con el causante ()si desde que
 fecha _____
 ()no, explicar donde _____ y desde qué
 fecha _____ con _____ qué
 personas _____

Nombre y Apellidos: _____, edad _____ años,
 fecha de nacimiento, día ____ mes ____ año ____ con identidad permanente
 No. _____ parentesco con el causante _____ dependía
 económicamente del causante y por qué

 desde la fecha _____, labor que realiza

_____ donde _____, percibe ingresos mensuales no
 provenientes de la tierra ascendentes a \$_____ en concepto de () salario ()
) pensión, () otros, estado civil _____ residía con el causante ()si desde que
 fecha _____
 ()no, explicar donde _____ y desde qué
 fecha _____ con _____ qué
 personas _____

DATOS SOBRE LA(S) VIVIENDA(S) EXISTENTES EN LA TIERRA
 El causante posee la vivienda dentro de la tierra()si ()no
 Personas que residen en la vivienda

Nombres y Apellidos	Parentesco
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____
_____	_____

Otras viviendas existentes en la tierra	
Nombre y apellidos del ocupante principal	Parentesco
_____	_____
_____	_____
_____	_____
<p>PRETENSIONES</p> <p>1.- Que la tierra y demás bienes agropecuarios le sean adjudicados a los herederos siguientes:</p> <p>_____</p> <p>_____</p>	
<p>2.- Que le sea abonado en efectivo por el Ministerio de la Agricultura, el importe de la tierra y demás bienes agropecuarios que le corresponden a los herederos siguientes:</p> <p>_____</p> <p>_____</p>	
<p>3.- Que se le transfiera la propiedad de la vivienda que fuera del causante a los herederos siguientes:_____</p>	
<p>4.- Que la administración de la comunidad o copropiedad sobre la tierra la ejerza _____</p> <p>según acuerdo adoptado por los herederos o en su defecto sea designado por el Ministerio de la Agricultura. En este acto se hace entrega de los documentos siguientes</p> <p>_____ Certificado de Defunción</p> <p>_____ Carta de la CCS</p> <p>_____ Hago Constar de los herederos designando el administrador</p> <p>_____ Propiedad de la Tierra</p>	

El funcionario actuante le solicita al declarante que aporte las pruebas siguientes:

Las que se entregarán en esta Dirección Municipal en el término de _____ días,
los que se vencen con fecha _____

Y para que así conste se firma la presente en _____ a los
Días _____ del mes _____ de 19 _____

Firma del Solicitante

Firma del Funcionario Actuante

ANEXO II

DICTAMEN LEGAL

En el Expediente radicado en la Delegación Territorial del Ministerio de la Agricultura de _____ promovido por _____ consistente en que se adjudique a los herederos que se relacionan en la solicitud presentada, la Unidad de Producción Agropecuaria y demás bienes inherentes a ella dejada por _____ a su fallecimiento, compuesto por _____ lote(s), con una extensión superficial total de _____ caballerías, ubicadas en _____ Municipio _____

Procediéndose a efectuar Dictamen Legal cuya finalidad es determinar cual o cuales de los herederos del causante, tiene derecho a la adjudicación de la Unidad de Producción o el importe de la tierra y demás bienes agropecuarios, apoyándonos para ello en los hechos y fundamentos de derecho relacionados a continuación:

HECHOS PROBADOS

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Todo lo cual conduce a las siguientes

CONCLUSIONES

Y para que así conste se firma el presente Dictamen Legal en la Delegación Territorial del Ministerio de la Agricultura a los _____ días del mes de _____ de _____ Año _____

Jurista Designado

Revisado Por

Aprobado por: Jefe del Departamento Jurídico de la Delegación Territorial
Del Ministerio de la Agricultura

ANEXO III

RESOLUCION No.

