

La Reconstitucionalización de la Justicia y Proceso Agrario

*Carlos Adolfo Picado Vargas**

1. Introducción

En el marco del inicio del nuevo milenio, la Justicia Agraria ha evolucionado en un retorno a sus raíces humanistas. Ya hace una década en que el maestro Ricardo Zeledón Zeledón vislumbraba este fenómeno al formular su célebre discurso sobre las nuevas dimensiones del Derecho Agrario.

La visión de ese entonces, quizás futuristas para algunos sectores doctrinarios que cuestionaban el futuro de la disciplina, es la realidad de hoy en día y el objeto de discusión en el presente Congreso: el ambiente, la seguridad agroalimentaria, los consumidores y el mercado, el desarrollo rural y la Justicia Agraria conforman los cuatro grandes frentes de desafíos del Derecho Agrario del Siglo XXI.

Y de todos ellos, es precisamente la Dimensión de la Modernización y Humanización de los Sistemas de Administración de Justicia la que adquiere, ante los nuevos valores y realidades, un papel de eje central INSTRUMENTAL del cual depende la consecución de los fines de la disciplina: sólo a través de nuevos, eficaces y evolucionados mecanismos procesales es que se logrará que el derecho sustantivo que garantizan los derechos relativos al ambiente, el

** Juez Agrario costarricense. Profesor de Derecho Agrario, Derecho Procesal Civil y Derechos Reales en varias universidades de ese país y del Colegio de Abogados de Costa Rica. Conferencista nacional e internacional.*

mercado y consumidores o el desarrollo rural logren plasmarse en su entera necesidad.

Esto implica aceptar que la concepción de los institutos que conforman el Derecho Procesal Agrario también han sido permeados de esta “revolución” de la SOLIDARIDAD. El Principio del Debido Proceso, a raíz del efecto de los Derechos Humanos de Tercera Generación, ha pasado a ser el principio y el fin, el alfa y el omega de todo proceso. Constituye un valor jurídico-procesal superior, una especie de megaprincipio procesal. El resto de principios procesales, tales como la igualdad, probidad, inmediatez, contradictorio, concentración, celeridad, gratuidad, por decir algunos, se deben a ella: todo menoscabo a cualquiera de los principios procesales va a influir, necesariamente, en el debido proceso.

Al establecerse como derecho humano y fundamental el verdadero acceso a la tutela jurisdiccional, entendida como el poder-fin estatal de dictar el derecho al caso concreto ya sea estableciendo, modificando o extinguiendo relaciones jurídicas de una forma pronta y cumplida, se ha intensificado el debate acerca de la nueva concepción del Juez Agrario del Siglo XXI.

El Juez, a través de los poderes-deberes procesales (poder-medio) que la Ley le otorga, viene a ser el gran responsable de garantizar la tutela judicial efectiva, la cual, debe plasmarse en el debido proceso, como un mecanismo de validez y eficacia en la defensa de los derechos subjetivos e intereses legítimos de un sujeto de derecho en particular o incluso de la colectividad, si se trata de prevenir un daño o lesión a un interés difuso.

Al decir del maestro Calamandrei , en su Opere Giuridiche escrita ya hace más de cincuenta años, en el sentido de que el derecho de forma debe

seguir al de fondo como la sombra al cuerpo, la evolución de una verdadera axiología antes las nuevas realidades han causado el desarrollo de los derechos humanos de tercera generación, más evolucionados que sus precedentes, a tal punto que son conocidos como los derechos humanos de solidaridad o de los grupos. Su principal consecuencia la encontramos en la figura de los intereses difusos o de la colectividad, legitimándose a cualquier persona o agrupación, en nombre de esa misma colectividad y por solo el hecho de ser persona, tiene legitimación activa para pedir al órgano jurisdiccional competente la tutela judicial agraria efectiva.

El Derecho y el Proceso Agrario no han sido desconocidos en todo este fenómeno jurídico. La evolución de valores agrarios como la continuidad de la producción agraria, la seguridad agroalimentaria, el acceso a los bienes productivos, la conservación del medio ambiente, la triple función económica-social-ambiental de la propiedad agraria, son principios y valores jurídicos agrarios que el proceso debe garantizar cuando haya peligro de daño irreparable o de difícil reparación. Es una nueva visión preventiva de la tutela de los derechos a nivel procesal.

