

REFORMA AGRARIA PERUANA

¿UNA NUEVA IDEOLOGIA JURIDICA?

A modo de Introducción. 1. Conceptos Ideo-Jurídicos. 1.1. La autonomía del ordenamiento jurídico. 1.2. La seguridad jurídica. 1.3. La naturaleza de la norma jurídica. 2. El grado de alteración. 2.1. Nivel Legislativo. 2.1.1. La autonomía del ordenamiento jurídico. 2.1.1.1. La seguridad jurídica. 2.1.3. El derecho regulatorio. 2.2. Nivel aplicativo e interpretativo. 2.2.1. Criterios de interpretación legal en el Tribunal Agrario. 3. La explicitación de los cambios. 4. Lineamientos de una nueva conceptualización jurídica. 4.1. La norma jurídica. 4.2. La administración. Anotación final.

A modo de introducción.

Los procesos sociales suelen ser elementos útiles para los efectos del análisis de la evolución jurídica en un país determinado. El fundamento de la anterior proposición reside en la constatación, indiscutible, de que los sistemas legales (y, por tanto, los aparatos ideológicos que les dan origen y legitimidad) poseen un ritmo evolutivo no siempre susceptible de ser examinado de manera absolutamente autónoma e independiente.

Existe una base teórica que hace posible la comprensión de los fenómenos de relación entre el Derecho (entendido como "sistema legal") y el proceso social subyacente. Dicha base teórica parte, a su vez, del reconocimiento de que los sistemas jurídicos concretos se originan y, también, se ven explicados por las relaciones sociales concretas que se generan entre los hombres. Este enunciado teórico ha sido interpretado o, mejor dicho, malentendido, de maneras muy diversas. Se ha dicho, por ejemplo, que la relación de determinación que existe entre los procesos sociales y el Derecho sólo es posible de ser detectada a nivel de cada norma jurídica en su integridad. Otras interpretaciones han exagerado di-

chas relaciones de determinación, hasta el punto de no reconocer en el Ordenamiento Jurídico una autonomía e independencia que permita su análisis al margen de las constantes referencias a la economía. Ambos tipos de interpretaciones incurrieron en una seria deficiencia conceptual: la consistente en ignorar, por un lado, la homogeneidad y coherencia que caracteriza a los sistemas legales y, por el otro, la posible influencia de los fenómenos jurídicos en la gestación, precipitación y desenvolvimiento de alteraciones muy importantes en el nivel de las relaciones sociales.

A diferencia de otras etapas en el desarrollo de los estudios teóricos a este respecto, hoy en día se tiende a relieves la importancia del análisis de los fenómenos jurídicos desde una doble perspectiva: por un lado, entendidos como fenómenos en última instancia determinados (1) por los caracteres que asume la estructura económica, y, por el otro, como factores decisivos en la generación y conformación de procesos conectados con el devenir concreto de las relaciones sociales.

A partir de la perspectiva teórica mencionada, el proceso social que se desarrolla en nuestro país en los últimos años, ofrece innumerables ejemplos

(1) "Determinación en última instancia", constituye un concepto extensamente desarrollado por autores tales como Nikos Poulantzas. Alude a que, en la matriz de un modo de producción capitalista o predominantemente capitalista, las instancias superestructurales se ven, en última instancia, explicadas por las relaciones sociales de producción, las cuales —en su conjunto— configuran la denominada "estructura". Alude, también, implícitamente, a la "Autonomía Relativa" e independencia que mantienen dichas instancias superestructurales, constatación que constituye el punto de partida teórico del interés por su estudio y análisis en tanto instancias específicas.

de alteraciones sustantivas en los enunciados ideológicos (2) que sirven de base de legitimidad al Derecho. En mayor grado en algunos casos que en otros, el análisis del sistema normativo peruano de los últimos años parece confirmar el hecho de que se están cuestionando seriamente algunas de las bases conceptuales de la ideología jurídica tradicional. En ese sentido, tal vez la Reforma Agraria, en mayor medida que otros procesos socio-jurídicos, muestra con mayor claridad y nitidez la alteración de esas bases conceptuales. En las líneas siguientes, veremos a través de qué ejemplos y niveles de análisis podemos trabajar dicha hipótesis.

1. Conceptos ideo-jurídicos.

Juzgamos que, para los efectos de nuestro análisis, podemos considerar y definir algunos de los soportes conceptuales de la ideología jurídica tradicional. Nos interesan, principalmente, tres de ellos:

1.1. La autonomía del ordenamiento jurídico:

Tradicionalmente, la gran mayoría de los estudiosos de la "Ciencia del Derecho" han considerado a éste como un conjunto de normas, procedimientos y aspectos sujetos a la influencia de reglas y dinámicas propias e independientes del contexto social en que se ubica. A partir de esta concepción del Derecho como un Orden "Autónomo" se ha evitado una confrontación entre el proceso social y el proceso jurídico y, lo que es más grave aún, se ha pensado que, en el común de los casos, la labor de aplicación del Derecho en sí se halla ausente de influencias políticas y que, por ende, dicha aplicación responde a condicionamientos estrictamente vinculados con la propia racionalidad jurídica. Se ha pretendido demostrar, pues, que "Política" y "Derecho" constituyen dos órdenes completamente distintos y sujetos —cada cual— a sus propias reglas.

Está demás insistir en las graves consecuencias de este planteamiento tradicional: desvincular al Derecho de la realidad social en que se ubica y a partir de la cual nace, significa, en cierto modo, determinar el marco a partir del cual se postula que el ordenamiento jurídico no tiene por qué atender a los requerimientos de una sociedad en la que sus actores están en conflicto, estableciéndose relaciones de dominación por parte de unos grupos sobre otros.