POR CUANTO: _____
natural de _____ ciudadano _____ de _____ años de edad,
con Carné de Identidad No. _____ de estado civil _____ de
ocupación _____ y vecino de _____,
cumpliendo los requisitos previos establecidos en la Ley presentó con fecha
_____ escrito solicitando la adjudicación de la unidad de producción
agropecuaria con extensión superficial de ___Ca, equivalentes a ___ hectáreas
___ áreas y ___ centiáreas, ubicada en _____

Municipio _____

Con _____ los _____ siguientes
linderos: _____

_____ dejada por el Pequeño Agricultor: _____ a su
fallecimiento

POR CUANTO: El promovente en su pretensión participa quienes a su juicio tienen derecho a heredar la tierra y demás bienes agropecuarios o al precio de éstos, dejados por el causante, y que aparecen en su Declaración Jurada, según se dispone en los artículos 18, 20 y 21 del Decreto-Ley No.125 de 30 de enero de 1991, de acuerdo con lo cual y examinados los documentos acompañados, así como las pruebas e investigaciones practicadas, el Departamento Jurídico de esta Delegación Territorial, emitió Dictamen en el que se reconocen con derecho los herederos conforme a la Ley, recomendando a quien resuelve dictar resolución en tal sentido:

POR TANTO: En uso de las facultades que me están conferidas y especialmente por el artículo 33 de la Resolución 24/91, de fecha 19 de marzo de 1991, "Reglamento para la aplicación del régimen de posesión, propiedad y herencia de tierras", dictada por el Ministro de la Agricultura.

RESUELVO

PRIMERO: Adjudicar la Unidad de producción agropecuaria descrita en el primer POR CUANTO de esta Resolución, cuantos bienes y derechos les sean inherentes a la misma, que fuera de la propiedad del causante.

SEGUNDO: De conformidad con lo dispuesto por la Ley No.73 del Sistema Tributario de 4 da agosto de 1994 y de la Resolución No.22/95 de 16 de noviembre de 1995 del Ministerio de Finanzas y Precios, los adjudicatarios señalados en el apartado anterior (S) _____ (No) _____ deberán concurrir a la oficina Municipal de la Administración Tributaria (ONAT) para el pago del impuesto sobre la parte alícuota que corresponde a cada heredero, sin que ello signifique modificar las áreas históricas en el cultivo o explotación por los copropietarios hasta tanto no concurren las circunstancias previstas en el artículo 6 del Decreto Ley 125/91, quedando apercibido el promovente que viene obligado a darle a conocer lo que por la presente se dispone a los adjudicatarios y demás personas que formen parte en el proceso, antes de la firmeza de la Resolución.

TERCERO: Disponer que previo al pago de los derechos correspondientes los adjudicatarios con derecho a la tierra procederán a su inscripción en el Registro Municipal de la Tenencia de la Tierra, en un término no mayor de 30 días, contados a partir de la firmeza de la presente Resolución.

CUARTO: El Departamento Jurídico de esta Delegación notificarán con copias certificadas de la presente, al promovente y a cuantas más personas naturales y jurídicas resulte menester, haciéndoles saber a los adjudicatarios que contra la misma podrán establecer recurso de apelación para ante el Ministro de la Agricultura, el que presentarán en esta Delegación dentro del término de TREINTA DIAS naturales, contados a partir de la notificación de esta Resolución.

Dada, en la Delegación Territorial del Ministerio de la Agricultura en _____ a los días del mes de _____ de 19_____

Delegado Territorial

Ministerio de la Agricultura

ANEXO IV

DOCUMENTOS A TENER EN CUENTA PARA EL COMPLETAMIENTO DE UN EXPEDIENTE DE COMPRAVENTA DE FINCA RUSTICA

- 1.-Certificación del Registro de Tenencia de Tierra.
- 2.-Acta de aceptación del Vendedor, firmado por la ANAP. (Municipal, Provincial y Nacional) y por su cónyuge.
- 3.- Certificación de adeudos del Banco.
- 4.- Acta de comprobación, medición, legalidad y certificación de que el área a comprar está libre de litigios (firmada por el Jurídico de la DMACC, o la Empresa, la ANAP.
- 5.- Acta de ocupación. En caso de que la finca esté ocupada por el Estado explicar desde cuando se ocupó, causas y en qué concepto se entregó (R. 140/92, R. 356 y 357) Firma, nombre y apellidos del Jurídico y Director de la DMACC.
- 6.- Certificación firmada por el DMACC, que en el expediente de compraventa se han cumplido los pasos previstos en la R. 290/90).
- 7.- Contrato (4 ejemplares) firmado por las partes.
- 8.- Micro localización del área a comprar emitida por GEOCUBA).