Básicamente, la nueva Justicia Agraria Latinoamericana ha optado por el sistema acusatorio imbuido en la oralidad, y en ella, dos mecanismos procesales novísimos se erigen como el complemento perfecto de los institutos procesales tradicionales. Son: el proceso de intereses supraindividuales agrarios y las medidas cautelares.

2.- El Nuevo Proceso de Intereses Supraindividuales en Materia Agraria

Actualmente, a nivel judicial agrario, se promueve la utilización de técnicas de mediación y conciliación, como el arbitraje, que conlleva a la conciliación de los intereses contrapuestos y que notablemente alivian la sobrecarga de asuntos al sistema judicial.

Como lineamientos generales podemos señalar, que resulta preciso que la función estatal de administración de justicia agraria latinoamericana se flexibilice en este campo, al menos en las estructuras básicas del proceso agrario, de manera que se tienda a una simplificación que traería por sí misma, la aceleración en la defensa de los derechos de los consumidores.

Sin embargo, la defensa efectiva de estos grupos no la encontraremos en el típico proceso ordinario agrario, ni en los llamados procesos sumarios: se requiere de una nueva modalidad de proceso especial: el proceso de intereses supraindividuales, que regule por separado los intereses difusos (ambiente), los intereses colectivos (consumidores) y los intereses individuales homogéneos (usucapación precaria de tierras).

La vía procesal necesariamente, debe ser aquella especializada que garantice e establezca procedimientos eficaces, ágiles y efectivos para la tutela de los intereses de grupo, en que el principio de solidaridad (en el ámbito activo de la relación jurídico-procesal) cambie por completo la rigidez de los institutos clásicos de la litispendencia, la cosa juzgada y la acumulación de pretensiones. La Ley del Consumidor brasileña fue la gran pionera en el ámbito latinoamericano redimensionando en un proceso especial esta solidaridad que no encontramos tan palpable en la típica "class action" norteamericana.

Resulta menester analizar la relación en este nuevo tipo de proceso con estos derechos básicos de la tutela agraria del nuevo milenio.

3.- El Derecho al Acceso a la Justicia Agraria

El proceso agrario ha de reconciliarse con las raíces humanistas plasmadas en las garantías constitucionales de todo proceso. Relevante, entre ellas, es el papel que juega el Derecho de acceso a la justicia: Esta garantía eminentemente de derecho adjetivo se torna imprescindible para la realización de las demás garantías que se le reconocen a los consumidores de productos agrarios, ya que constituye la posición fortalecida del público de frente al sector empresario. En tal sentido, es fundamental que el sistema jurídico establezca canales de administración de justicia agraria, que sean expeditas y ágiles, en fin, que aseguren el cumplimiento de los derechos de los consumidores.

Los consumidores ostentan el derecho a que el Estado les asegure que serán escuchados y considerados en la formulación de las políticas del Gobierno y que éste diseñará los mecanismos necesarios para garantizarles un tratamiento equitativo así como eficiencia y eficacia en los procesos de administración de justicia.

4.- La representación de los intereses colectivos de los consumidores y defensa del ambiente: ampliación de la legitimación activa

El derecho a la representación de los intereses de los consumidores es esencial para el fortalecimiento de la posición que ocupan los consumidores en

sus relaciones con la empresa y presupone una tarea que parece corresponder también a las agrupaciones de consumidores. La visión tradicional individualista de la relación jurídico-procesal se ha quebrado a la luz de la solidaridad de los intereses difusos, colectivos¹ e incluso de los individuales homogéneos.