1.2. La seguridad jurídica: La noción de "Seguridad Jurídica" ha sido planteada tradicionalmente por los tratadistas, a través de cualquiera de las dos variantes siguientes: entendida como Seguridad "a través" del Derecho, formulación que desenmascara el rol conservador del ordenamiento jurídico; y, también, entendida como la seguridad "del" Derecho mismo (3). En cualquiera de ambas variantes, se llega a una racionalización evidente de algo que a la ideología jurídica tradicional no le interesa explicitar: que el ordenamiento jurídico gestado a partir de la vigencia de un modo de producción capitalista, es un conjunto de normas construidas y diseñadas con la finalidad de proteger y vigilar el normal desenvolvimiento de las unidades productivas dentro de un sistema de mercado (4). Dicha racionalización, es decir, el mecanismo por el cual se oculta una realidad que no interesa explicitar, se da a través de algunos resortes conceptuales que han sido tratados de manera independiente: la irretroactividad de las leyes (base conceptual que no permite que, en épocas de intenso cambio social, las bases sobre las que se asienta el poder dominante de unos grupos sobre otros, sean puestas en cuestión o desvirtuadas a través de mecanismos legales); los derechos adquiridos (el elemento subjetivo que resalta de ese interés de prevenir momentos de desequilibrio o conmoción social), "Irretroactividad" y "Derechos adquiridos" son, pues, algunos de esos soportes conceptuales que se vertebran en torno al eje teórico de la "Seguridad Jurídica".

1.3. La naturaleza de la norma jurídica: Las tradicionales concepciones en torno a la norma jurídica (entendida como pauta normativa para regular

(2) Efectivamente, varias de las reformas emprendidas por el actual régimen, han abierto "brechas" notables en el armazón ideológico y político construido por el liberalismo y su expresión sistemática: el capitalismo.

(3) Tal distinción fue originalmente planteada por Gustav Radbruch. A ese respecto, ver: RADBRUCH, Gustav... "Introducción a la Filosofía del Derecho" Fondo de Cultura Económica, México, 1965, pág. 40.

(4) A este respecto, son particularmente interesantes las nociones contenidas en: POULANTZAS, Nikos... "Hegemonía y Dominación en el Estado moderno" Córdoba, Editorial "Pasado y Presente", 1969, pp. 27 y 28.

las relaciones inter-individuales o intergrupales, o las que se dan entre el Estado y los particulares), han tenido irremisiblemente a no considerar como elementos propios de la normatividad a factores tales como la persuasión política o el empleo de mecanismos extra-formales en la orientación de los programas de los Estados y los movimientos sociales. Con lo anterior, lo que se logró fue solamente una parte de los atributos de la normatividad fuera la que se considerara y, paralelamente, que se omitiera la importancia (incluso en términos "jurídicos") de otros aspectos que en sociedades actuales constituyen precisamente uno de los resortes y mecanismos más importantes en la implementación del cambio social. El inmovilismo y conservadorismo del Derecho y la normatividad, tenían, pues, un asidero teórico que nunca fue explicitado.

Para los efectos del análisis del grado de alteración que han sufrido estos conceptos dentro de la dinámica socio-jurídica del proceso de Reforma Agraria, es preciso efectuar una distinción a partir de un requerimiento metodológico: pese a que el "mundo del Derecho" contiene elementos **legislativos** y elementos **aplicativos** (los cuales invariablemente le otorgan homogeneidad e integridad y, por tanto, su distinción conceptual no resulta siempre pertinente), es preciso que, para facilitar nuestro análisis, hagamos una distinción entre lo que constituye el aspecto "legislativo" del proceso de reforma agraria peruana y lo que es, más bien, el aspecto "aplicativo" o, si se quiere, "interpretativo". Tal distinción será efectuada en el tratamiento de cada uno de los conceptos cuya alteración consideramos manifestada.

2. El grado de alteración.

2.1. Nivel Legislativo.

2.1.1. La autonomía del ordenamiento jurídico: En el nivel legislativo, hemos descubierto cómo, en muchísimas oportunidades, el principio tradicional de la "Autonomía del Orden Jurídico", formulado por la ideología prevaleciente, ha sido —en la práctica— desmentido por el desarrollo mismo del proceso de la reforma agraria peruana. No solamente la entrada en vigencia, sorpresiva y abrumadora, de normas afincadas en el previo análisis de factores sociales, constituye, en sí misma, un "cuestionar" (por decir lo menos) los preceptos de un orden jurí-

dico sujeto a reglas propias y con una dinámica ajena al devenir social del resto de las instituciones humanas. Mucho más allá de eso, el "desmentido" a que nos referimos, se halla presente en muchísimos otros aspectos de la nueva legislación agraria. Para

referirnos solamente a los más importantes, citaremos los siguientes:

- a) La presencia de elementos de juicio considerativos ajenos al tratamiento tradicional del orden jurídico como entidad, "autónoma" del proceso social. Por ejemplo, en el caso de la promulgación del D.L. 17719 (relativo a la nulidad de los actos y contratos celebrados por las negociaciones agro-industriales expropiadas), los considerandos están formulados expresamente sobre la base del análisis de factores de "hecho" y casi en ningún caso se recurre a la explicación normativa o doctrinaria, no jurisprudencial. ¿Qué significa todo ello? Parcialmente examinada, tal circunstancia podría denotar un cambio de concepción del Derecho en tanto entidad "autónoma", en la medida en que se recurre a un nivel argumentativo por completo ajeno a lo jurídico.
- b) La promulgación de normas que utilizan claramente el instrumental jurídico en función del logro inmediato de objetivos políticos claramente coyunturales. El D.L. 19400, por ejemplo, (5) se define a sí mismo en la necesidad de adecuar las nuevas organizaciones agrarias a la también nueva estructura de tenencia de la tierra, y —súbitamente— lo que es más significativo, sin el empleo de explicaciones jurídicas, liquida a una entidad representativa de los sectores afectados por los cambios rurales.
- c) El diseño de entidades jurisdiccionales no sólo formalmente vinculadas al Poder Ejecutivo (una de las "partes" más importantes

(5) El D.L. 19400 contiene un conjunto de normas relativas al funcionamiento y estructura de las Organizaciones Agrarias, creadas por el Gobierno con la finalidad de sustituir las modalidades asociativas establecidas con anterioridad a la Ley de Reforma Agraria.

en los procedimientos agrarios), sino efectivamente relacionadas con la política gubernamental, de la cual el Poder Ejecutivo es su principal gestor. El Tribunal Agrario forma parte del Sector Agricultura (6); sus integrantes, si bien son designados por el Consejo Nacional de Justicia (7), resultan siendo nombrados mediante Resolución Ministerial. En la práctica, el mencionado Tribunal Agrario mantiene relaciones diversas con las oficinas y entidades encargadas de la administración aplicativa de la ley. Frente a ello, distinguir claramente entre “funciones jurisdiccionales” y “funciones administrativas” o “de gobierno”, resulta poco convincente.