9.- Certificación del especialista (Ingeniero o Técnico) en caso de que en la finca exista café, tabaco, viandas, madera, etc., en el momento de la tasación. Firma, nombre y apellidos, y cargo del especialista.

10.-Certificación de Suelos, sobre la categoría de la tierra a comprar.

11- En caso de que las tierras a comprar sean propiedad de una CPA, además de los puntos anteriores solicitarle: Acta-Acuuerdo de la Asamblea de Socios expresando la conformidad de vender el área, nombre del área, ubicación, linderos, Firma de la Junta Directiva de la CPA, y del Presidente de la ANAP.

12- Acuerdo de la Comisión Agraria Municipal.

ANEXO V

SOLICITUD DE ENTREGAS DE TIERRAS EN USUFRUCTO PARA EL CULTIVO DE TABACO.

1.-Nombre y Apellidos del solicitante:_____

2.- Lugar de residencia actual:_____

3.- CI No._____Ocupación actual_____

4.-Nombre y Dirección del último centro laboral_____

5.-Experiencia en el cultivo del tabaco

6.- Área que solicita _____ Linderos: _____

_____ Ubicación:_____

7.- Número de posturas a sembrar:_____

8.- Fuerza de trabajo de que dispone:_____

9.- Recursos de que dispone _____

Firma del solicitante:_____ Fecha_____

ANEXO VI**REPUBLICA DE CUBA****INSTITUTO NACIONAL DE REFORMA AGRARIA****COMISION DE CONFLICTOS CAMPESINOS****ACTA-ACUERDO**Regional: 102Solicitud: 129

AL COMPAÑERO REGISTRADOR No. 102 Municipal: Calixto García

INVESTIGADO Y ANALIZADO: El Expediente formado por la Declaración del

ciudadano: Vicente Dávila Díaz, de las generales que constan en el mismoalegando ser: Bnef. L. R. Agraria, de la finca rústica denominada: _____ conun área de 0,05 caballerías, ubicada en el Cuartón Las Casimbas, Barrio SanLorenzo y Municipio Holguín. Con los siguientes linderos:Norte: José Díaz SantiestebanSur: Ramón AguileraEste: Juan AguileraOeste: Camino de la carretera central El CupeyCuyo dominio o posesión adquirió por: Precarista de Víctor Díaz desde 1943.

Esta Comisión Regional, después de analizadas las investigaciones del caso ha

llegado a la siguiente CALIFICACION:

Que se inscriba como beneficiario de la Ley de Reforma Agraria Y para que surta

efecto ante el Registrador General de la Tenencia de Tierra No. 102, del Municipio

Calixto García, se expide la presente a 14 de 10 de 1971

ANAP

CTC

INRA

CONCLUSIONES: La Comisión Regional de Protección a la Tierra Estatal y

Campesina, analizando el Acta-Acuerdo manifiesta que:

se ejecute el mismo; y participa al registrador No. 102 proceder a su inscripción.

Fecha: 14 de 10 1971

ANAP_____
CTC_____
INRA_____
DEPARTAMENTO LEGAL.

ANEXO VII**RESUMEN DE LAS AVALES ACERCA DE LA INVESTIGACION SOBRE JURISDICCION Y PROCEDIMIENTOS AGRARIOS.**

La investigación ha estado aportando los presupuestos para la imprescindible elevación de los niveles de eficacia de la legislación agraria, mediante recomendaciones concretas encaminadas al perfeccionamiento normativo atinente a los procedimientos de solución de las reclamaciones y conflictos sobre tierra y demás bienes agropecuarios, y la demostración de las ventajas sociales y económicas de la implantación de órganos jurisdiccionales agrarios y los fundamentos teóricos y conceptuales necesarios para dotar al Derecho Agrario cubano de coherencia sistemática y metodológica; lo cual deviene decisivo para que los derechos protegidos por esta rama jurídica adquieran eficacia y propicien el desarrollo agrícola sostenible, así como el desarrollo rural.