De esta forma, en el sistema europeo, se plantea así el tema que incide en lo referente al acceso colectivo a la justicia como condición esencial para la realización de los derechos reconocidos a los consumidores. Sobre este punto, Stiglitz comenta: “Varios son los presupuestos que, recogiendo la opinión de la más moderna doctrina procesalista, enuncian las directivas supranacionales como determinantes de la posibilidad del consumidor, de alcanzar en sede litigiosa una equiparación de fuerzas que conduzca a la igualación de su posición frente a la empresa. Precisamente, todas las pautas básicas suponen la presencia de las agrupaciones de consumidores, como uno de los elementos subjetivos fundamentales del procedimiento.”²

Por tratarse la materia del consumidor de tutela de intereses colectivos, la legitimación activa para solicitar medidas cautelares se amplía, como sucede también en materia agroambiental.³ Un proceso en que la parte actora sea un consumidor final, actuando bajo sus propios intereses, puede haber ampliación de los sujetos activos, como coadyuvantes, a través de las asociaciones de

¹ Se entiende por intereses colectivos, a diferencia de los difusos, aquellos transindividuales, de naturaleza indivisible de que sea titular un grupo, categoría o clase de personas determinadas o fácilmente determinables ligadas entre sí o con la parte contraria por una relación jurídica base.

² STIGLITZ, (Gabriel A.), Defensa de los consumidores de productos y servicios (daños-contratos), Madrid, Bosch, 2001, p.50

³ PICADO VARGAS (Carlos Adolfo). Medidas Cautelares Agrarias, San José, EIJSA, 2005, p.p.55-61.

consumidores que demuestren que el conflicto reviste en afectación a los intereses de sus agremiados.

Las asociaciones de consumidores son entes no gubernamentales (ONG), que nacen de la libre asociación de las personas. Estas instancias de participación y organización de la comunidad, se encuentran previstas en la ley como instrumentos para la defensa de los derechos de los consumidores y usuarios⁴, ante las instancias competentes. Son organizaciones constituidas por personas físicas, independiente de todo interés económico, comercial o político, cuyo objeto es garantizar y procurar la protección y la defensa de los consumidores, así como promover la información, educación, la representación y el respeto de sus derechos.⁵

De tal suerte, que las asociaciones de consumidores de productos agrarios, en calidad de representantes de la sociedad civil, están legitimadas para accionar cuando resulten objetivamente afectados o amenazados intereses de los consumidores, sin perjuicio de la intervención del usuario o consumidor. Esto implica que se necesita de un proceso especial que regule los intereses de esta colectividad de sujetos. Nuestra jurisprudencia constitucional, la legislación europea e iberoamericana, así como la doctrina, han reconocido la legitimación activa de las asociaciones de consumidores, en sede administrativa y judicial, incluso en protección de intereses difusos.⁶

En este último, es innegable el papel de este tipo de procesos supraindividuales en materia agroambiental. Así como la legitimación activa se

⁴ www.indecu.gov.ve/asoc_consumidor.htm.

⁵ www.proconsumer.org.ar/capitulo14.htm.

⁶ Se entiende por intereses difusos, aquellos cuya titularidad corresponde a un conjunto indeterminado de personas, respecto de bienes o servicios de inestimable valor patrimonial, tales como la defensa del medio ambiente, de bienes o valores culturales o históricos, que estén ligadas por las mismas circunstancias de hecho.

amplía en el consumidor, las ONG ambientales, las asociaciones de desarrollo o ambientalistas o cualquier ciudadano perfectamente pueden accionar en este proceso especial a fin de la defensa de los intereses de la colectividad en materia agroambiental.

5.- Evolución de las “primas hermanas”: litispendencia, acumulación de procesos y cosa juzgada

Si se dice que los derechos humanos de tercera generación son los de solidaridad, es precisamente ésta la que viene a transformar la estructura de la relación jurídico-procesal tradicional. La conexidad tripartita de elementos entre estos tres institutos procesales clásicos se rompe en el caso de la identidad subjetiva de carácter activo: si un consumidor de productos agrarios ejerce su acción en una vía individual (proceso sumario de consumidor o un ordinario) y otros consumidores a la vez ejercen tantas acciones individuales como sujetos activos existan, se produce la acumulación de procesos en un solo proceso de intereses supraindividuales. Esto se da a través de un procedimiento de determinación del grupo de consumidores afectados, cuando uno de ellos, o las ONG legitimadas lo soliciten al órgano jurisdiccional. Este procedimiento permite identificar el objeto del litigio y el sujeto pasivo, bajo una única causa: la defensa de los derechos de ese grupo de consumidores o la defensa del ambiente.