- d) La legitimación de conductas o criterios políticos y administrativos a través de la promulgación de normas que —indudablemente— confieren un rasgo muy importante: la “autoridad de lo promulgado legalmente”. A este respecto, resultan sumamente ilustrativos los Decretos-Leyes 20120 y 20136 (8). En ellos, tenemos la oportunidad de apreciar en qué medida una decisión política —a veces ilimitada e indiscriminadamente aplicada por los organismos administrativos correspondientes— se consagra formal y legalmente a través de dispositivos que, sin embargo, son presentados como de “garantía” a una mediana propiedad que —en la práctica— tendía a ser cada vez más afectada por la dinámica del proceso de reforma agraria.

Las mencionadas manifestaciones a través de las cuales se expresa la nueva actitud legislativa en el proceso de reforma agraria, en lo que respecta a la noción clásica de la “Autonomía del Orden Jurídico”, muestran a cabalidad los esbozos generales de una conceptualización jurídica que, al margen de su escasa o nula explicitación o coherencia formulativa, se halla subyacente al razonamiento jurídico de los legisladores.

En los lineamientos generales de un “nuevo Derecho”, escapar a las tradicionales nociones “autonomistas” de lo jurídico (que contribuían a su encasillamiento y a su incapacidad de relación con otros aspectos de la realidad), resulta un paso hacia ade-

lante de enorme trascendencia. Reconocer que el Derecho no solamente se vincula, sino que **nace** de la realidad social y económica y que, por tanto, hacia ella tiene que revertir, implica también que la infranqueabilidad del orden jurídico está siendo relativamente neutralizada.

2.1.2 La seguridad jurídica: Diversos preceptos promulgados a lo largo del desarrollo del proceso de Reforma Agraria, configuran un panorama que —a la luz de los postulados de la ideología jurídica prevalente— resultaría asombrosamente atentatorio contra la vigencia del principio de la “Seguridad Jurídica”. Tal como lo especificáramos oportunamente (9), con “Seguridad Jurídica” no sólo hacíamos referencia a la Seguridad “por medio” del Derecho, sino también al concepto, esbozado por Radbruch, de la Seguridad “del” derecho mismo. Evidenciábamos cómo la formulación de tal principio, descansaba sobre la necesidad, nunca explicitada, de dotar de “reglas de juego” seguras a una sociedad centrada en el esfuerzo privado e individual y regida por las leyes del mercado.

Ambas dimensiones del concepto han sido definitivamente afectadas en el proceso de reforma agraria. La promulgación (y subsecuente derogación) de un alto número de normas legales, situaba a las mismas en un plano completamente ajeno al de un Derecho que proporciona “Seguridad” a sus diversos sectores. Si revisamos, por ejemplo, el caso de las “Sociedades de Personas” (10) y de las Parcelacio-

(6) En virtud de la Ley Orgánica del Sector Agrario.

(7) Entidad que, en su actual conformación, mantiene un notable número de representantes designados directamente por el Poder Ejecutivo.

(8) Ambos Decretos-Leyes (el segundo sustitutorio del primero) fueron promulgados a raíz de la presión política implementada por diversas entidades representativas de los Pequeños y Medianos Propietarios agrícolas. A su vez, tal presión política, parecía tener su origen en la aceleración del proceso de afectaciones en algunos valles de la Costa.

(9) Nos referimos a la distinción elaborada teóricamente por Radbruch, y a la cual nos hemos referido en extenso.

(10) En el caso de las “Sociedades de Personas”, el D.L. 17716 contenía un conjunto de normas que obligaban a la conversión de todas las Sociedades mercantiles por acciones en “Sociedades de Personas”. Estas últimas, parecían

nes por Iniciativa Privada (11), constatamos —también— que ni aún lo que vendría a ser la “Seguridad del derecho mismo” queda sólidamente garantizada, ya que sucesivos dispositivos quedaban sin aplicación alguna y toda la normatividad agraria parecía un edificio próximo a derrumbarse en cualquier momento.

2.1.3. El derecho regulatorio: A lo largo de la revisión efectuada en torno a los aspectos legislativos más relevantes para nuestro trabajo, consideramos importantes detenernos en una norma de textura aparentemente declarativa o enunciativa, pero —en el fondo— concebida como el punto de partida legal de política vitales en el desarrollo del proceso de la reforma agraria. Nos referimos, concretamente, a una norma del Texto Unico Concordado de la Ley de Reforma Agraria, que diseña las bases de los **PROYECTOS INTEGRALES DE ASENTAMIENTO RURAL (PIAR)**, fuente principal de un gran número de acciones de reforma agraria en nuestros días. El texto del mencionado artículo 81 es el siguiente:

“Las adjudicaciones se efectuarán con arreglo a Proyectos integrales de asentamiento rural y preparados por la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, tomando como base la fuerza de trabajo de la familia tipo expresada en unidades laborales, así como la capacidad económica de cada clase de tierras...” (12).