Los aportes científicos y su introducción y generalización a través de la docencia y las publicaciones ha estado permitiendo dotar a los operadores jurídicos de mejores conocimientos, habilidades y valores ético jurídicos para la interpretación y aplicación correcta de la legislación agraria en nuestro país y las recomendaciones permitirían lograr un modelo de justicia agraria en Cuba moderno, justo y eficaz y de hecho algunas de estas proposiciones, puestas oportunamente al conocimiento del Ministerio de la Agricultura y del Azúcar, ya se aprecian instrumentadas en algunas de las más recientes disposiciones jurídicas.

Santiago de Cuba, 27 de junio de 2008. Dra. Josefina Méndez López, Presidenta del Consejo Científico Facultad de Derecho.

La investigación que ha venido realizando el profesor Pavó en este campo constituye el trabajo que con mayor profundidad, rigor científico e integralidad ha tratado en Cuba acerca del Derecho Procesal Agrario. Se trata de un estudio, que luego de la tesis doctoral el autor ha continuado actualizando a través de la tutoría de varias Tesis de Especialidad

A partir de la presentación de su Tesis de Doctorado en 1999, el mismo ha puesto al conocimiento de las autoridades correspondientes, las conclusiones y recomendaciones de su trabajo, teniendo avales favorables de la Dirección Jurídica del MINAZ, y de la ANAP y de Departamentos Jurídicos de varias de las Delegaciones Territoriales del MINAGRI. Tales resultados han contribuido al proceso de perfeccionamiento normativo en este campo, muy particularmente las sugerencias de completar las regulaciones sobre los términos y trámites de los procedimientos, se han reflejado en la Resolución Conjunta 1 de 30 de diciembre de 2000, en la cual se fijan normas para elevar la exigencias sobre las instancias municipales del MINAGRI por parte de las Delegaciones territoriales, en cuanto al cumplimiento de los términos y trámites de los procedimientos como una vía para evitar las ilegalidades y en la Resolución 853 de 27 de octubre de 2003 del Ministro de la Agricultura, en la cual se completan vacíos normativos ya anteriormente señalados por el Dr. Pavó, como los relativos al término par que el Ministro resolviera los recurso de Apelación y para que la ANAP y el MINAZ, emitan su criterio en el contexto de los distintos conflictos y reclamaciones que se tramitan, de acuerdo con lo dispuesto en el Decreto Ley 125 de 30 de enero de 1991..

Ciudad de La Habana, 26 de mayo de 2008. Lic. Roy Ramón Philipón, Presidente de la Sociedad Cubana de Derecho Agrario.

La investigación que ha venido realizando el Dr. Rolando Pavó en cuanto la justicia agraria constituyen hasta el presente, el trabajo que con mayor originalidad profundidad, rigor científico e integralidad han tratado el tema en nuestro país, siendo el primer jurista que obtiene su doctorado en Cuba en el ámbito del Derecho Agrario. Tanto en su tesis de doctorado, como en los demás trabajos complementarios, ha realizado un diagnóstico objetivo y bien argumentado acerca de las deficiencias tanto objetivas como subjetivas que han estado presentes en el desenvolvimiento de los procedimientos de herencia de tierra y otros asuntos que se tramitan en las Delegaciones Territoriales del Ministerio de la Agricultura, al mismo tiempo ha aportado recomendaciones válidas para perfeccionar tanto las normas jurídicas, como el funcionamiento en la práctica de tales mecanismos.

Pero también el profesor Pavó, a través de estos años, ha influido personalmente, de manera muy activa en la introducción y generalización de sus propias

recomendaciones, relacionadas con el perfeccionamiento de los servicios de asesoría, consultoría y representación jurídica que deben ofrecer nuestros consultores, asesores y abogados como una condición necesaria para lograr la tramitación más ágil y eficaz de los procedimientos agrarios, cuya labor ha tenido resultados notables, sobre todo en las provincias de Santiago de Cuba, Guantánamo, Holguín, Granma y las Tunas, por lo cual fue reconocido en el 2006 como Jurista Destacado en la Emulación Individual a Nivel Nacional.

Santiago de Cuba, 5 de septiembre de 2008. M Sc. Reinaldo Rojas Torres.

Presidente de la Junta Directiva Provincial.