Bajo esta inteligencia, se determinará ya no tres, sino dos elementos de conexidad; los cuales serán aplicables tanto para la acumulación de procesos, la litispendencia e incluso la mismísima cosa juzgada: identidad de objeto y

causa. El estudio de la identidad de sujetos se centrará en el demandado, no en los actores.

La litispendencia radicaré en que la primera acción colectiva la produce respecto de otras acciones colectivas o individuales que se presenten posteriormente. Rige entonces, la solidaridad en la defensa de los intereses colectivos como el consumidor o el ambiente. La acumulación de procesos rige de la misma manera: todos los procesos anteriores o futuros deberán tramitarse en uno sólo, por economía procesal, primero, y segundo, y quizás más importante, a fin de darle una solución jurídica integral al conflicto y, tercero, evitar fallos contradictorios.

La cosa juzgada material también difiere del proceso ordinario tradicional y variará según se trate de intereses difusos (ambiente) o colectivos (consumidores): en el primer caso, esta cosa juzgada material abarca a cualquier persona, salvo que la demanda se declare sin lugar por insuficiencia de pruebas. Sin embargo dicha sentencia desestimatoria tampoco afectará las pretensiones indemnizatorias individuales por daño ambiental, pero en caso de que el proceso de intereses supraindividuales se declara con lugar, estos afectados individuales les beneficiará, teniendo que dirigir su pretensión directamente a la vía de ejecución de sentencia. es decir, no tienen que volver a discutir el derecho afectado, sino que el thema probandum de dicha ejecución se centrará en el nexo de causalidad del daño alegado y el daño sufrido personalmente.

Si se trata de un interés colectivo (como en el caso de los consumidores de productos agrarios a causa de una empresa agraria) quedan limitados al plano colectivo, sin perjudicar los intereses individuales que posteriormente se

aleguen por los mismos hechos, salvo en el caso de que la demanda colectiva se desestime por insuficiencia de pruebas.

6. Implicaciones en procesos agrarios de grupos de ocupantes en precario

El proceso ordinario agrario tradicional no ha podido solucionar del todo el problema de la pluralidad de sujetos activos en casos de ocupación precaria múltiple de tierras. Ejemplo típico: si trescientos poseedores en precario invaden una propiedad inscrita a nombre de un tercero, habrán tantas acciones de usucapación agraria especial como actores existan.

La estadística ha demostrado que son pocos los procesos que se ejercen conjuntamente por un grupo organizados de demandantes; y su tramitación ha sido complejo para los tribunales agrarios, a pesar de que las pretensiones usucapitorias son idénticas, versa sobre el mismo inmueble y se dirige contra una misma persona.

Asimismo, en un proceso de esta naturaleza, perfectamente el demandado puede contrademandar, lo cual hará que este proceso de intereses individuales homogéneos haya una única demanda (para todos) y una única reconvencción reivindicatoria (también contra todos los actores).

En ello radica el carácter de los intereses individuales homogéneos: intereses de una pluralidad de sujetos, con pretensiones comunes, y cuyo conflicto tenga un origen común.

El problema económico-social de los ocupantes en precario se dilucida en un único proceso, lo cual concretiza el principio de gratuidad en materia agraria. La etapa demostrativa se concentra en un solo thema probandum y el

Juez tiene una visión holística de este tipo especial de conflicto supraindividual que se le pone en conocimiento.

La nueva Justicia Agraria requiere de este tipo de institutos procesales para dar mecanismos efectivos para la defensa de los derechos de los seres humanos que se relacionan en el agro.

7. La Tutela Cautelar Agraria

La tutela cautelar en el proceso agrario tiene características propias que lo convierten en piedra angular del sistema científico del Derecho Procesal en General, en la cual la función cautelar efectiva no es sino un instrumento o mecanismo infraprocesal para hacer efectivo el derecho humano al debido proceso. La urgencia en la protección de derechos subjetivos e intereses legítimos, sea de particulares o de la colectividad, ante la morosidad judicial, son su causa-fin y delimitan los presupuestos de aplicación y el contenido mismo de la medida cautelar, sea esta preestablecida o no por el legislador.