Se trata de un caso típico de alteración en la estructura de la norma jurídica tradicional, simplemente porque —en otro momento histórico— dicha norma no hubiera sido percibida nunca como tal, ya que posee más bien la apariencia de una mera declaración o un “deseo” (13) de que las cosas se hagan ordenadamente y de acuerdo a proyectos. Nuestro interés por esta norma (y por lo que ella entraña en cuanto al concepto tradicional de la norma jurídica), reside en el hecho de que una de las acciones más importantes que, a nivel administrativo, se ejercen en el proceso de la reforma agraria, está constituida precisamente por la implementación de estos proyectos. Entendidos como un intento de racionalizar la producción agropecuaria a nivel local y de compensar los beneficios de los agricultores poseedores de tierras de alta y baja rentabilidad, los PIAR conducen efectivamente, una buena parte de la actividad administrativa empeñada en la aceleración del

proceso de reforma agraria.

¿Qué significa —en términos de una posible nueva conceptualización jurídica— esta alteración de los caracteres de una norma? ¿Por qué, desde un principio, no fueron señaladas legalmente las atribuciones de los organismos que intervienen en el diseño e implementación de los PIAR? Consideramos que se opta por la nueva solución en la medida en que ya se hace perceptible la necesidad de que no todo esté estrecha y específicamente previsto, determinado, permitido o prohibido por la ley. En un proceso como el de la reforma agraria, dentro del cual diversas características de la dinámica de su desarrollo pueden manifestarse en cambios violentos y radicales, la peor política es la de la predeterminación y previsión de todas las circunstancias y situaciones. Cuando un grupo de agricultores, en un determinado valle peruano recibe a un funcionario de la Dirección General de Reforma Agraria y Asentamiento Rural, que porta un oficio en el que el Director suscribe un **mandato** de que esos agricultores se constituyan en una Cooperativa Agraria de Producción y que, a su vez, esta última se fusione con otra cooperativa vecina, tales agricultores —dentro del marco tradicional— tienen todo el derecho de reclamar por la fuente legal de esa de esa disposición administrativa. Los funcionarios, no pueden mostrar otro documento que no sea el texto del artículo 81 del Texto Unico Concordado de la Ley de Reforma Agraria, y ello —por cierto— no es en-

convertirse en el modelo de explotación agrícola de mediana extensión. Sin embargo, algunos meses después un Decreto-Ley estableció la obligación de que tales “Sociedades de Personas” otorgasen a sus trabajadores estables una participación no menor del 50 o/o de la Renta Neta obtenida en cada ejercicio económico.

(11) El régimen original sobre parcelaciones por iniciativa privada fue modificado en su integridad, luego de la presión ejercida por vastos sectores campesinos del país, especialmente en algunos valles cercanos a Lima. Muchas de las parcelaciones efectuadas de acuerdo a cualquiera de ambos regímenes, sin embargo, fueron declaradas nulas luego de un procedimiento administrativo seguido de una reclamación ante el Fuero Privativo Agrario.

(12) Artículo 81 del Texto Unico Concordado de la Ley de Reforma Agraria.

(13) El tratadista soviético Golunskii ha desarrollado extensamente esta faceta de la normatividad.

tendido como suficiente . . . "Todo debe estar previsto y consagrado específicamente por la ley o los reglamentos", constituye un enunciado, de densa profusión, y originado en la ideología jurídica tradicional. Vemos que ese enunciado básico se ha modificado y convertido paulatinamente en "la ley solamente prevé lo básico, la política; de lo demás se encarga la administración pública".

Esta sustancial modificación de las reglas de juego normativas, tiene una gran importancia en un proceso de transformaciones sociales básicas. Si se continuara dentro de la lógica de la concepción tradicional de la norma jurídica, sería muy difícil el que las decisiones políticas tuvieran que adecuarse al devenir de los acontecimientos históricos. Las transformaciones, así, se harían jurídicamente más difíciles.

2.2. Nivel aplicativo e interpretativo: Las Oficinas de la Administración Pública encargadas de la implementación y aplicación de las normas legales sobre la Reforma Agraria, han demostrado un comportamiento regido por pautas distintas a las que caracterizaron al comportamiento tradicional de la burocracia. Tal constatación se ha hecho evidente en el caso de la implementación de los PIAR (Proyectos Integrales de Asentamiento Rural), en el caso de las Parcelaciones por Iniciativa Privada y, finalmente, en el ritmo de las afectaciones producidas en diversos valles de la Costa peruana. El segundo de los casos mencionados ha sido ampliamente tratado en un trabajo publicado en esta misma revista (14), en el que se demuestra a plenitud un notable grado de alteración en las políticas administrativas gubernamentales, frente a un ejemplo concreto: el de la anulación de la resolución que permitía la parcelación del fundo "Huando".

Si bien en todos esos ejemplos se ha podido demostrar un comportamiento administrativo orientado por pautas políticas distintas a las tradicionales, no ha sido menos evidente la comprobación de que el asidero doctrinario explícito en tales manifestaciones novedosas no se ha escapado considerablemente del tratamiento formalista de la problemática jurídica. Es decir, se propiciaban soluciones de orientación política diferente, pero —a su vez— tales decisiones estaban fundamentadas en criterios explícitamente "formales". Más adelante, desarrollaremos este mismo tópico, en referencia global a la ideolo-

gía jurídica implícita de la Reforma Agraria.

Algo sustancialmente distinto ocurre en el comportamiento de las entidades jurisdiccionales de la Reforma Agraria. Para los efectos de ordenar correctamente nuestro análisis sobre el funcionamiento que han tenido tales entidades, dividiremos esta parte del trabajo en los siguientes rubros:

—Criterios que ordenan el procedimiento agrario; y

—Criterios de interpretación en el Tribunal Agrario.

2.2.1. Criterios que ordenan el procedimiento agrario: En uno de los documentos oficiales del Tribunal Agrario (15), se encuentran mencionados y explicados los "principios fundamentales de la unidad y de la economía del proceso", que son fundamentalmente tres, a saber:

El impulso oficial: Se trata de la nueva ubicación del juez como protagonista del proceso.