El Dr. Rolando Pavó Acosta, ha jugado un importante papel en el perfeccionamiento de los servicios que brinda la Consultoría Jurídica Especializada Provincial para el Sector Agrario que desde hace varios años funciona aquí en la Provincia de Santiago de Cuba, pues las investigaciones científicas que el profesor ha venido realizando durante más de una década han arrojado conclusiones y recomendaciones de mucho valor teórico y práctico para la sociedad cubana y cuya divulgación y generalización se ha proyectado hacia la tramitación más ágil y eficaz de los procedimientos agrarios, con lo cual sin dudas no sólo se ha contribuido a mejorar el desempeño profesional de los juristas que trabajan en esta Consultoría, sino también se ha contribuido a elevación del cumplimiento de la legalidad y la justicia en la solución de las reclamaciones y conflictos agrarios, lo que a la postre resulta relevante por la importancia política, económica y social de este sector para nuestro país en estos momentos.

Santiago de Cuba, 4 de septiembre de 2008. Msc. Daniel Bello Vázquez, Director de la Consultoría Jurídica Provincial Especializada en la atención al sector agrario.

Habiendo tenido la oportunidad de revisar en detalle la literatura precedente, puedo afirmar que este estudio es el más serio, documentado y actual que se haya elaborado nacionalmente en la temática, lo cual le confiere una clara novedad a la investigación.

Por idénticas razones, los resultados a los que se arriba en la Tesis son de innegable valor, tanto para la valoración justa, acuciosa y mesurada de la situación existente, como por las propuestas que se formulan.

El balance de los méritos y aciertos de la tesis, su suficiente mezcla de logros teóricos con resultados prácticos y su previsible para los trabajos futuros de la administración en esta esfera nos permiten pronunciarnos sin ningún género de dudas, acerca de que el aspirante es merecedor del grado que defiende.

Ciudad de La Habana, junio de 2000. Lic. Orlando Rey Santos, Director de Política Ambiental, CITMA.

Somos de la opinión de que las conclusiones y recomendaciones sugiriendo la creación de órganos autónomos con jurisdicción especializada para resolver los asuntos litigiosos en esta rama no solo constituyen una muestra de rigor profesional sino además hacen honor al papel que la ciencia revolucionaria debe jugar sugiriendo las mejores opciones para el bien y el desarrollo del país.

Ciudad de La Habana, 25 de septiembre de 2000, Lic Cratilio Navarrete Acevedo, Profesor Titular, Asesor del Minaz.

El examen de la legislación agraria que ha realizado pone de manifiesto que efectivamente existen deficiencias en la legislación sobre los procedimientos agrarios y los problemas que ha detectado en la aplicación de dicha legislación también son ciertos, particularmente las deficiencias en la tramitación y demora n la solución de los conflictos, en lo que como bien observa el autor inciden causas objetivas y subjetivas.

Las Tunas, 24 de marzo de 2000, Lic Ernesto Pérez Ruiz, Jefe del Departamento Jurídico, Delegación Territorial del MINAGRI.

Dicho documento fue evaluado por especialistas del Departamento Jurídico de esta Delegación, considerando que este material presenta una adecuada valoración sobre la aplicación del Derecho Agrario en nuestro país y sobre todo se reflejan los problemas que tenemos en su aplicación y se dan fórmulas para su solución, por lo que lo consideramos importante para l trabajo de nuestro Ministerio.

Santiago de Cuba, 6 de julio de 2000. Lic. Luís C Bulté Matos, Jefe del Departamento Jurídico, MINAGRI.

Por la importancia de la misma creo que es recomendable que la Delegación Provincial de la Agricultura junto con la ANAP se vinculen a los resultados de este estudio, para de momento acoger las experiencias positivas que sean posibles aplicar de inmediato y que resulten un alivio a la situación actual.

Santiago de Cuba, Mayo de 2000. Lic. Marilú Saborit Mendoza, Departamento de Atención a los Órganos Estatales y Judiciales, Comité Provincial del PCC.

En la tesis se puede confirmar que las relaciones económicas en su proceso de desarrollo histórico se refleja en la legislación. Por lo tanto no es casual que la Historia Económica y la Historia del Derecho intercambien fuentes para el estudio de determinadas etapas y momentos objetos de investigación.

El autor parte de un riguroso análisis histórico del tratamiento jurídico de los conflictos agrarios en América Latina y Cuba haciendo uso de la copiosa legislación y bibliografía que al respecto se ha generado.