El principio al debido proceso y el de plenitud hermenéutica imponen, entre otros principios, el poder y el deber al Juez Agrario de garantizar a través de estos institutos el derecho a la tutela judicial efectiva. Para ello se requiere una interpretación finalista de los procedimientos y de las normas procesales en general, e total armonía con el principio de legalidad procesal y el de trascendentalidad de los actos procesales. El Derecho Procesal en general debe bajar de su limbo de conceptos y debe ser un instrumento para el hombre, para la Justicia, en lugar de seguir siendo un culto a los formalismos excesivos y ritualismos inconducentes.

La influencia de los derechos humanos de tercera generación ha influido notoriamente en el proceso agrario, quizás principalmente en materia cautelar. El carácter de derechos humanos y de incluso, intereses difusos de varios de los fines agrarios han venido a redimensionar la tutela cautelar. La Ley de Jurisdicción Agraria costarricense de 1982 no corresponde a las nuevas exigencias del mundo moderno y se ha tenido que acoger a una interpretación evolutiva por parte del Tribunal Agrario –a través de lineamientos generales en la atipicidad de muchas de las medidas- acorde no sólo con las normas del entero ordenamiento jurídico, sino también con la realidad y los valores agrarios. Definitivamente, la jurisprudencia es la segunda voz práctica de la ley. La segunda voz teórica es la doctrina y en eso recae el fin ulterior de esta investigación.

La morosidad judicial -entendida pragmática y teóricamente como el retardo en el tiempo entre el momento en que se ejerce el derecho a la acción (demanda) y el momento en que el Juez dicta el derecho de fondo del conflicto (sentencia)- es el principal enemigo a vencer por los enteros sistemas judiciales de todo el mundo.

En el Derecho Comparado analizado, encontramos tanto en la doctrina, como la jurisprudencia y legislación extranjera ese peligro de mora judicial como la causa o la razón de ser del sistema de medidas cautelares. El llamado *periculum in mora*, además de ser el presupuesto de toda defensa preventiva de un derecho o interés amenazado; ha sido identificado como el principal problema de la Justicia en general y de la agraria en particular.

En el proceso agrario, el derecho a la verdadera justicia, pronta y cumplida, ha venido a revolucionar el tema de los poderes-deberes cautelares

del Juez Agrario. Principalmente en aquellas medidas que la ley no contempla pero que otorga al Juzgador para que provisionalmente, mientras se desarrolla la contienda, no vayan a ser dañados los bienes jurídicamente tutelados propios de lo agrario.

La naturaleza jurídica de las medidas cautelares en el sentido de que son instrumentos procesales, para garantizar la eficacia del proceso principal y la protección de la producción agraria y los recursos naturales ante un daño eventual o inminente. Son medidas fungibles, temporales, accesorias, producto de un procedimiento sumario o sumarísimo, instrumentales del proceso principal.

El poder-deber cautelar del Juez agrario es una potestad legal configurada por todo un sistema de fuentes del Derecho Procesal tanto formales, como lo son la Constitución, la Jurisprudencia constitucional, Los Tratados Internacionales, las leyes ordinarias y los reglamentos, como materiales, como la jurisprudencia de los demás órganos jurisdiccionales, la costumbre y los usos, concentrados en el Hecho Técnico de la Agricultura y el Equilibrio Ecológico que han venido a establecer límites y limitaciones conformando el poder-deber cautelar del Juez Agrario, siendo no un poder ilimitado, sino como un verdadero instrumento procesal en aras del debido proceso.

Los principios procesales que inspiran al proceso agrario, tales como los referidos a la inmediatez, concentración y contradictorio, son determinantes en el procedimiento cautelar, principalmente en medidas cautelares atípicas, que requieren de pruebas anticipadas en una especie de información sumaria.

Por ello, así como sucede en el proceso de intereses supraindividuales, dado el carácter instrumental de lo cautelar con respecto a lo principal, en casos en que medie la tutela de intereses difusos o colectivos, de carácter público, la legitimación activa para solicitar medidas cautelares se amplía en razón de la funcionalidad y causalidad que tenga el solicitante con el daño aludido en contra de sus derechos o intereses.

En estos casos, donde el interés privado cede al de la colectividad, el Juez Agrario tiene por ley, poderes-deberes cautelares que puede ejercerlos incluso de oficio en la delimitación del contenido de la medida cautelar, que NO implica la realización del principio inquisitivo a ultranza, o sino un nuevo papel como garantista de los derechos de las partes dentro de un sistema acusatorio.