"El juez deja de ser el elemento pasivo de la relación procesal para convertirse en el director del proceso y, en tal sentido, no sólo está facultado a ordenar la actuación de oficio de pruebas que prueban el total esclarecimiento de la materia controvertida, sino a rechazar de plano las articulaciones dilatorias o maliciosas" (16).

Sería poco correcto atribuir a la ideología jurídica prevaleciente el ser la causante de los vicios de "morosidad" o "malicia" propias del procedimiento común, pero lo que sí resulta claro es que una doctrina procesal evidentemente privatista y cuya base principista es el "impulso privado del procedimiento" es la que indirectamente coadyuvó en la existencia y permite la supervivencia de tales vicios. Se trata, pues, de un nuevo elemento, interesante en la configuración de una nueva conceptualización jurídica.

(14) Al respecto, ver: RUBIO CORREA, Marcial . . . "Huando: Reforma Agraria y Derecho". En: "Derecho", Revista del Programa Académico de Derecho de la Pontificia Universidad Católica del Perú. No. 31, 1973.

(15) "Memoria del Presidente del Tribunal Agrario". Año Judicial Agrario 1969-1970; página 20.

(16) *Ibid.* pág. 20.

La sumariedad:

“... responde al viejo anhelo ciudadano de la pronta administración de justicia. La experiencia recogida en los años iniciales de la reforma agraria, demostró que los esquemas procesales de la justicia ordinaria eran inaptos no sólo para implementar en dicha esfera las decisiones políticas asumidas por la Nación, sino que en algunos casos las desvirtuaban y tornaban ineficaces...” (17).

Es interesante observar que, en el párrafo transcrito, se fundamenta la necesidad de “sumarizar” el procedimiento, en razones relativas a la “implementación de decisiones políticas asumidas por la Nación”. A ello queríamos llegar precisamente. Al margen de que, hay un concepto que podría parecer atentatorio contra la independencia en el juzgamiento, es interesante resaltar que una administración de justicia eficiente y funcional debe originarse en premisas orientadas a la simplificación de las reglas procesales más importantes, y que ello está en relación directa con los objetivos políticos que interesa lograr.

La función tuitiva de los jueces: Elemento que, otra vez, puede aparecer como atentatorio de la independencia y autonomía en el juzgamiento, ya no con respecto a las directivas o políticas gubernamentales, sino en relación a los intereses de los sectores beneficiarios del proceso. Estos últimos, —abstractamente entendidos por la ideología jurídica tradicional— no tenían otra condición que la de ser “partes” posibles en el procedimiento.

“Según los principios tradicionales las reglas procesales, de observancia obligatoria como normas de orden público, ofrecen las mismas oportunidades de defensa a las partes (...) Este es el esquema arcaico e ideal que ha precedido las contiendas del Derecho Agrario (...). Su importancia (...) se manifiesta en el hecho de que el latifundio se consolidó con la depredación de las tierras de las comunidades, las que, según se afirma, siempre perdían sus pleitos ante los tribunales. Sería temerario afirmar que esto ocurrió porque los jueces estaban desprovistos de integridad moral o de competencia profesional. No debe confundirse

la verdad legal que fluye de los elementos de prueba que fundamentan una resolución, con la verdad real y social que puede estar en oposición a la primera cuando las reglas procesales se basan en disposiciones divorciadas de la realidad” (18).

La distinción entre “verdad legal” y “verdad real” o “social”, en consecuencia, empieza a tener importancia incluso en la fundamentación de los fallos y en el trascendental papel que, a ese respecto, desempeña el juez. En ese sentido, empezaríamos a apreciar, esbozada en estas declaraciones oficiales, una suerte de “finalismo” en la administración de justicia, que se contrapone de modo evidente al “formalismo” o “legalismo” tradicionales. En su oportunidad, apreciaremos en algunas ejecutorias concretas, esta perspectiva novedosa con respecto a las nociones “autonomistas” de la ideología jurídica prevaleciente.

De cualquier modo, la función “tuitiva” de los administradores de la justicia, aplicada en el procedimiento agrario, constituye un importante avance cuyo fundamento argumental reposa en el real desequilibrio de las fuerzas sociales que, a menudo, litigan ante el Fuero Privativo Agrario. Las concepciones “neutralistas” o “autonomistas” del derecho combaten —en un plano de abstracción que resulta, en el fondo, encubridor de la realidad— cualquier intervención judicial en el apoyo procesal de las partes más débiles e ignorantes.

2.2.2. Criterios de interpretación legal en el Tribunal Agrario: Para los efectos del desarrollo de esta parte del trabajo, no existe —metodológicamente hablando— (19) otra alternativa que recurrir al análisis de algunas ejecutorias o fallos del Fuero Privativo Agrario. A modo de introducción al tratamiento detenido del tema, conviene distinguir entre criterios “finalistas” de interpretación legal. Esta distinción que, si la queremos emplear en un trabajo

(17) *Ibid.* págs. 20 y 21.

(18) *Ibid.* Págs. 21 y 22.

(19) Preferimos acudir de manera directa a las ejecutorias y no basarnos exclusivamente en las declaraciones oficiales u oficiosas de algunos de los integrantes del Tribunal Agrario.

académico circunscrito específicamente a desarrollar el tema de la interpretación legal, resultaría guresa y superficial, nos sirve —sin embargo— para establecer a grandes rasgos las diferencias conceptuales que, en el proceso de reforma agraria y en la actuación específica del Fuero Agrario, puedan existir. La interpretación “finalista”, como decíamos, se distingue de la “formalista” en que pretende ir bastante más allá de la literalidad del texto legal y aún más allá de lo que podría ser, en abstracto, su “espíritu” (20). Busca, por el contrario, el logro de determinados fines sociales o políticos y, como tal, es ajena por completo a cualquier concepción del derecho como entidad autónoma, específica e independiente.

Un ejemplo típico de esta distinción en los criterios de interpretación legal puede ser constituido por la ejecutoria comentada más adelante. (21).