El trabajo en su conjunto es enjundioso y considero que valedero para el otorgamiento del grado científico por el que se opta.

Santiago de Cuba, 3 de mayo de 2000. Dr. Wigberto Ávila Cardet. Profesor Titular, Facultad de Economía, UO.

La tesis aporta nuevos conocimientos de importancia desde el punto de vista sociológico referidos a aparición de nuevos elementos económicos, sociales y políticos respecto a las relaciones agrarias de nuestro país....

Este aporte teórico constituye un fundamento para el perfeccionamiento del contenido del Programa de Sociología Agraria para la carrera de Sociología de la Universidad de Oriente.

En otro aspecto la tesis aporta además, conocimientos y situaciones problemáticas para el desarrollo de investigaciones científicas acerca de las relaciones en las comunidades rurales, factibles de aplicar en proyectos de investigación científica, así como en acciones de Postgrado sobre Sociología Agraria.

Resulta trascendente el empleo, aplicación y utilización de métodos sociológicos de investigación empírica y de análisis cualitativo de los resultados.

Santiago de Cuba, 5 de mayo de 2000, Dr. Víctor Téllez, Profesor Titular, Jefe de la Carrera de Sociología, UO.

La temática que aborda es de actualidad y presenta novedad científica, pues en Cuba escasean las investigaciones sobre la materia agraria desde el punto de vista jurídico y porque además se plantean conclusiones y recomendaciones encaminadas a soluciones ágiles, para lograr la eficiencia económica del sector agropecuario de la economía cubana.

Santiago de Cuba, 18 de marzo del 2000. Dr. Pedro A Rodríguez Fernández, Doctor en Ciencias Agrícolas, Profesor Titular, Departamento Agropecuario, UO

El autor plantea la necesidad del reordenamiento y perfeccionamiento de la justicia agraria para que la misma se corresponda con el desarrollo alcanzado en nuestro estado de Derecho, lo que considero muy acertado.

Debe considerarse que este estudio aporta experiencias y criterios de valoración importantes para llevar las garantías en el ámbito agrario lo que constituye a mi juicio su mérito más relevante.

Ciudad de La Habana, 14 de noviembre de 1997. Lic Miriam Velazco Mugarra, Especialista Departamento Técnico Junta Directiva, ONBC.

Esta tesis doctoral tiene una actualidad trascendental en tanto en sus recomendaciones uno de sus primeros planteamientos es precisamente la unificación legislativa siendo un anhelo de los agraristas cubanos llegar a tener un Código Agrario. Es importante señalar, en relación con las dos últimas recomendaciones la necesidad de asistencia técnica jurídica a los sujetos del Derecho Agrario y el planteamiento de un nuevo mecanismo de solución de los conflictos agrarios, planteándose un procedimiento nuevo, creativo y en mi opinión, renovador.

Ciudad de La Habana, 14 de noviembre de 1997. Lic Martitza Mc Cormack Béquer. Profesora Principal de Derecho Agrario, FD. UH.

La diversidad de temas que refleja en su obra, están debidamente fundamentados, con experiencias prácticas, adquiridas en investigaciones realizadas en las provincias de Santiago de Cuba, Guantánamo. Granma y Las Tunas, y con conceptos teóricos adquiridos en el estudio de una variada y amplia bibliografía, lo que nos hace pensar que por su contenido se puede admitir como un trabajo científico a tener en cuenta en la emisión de normas jurídicas posteriores.

Ciudad de La Habana, 8 de abril de 1998, Lic Mario La O Sosa, Jefe de Asesoría Jurídica Comité Nacional de la ANAP.

Las recomendaciones de los resultados investigativos son acertados en cuanto a la necesidad de fortalecer, perfeccionar o simplificar la jurisdicción administrativa agraria en la solución más que de los conflictos, de los procesos sucesorios agrarios y otros mediante la elaboración legislativa y creación de condiciones objetivas, hoy inexistentes, que permitan a corto o mediano plazo la introducción de los resultados de la introducción de los resultados de la investigación en la práctica.

Ciudad de La Habana, 1ro de agosto de 1998. Dr. José M. Garea Alonso, Doctor en Derecho, Asesor, Ministerio de la Agricultura.