Producto de esta publicización del proceso agrario, en toda medida cautelar en materia agroambiental se aplica un nuevo presupuesto de examen, a parte del periculum in mora y el fumus boni iuris: el principio indubio pronatura, consagrado en la Conferencia de Río de Janeiro de 1992 y desarrollada por la jurisprudencia vinculante de la Sala Constitucional, el cual constituye un presupuesto de aplicación de medidas cautelares en la protección de los recursos naturales y tiene efectos procesales como la inversión de la carga de la prueba a favor de la naturaleza. Es un presupuesto que el Juez Agrario del siglo XXI debe tomar en cuenta de oficio en todos los casos en que los recursos naturales puedan verse afectados.

La tutela judicial efectiva representa un problema de la Justicia contemporánea que requiere de la especialización de institutos procesales que garanticen derechos subjetivos e intereses difusos cada vez más perfeccionados.

Las medidas cautelares deben ser observadas por los Jueces con mucha prudencia, madurez y en estricto apego con los principios procesales. Sin duda, representa un eslabón básico en la modernización de los sistemas de administración de Justicia, cuarta dimensión del Derecho Agrario del siglo XXI y la necesidad de establecer en Costa Rica una reforma basada en el sistema de la oralidad permitirá allanar el camino en la consecución de los fines de la sociedad del mañana inmediato.

8. Conclusiones

La nueva axiología en el Derecho agrario latinoamericano consiste, entre otros nuevos valores humanistas, la labor garantista del Juez Agrario de los derechos fundamentales de las partes; esto en el plano procesal. En el derecho de fondo, esta nueva axiología aboga por *“la valorización del trabajo humano, la tutela del ambiente, el papel de la mujer en la agricultura, la necesidad de crear nuevos programas de reforma agraria y desarrollo agrario para combatir el hambre y la pobreza, la urgencia de buscar soluciones alimenticias para las mayorías desprotegidas a través de la agricultura, el criterio de vida digna para los agricultores de las zonas marginales, la reivindicación de las tradiciones agrícolas, la tutela de las mayorías vinculadas al agro particularmente los indígenas, la conservación de la naturaleza y los recursos naturales...”*⁷.

El criterio unitario tridimensional integra estos valores a la realidad actual en las normas jurídicas, dándole una orientación evolutiva y esto incide en el proceso agrario, el cual debe seguir al derecho como la sombra al cuerpo.

⁷ ZELEDON ZELEDON (Ricardo). **Derecho Agrario del Futuro**, San José, Guayacán, 2000, p.31.

El humanismo debe imperar en el moderno proceso agrario, pues *"la advocación de Constitución y proceso interpreta un sentimiento general y contribuye a que la ciencia procesal prosiga el amplio camino de un derecho procesal vital y humanista, cuyo centro sea el hombre que pide justicia."*⁸ El Derecho Procesal Agrario debe ser instrumento de la reivindicación del ser humano como centro del sistema: debe buscar la justicia en todas sus dimensiones, justicia en el plano social, en el económico y hasta en el ambiental.

Por ello es que debe ser un medio para que el Derecho Agrario del siglo XIX sea socialmente justo, económicamente desarrollado y ambientalmente sostenible; para y por el ser humano, combatiendo la explotación del hombre por el hombre. El Juez Agrario del nuevo siglo debe concientizar de su papel como intérprete y como constructor del nuevo Derecho Agrario que el humanismo exige.

El proceso debe dejar de darse culto a la letra de sus normas, debe dársele a la justicia pronta y cumplida. Si se realiza de la manera propuesta, los pseudo-problemas acerca del "gobierno de los jueces" quedarán superados en forma definitiva y se adquirirá conciencia y conocimiento de la verdadera naturaleza del fenómeno unitario interpretativo.

Dejemos atrás esos pseudo-problemas y enfrentemos el dilema real: modernizar, agilizar y humanizar la justicia agraria.

⁸ DE LA RUA (Fernando). **Teoría General del Proceso**, Buenos Aires, Depalma, 1994, p.9.