El “formalismo” a ultranza no atiende a consideraciones que no sean las propias de la estructura legal, y por tanto, en el caso de la ejecutoria mencionada, la solución “formalista” probablemente habría consistido en exigir a los campesinos títulos saneados de las tierras que poseían.

El criterio “finalista”, por el contrario, tiene su nacimiento en el análisis de los fines y objetivos que persiguen las reglas jurídicas, en consonancia con el análisis del contexto social en que se promulgan. Recién después de esa operación se vierte sobre la literalidad de los textos legales a cuya aplicación hubiere lugar. Incluso en los casos de discrepancia o discordancia entre la primera y la segunda operación, la vigencia de un criterio “finalista” se ubica estrictamente en los resultados obtenidos en la primera.

Por todas estas razones, y —como repetimos— considerando el asunto “en abstracto”, nuestro ejemplo resulta ilustrativo de la distinción de criterios a la que largamente nos hemos referido.

El criterio de interpretación “finalista”, en el caso concreto del Fuero Privativo Agrario, tiene una existencia independiente de concienzudos y alambicadoras exámenes que nos hagan llegar a tal conclusión. En repetidas ejecutorias y de manera expresa, el mismo Tribunal Agrario se reserva la facultad de interpretar la ley de manera distinta a la tradicional. Veamos:

“Dado el carácter social del Derecho Agrario, la interpretación teleológica de la ley es permisible, máxime si se trata de aplicar de oficio

normas que tutelan los derechos de los campesinos que no limitan los de la parte contraria...” (22).

Tal “interpretación teleológica” —el término equivalente al que nosotros hemos utilizado— persigue orientar la administración de justicia en función de los fines sociales o políticos perseguidos en el momento de la interpretación, y no cuando la norma fue promulgada por el legislador, criterio igualmente “formalista”, aunque disfrazado por una aparente percepción del “espíritu de la ley”. Dos, pues, serían las notas características del criterio de interpretación “finalista” o “teleológico”:

a) Realiza una operación lógica inversa a la efectuada por el criterio tradicional; es decir, tiene su punto de partida en el análisis contextual y termina en la búsqueda de la norma aplicable. Si no existe ésta última, no se aplican las que tengan una orientación distinta o contraria a los fines perseguidos.

b) No se agota en la ubicación o percepción del “espíritu de la ley”, entendido en función del momento histórico en que la norma jurídica fue promulgada. Por el contrario, la orientación finalista atiende primordialmente al análisis contextual del momento en que la norma se aplica o interpreta.

Estos caracteres distintivos del criterio de interpretación teleológico, no se perciben —y en ello discrepamos con el texto de la ejecutoria comentada— única ni fundamentalmente en el Derecho “social” Agrario, ya que —al marge de la discrepancia que

(20) Un criterio de interpretación legal que pretende no ser formalista, acude muchas veces a la noción del “espíritu de la ley”, elemento que desgraciadamente queda tergiversado en la medida en que —la mayor parte de las veces— tal “espíritu de la ley” es el que tenía ésta al momento de ser promulgada. Difiere, así, este criterio, del verdaderamente “finalista” que tiene en cuenta las circunstancias presentes al momento de ser interpretada la ley.

(21) Ver nota 24.

(22) Ejecutoria del Tribunal Agrario, de fecha 2 de julio de 1970, Causa No. 543-70.

podamos tener con el empleo del término "social" sólo para el caso del Derecho Agrario (23)— lo aconsejable es que la interpretación teleológica se haga extensiva a otras esferas de la administración de justicia, incluso las comunes.

La segunda nota característica del criterio finalista de interpretación legal, merece —a la luz de otra ejecutoria— un comentario más detallado.

"En el caso de las Comunidades Campesinas la posesión equivale al título, de conformidad con la legislación de su materia, cuya aplicación debe efectuarse de acuerdo a la correcta ponderación valorativa de la realidad actual que no permite razonablemente exigir a los campesinos títulos saneados de las tierras cuyo trabajo constituye el único medio de subsistencia que haya podido ofrecerle la organización social hasta la fecha, en concordancia con lo dispuesto por la Constitución vigente y el Texto Unico Concordado del Decreto-Ley No. 17716 . . ." (24).

Como apreciamos, no se trata de recurrir a lo que clásicamente se denomina el "espíritu de la ley". Esta ejecutoria demuestra claramente que el criterio tiene mucho mayor alcance. Se trata de aplicar la ley de la materia en función de la "correcta ponderación valorativa de la realidad actual que no permite razonablemente exigir . . .". Resulta, pues, evidente, la nota de "actualidad" a que nos referíamos líneas arriba.

Vale la pena hacer otras distinciones, sin embargo. La diferencia entre el razonamiento "formalista" y el razonamiento "finalista" no nos basta para describir a cabalidad la multiplicidad de matices que se presentan en torno al razonamiento jurídico. Debemos, ante todo, señalar que el criterio de interpretación "finalista" se encuentran todavía dentro de los márgenes de la lógica jurídica, por cuanto su punto de partida es ineludiblemente la normatividad. Podemos pensar, sin embargo, en un criterio de interpretación absolutamente instrumental y político, que —sin llegar a ser arbitrario— prescinda del elemento "normativo" y se conduzca exclusivamente en torno a la reflexión y examen de la realidad política. Finalmente, también podemos imaginar a una situación de ausencia de criterio de interpretación o para decirlo en otros términos, la existencia de la "arbitrariedad" y "variabilidad" total como teoría general

de la aplicación e interpretación de la norma jurídica.

3. La explicitación de los cambios.

La alteración que, en sus diversos niveles formativos, han sufrido los conceptos de la ideología jurídica tradicional reseñados, hace llegar fácilmente a la conclusión de que la columna vertebral del edificio teórico del Derecho Liberal está siendo lentamente derribada. Ubicado en su nivel super-estructural, cuando el Ordenamiento Jurídico deja de expresar eficazmente un conjunto de "márgenes" operativos para el correcto y dinámico funcionamiento de las unidades privadas dentro de un sistema de mercado, podemos afirmar que estamos ante un caso de trastocamiento cuyas manifestaciones más visibles se muestran precisamente en uno de los aspectos más dinámicos de nuestra realidad social: el ordenamiento rural. Sin embargo, la constatación de dicho trastocamiento no es un elemento suficiente para el diagnóstico según el cual se están sentando las bases de una nueva conceptualización jurídica.

Tanto en el nivel legislativo como en el nivel aplicativo e interpretativo, la ausencia casi absoluta de una explicación coherente en torno a los cambios producidos, es una constante casi tan perceptible como la verificación misma de las alteraciones ideológicas operadas. El ritmo radicalmente sinuoso y sorpresivo que caracteriza a la evolución legislativa dentro del proceso de reforma agraria, se distingue claramente como una manifestación de las bases sociales del conflicto subyacente. Frente a los embates —de naturaleza política e ideológica— que se desarrollan en la marcha del proceso, la respuesta gubernamental no se caracteriza por "mostrarse" crudamente a través de explicaciones de fondo. Por el contrario, los sucesivos Decretos-Leyes —modificatorios del Texto Original— recurren mediante sus "considerandos" a bases argumentativas tan formalistas y literales como las que podía haber utilizado cualquier aparato estatal conservador y pretendidamente "a-político".

El mismo fenómeno es perceptible en el análisis

(23) Término que es explícitamente empleado en dos ejecutorias del Tribunal Agrario (Causas 543-70 y 1228-72).

(24) Ejecutoria del Tribunal Agrario, de fecha 9 de agosto de 1971. Causa No. 1401-71.

del comportamiento de la Administración Pública. El diseño legal que determina la existencia de las entidades encargadas de la aplicación de la Reforma Agraria, es el primer antecedente y, a la vez, factor de actitudes burocráticas que no difieren en nada de los aparatos administrativos más tradicionales. Dicho diseño legal, caracterizado por la existencia de una estructura jerárquica cuyos elementos se imbrican dialécticamente a través de complejos mecanismos de mandatos e instancias de apelación, no garantiza —en modo alguno— una alteración sustantiva de los tradicionales patrones de comportamiento administrativo en nuestro país. La razón de ser de una estructura administrativa puesta al servicio de los cambios sociales, reside no tanto en su visualización formal, sino en el contacto real y dinámico que pueda establecerse entre los principales protagonistas del proceso (los campesinos) y las instancias estatales encargadas de viabilizar, comprender y procesar sus reclamos e inquietudes. Este es el factor y la necesidad que, precisamente, aún no han sido debidamente comprendidos y que, también, a nuestro juicio, imposibilitan llegar a la conclusión de que —en un nivel administrativo— se hayan sentado las bases teórico-explicativas de una nueva conceptualización jurídica.

Las instancias jurisdiccionales son las que, indudablemente, han avanzado más en lo que se refiere a esta necesidad de explicitar la problemática de fondo de los cambios. Lejos de recurrir a soluciones de textura formalista y lejos, también, de entretenerse permanentemente en su propia ubicación burocrática, los organismos jurisdiccionales de la Reforma Agraria (25), han avanzado seriamente en la gestación de una doctrina jurisprudencial (26) acorde con las necesidades reales del proceso. A pesar de que en alguna oportunidades, razones “de imagen” hayan conducido inevitablemente a errores de cierta gravedad (27), lo cierto del caso es que el nivel interpretativo del Derecho Agrario es el que, globalmente, está aportando más en la construcción de una nueva conceptualización jurídica.

Los fundamentos que explican la ausencia de una doctrina coherente y sólidamente constituida en torno a las nuevas concepciones jurídicas que han tenido y están teniendo un papel en el proceso de Reforma Agraria, constituyen una realidad compleja cuyo simple descubrimiento está alejado de un examen intra-jurídico. Al decir de Novoa, las explicaciones a veces residen en las actitudes de los mis-

mos portadores de las nuevas concepciones.

Veamos:

“...ellos lo conciben (al Derecho) teóricamente como un simple reflejo de las relaciones sociales de producción que se dan en una sociedad determinada, destinado a desaparecer en la fase superior del desarrollo social, y que de hecho, en los países en que se ha impuesto un auténtico socialismo, lo aplican como una mera ‘legalidad socialista’, conjunto práctico de normas obligatorias destinadas a que la clase trabajadora conserve el poder, combata la contrarrevolución y consiga afianzar y desarrollar el socialismo, podrá entenderse claramente la conclusión. Esta no es otra que el Derecho carece de autonomía, que su contenido es claramente empírico y determinado por las circunstancias históricas y que carece enteramente de principios generales que valga la pena analizar o estudiar. De allí que (...) el Derecho quede reducido a una condición disminuida, que no preocupe a casi nadie y que muy pocos se ocupen de estudiarlo o le reconozcan algún valor técnico. De altura científica, ni siquiera hablar...” (28).

A esta primera causa, descrita con pulcritud por Novoa, se debe la ausencia casi total de coherencia

(25) Con “Organismo jurisdiccionales de la Reforma Agraria”, nos referimos a los Jueces de Tierra (Primera Instancia) y al Tribunal Agrario (Instancia Superior), elementos componentes del Fuero Privativo Agrario.

(26) Aunque pueda parecer extraño hablar de “doctrina jurisprudencial”, empleamos adrede esos términos para describir el hecho, por demás evidente, de que el Tribunal Agrario se encuentra empeñado en la gestación de una Doctrina de la Reforma Agraria, a través de sus ejecutorias.

(27) Nos referimos concretamente al reciente fallo relativo al Fundo “Regocijo”, en el Valle de Huaura-Sayán, en el cual —en la práctica— se devuelve a sus antiguos propietarios; tierras legítimamente afectadas y expropiadas por la Reforma Agraria, antes de la expedición del Decreto-Ley que legitimó y consagró formalmente dicho fallo.

(28) NOVOA MONREAL, Eduardo... “Hacia una nueva conceptualización jurídica”. En: *Cuadernos de la Realidad Nacional*, CEREN, Universidad Católica de Chile., pág. 204.

y organicidad en todos los nuevos planteamientos acerca del Derecho. Todo este problema se ve, en el caso de la Reforma Agraria, agudizado por la existencia de una vorágine de aplicación legal, determinada por la dinámica misma del proceso, situación que distrae esfuerzos e influye gravemente en un activismo legal pernicioso desde todo punto de vista.

Pero no es solamente esta causa la que configura el cuadro explicativo de la carencia que comentamos. En el proceso de Reforma Agraria ocurrido en el Perú, los cambios producidos, y de cuya naturaleza y caracteres hemos tratado ampliamente, se expresa socialmente como cambios sectoriales de ningún modo "definitorios" con respecto a los preceptos jurídicos generales y aplicables a otras instancias del Derecho ajenas a la agraria. Es muy claro percibir que, culturalmente hablando, (y esta es una figura por desgracia promovida, o al menos permitida por las mismas instancias gubernamentales) existe la imagen de una Reforma Agraria acelerada, drástica, radical, a tal extremo que es socialmente "excepcional". Tan excepcional que, dentro de ella, hasta las peores arbitrariedades son aceptadas en la medida en que se considera previamente la estructura rural anterior a la promulgación de la ley. Este carácter de "excepcionalidad" ideológica y culturalmente efectivo y gubernamentalmente permitido, convierte a la Reforma Agraria casi en una "isla" cuyas notas características no solamente no pueden ser aplicadas a otras instancias de la vida social, sino que además no requieren de explicaciones ideo-jurídicas propiamente dichas.

En el análisis en torno al proceso de Reforma Agraria, se puede apreciar con claridad cómo muchas veces los Decretos-Leyes más importantes son promulgados sin los "considerandos" de costumbre o con considerandos vacíos y efectivamente "ocultadores de un trasfondo no precisamente jurídico" en los términos tradicionales.

Toda la situación descrita que —como repetimos— está en gran parte determinada por la misma conducta gubernamental, ha contribuido a afectar seriamente la posibilidad de que se pueda construir teóricamente alrededor de los nuevos principios del Derecho, que generalmente están implícitos y, por tanto, aislados de la polémica que a ese respecto se podría suscitar.

La lectura de los párrafos precedentes y la percepción —por demás evidente— de que la Reforma Agraria peruana se inscribe solitaria y heterogeneamente dentro de los postulados de la nueva legali-

dad, nos hacen llegar fácilmente a la conclusión de que aún no podemos hablar de una "nueva conceptualización jurídica", ni construida sobre la base de la Reforma Agraria, ni vigente de manera orgánica dentro de su propio campo de aplicabilidad. Sí descubrimos, en cambio, (a pesar de que, en no pocas oportunidades, normas jurídicas que llevan implícitas un nuevo sello conceptual han sido gubernamentalmente explicadas con argumentos del antiguo Derecho), brotes aislados, inconexos, pero constantes y relevantes, de alteraciones sustantivas que, eventualmente, podrían conducir a la formulación orgánica de una nueva conceptualización.

4. Lineamientos de una nueva conceptualización jurídica.

El examen de todo lo anterior, nos lleva a la necesidad de plantear, breve pero orgánicamente, algunos de los lineamientos que, a nuestro parecer, tendría que adquirir —tanto a nivel agrario como en el de otras instancias de la vida social— el esfuerzo por la construcción de una nueva legalidad (en normas, instituciones y procedimientos), acorde con una verdadera transformación estructural. Para efectos simplemente metodológicos, haremos una distinción entre todos los aspectos relativos a la "norma" y aquellos otros referidos a la "administración", distinción que no tiene otro objeto que el de ordenar un tanto las ideas que podemos exponer a ese respecto.

4.1. La norma Jurídica:

- a) La Norma Jurídica debería escapar por completo a los condicionamientos del antiguo Derecho. Si lo que perseguía este último era la consagración formal de la institucionalización de determinadas situaciones sociales, políticas y económicas, lo que se espera del nuevo Derecho es, ante todo, que sea fiel a su propia orientación. Lo anterior significa autenticidad en la imagen que la ley proporciona de sí misma. Significa constatar, dejando de lado las consideraciones "formalistas", que los cambios no tienen otro fundamento que no sea el relativo al propio sino de la transformación. Significa, en otras palabras, escapar a las "reglas de juego" formales que había impuesto el Derecho tradicional y escapar, por

- tanto, a una concepción jurídica encerrada dentro de sus propios y estrechos linderos.
- b) La Norma Jurídica que se inscribe dentro del nuevo Derecho, busca efectivamente, la Seguridad. Pero ya no la "Seguridad" entendida como mecanismo abstracto de soporte al sistema vigente y a los grupos o clases sociales que en ese sistema destacan, sino la seguridad referida a los fines que efectivamente se persiguen y a los sectores que, de acuerdo a las diversas políticas, se pretende beneficiar. Esta exigencia de la Seguridad se convierte, de acuerdo a los nuevos términos, en un imperativo que, lejos de condicionar el estancamiento de las instituciones y las conductas, busca —por el contrario— promover la interiorización de conductas no impuestas, sino inducidas. Busca también, ser "segura" en la percepción de que los objetivos programáticos no permanecerán sujetos a vicios heredados del antiguo sistema. En definitiva, trata de adecuarse constantemente a las exigencias de ubicar la "verdad real" y no la "verdad formal" (29), que es siempre retardataria y conservadora.
- c) Finalmente, la norma jurídica no se limita a la regulación, permisión, prohibición o determinación de conductas. Su esfera de acción es mucho mayor y, como tal, busca también "educar" en términos de diseño colectivo y no de regulación individual. Más que señalar continuamente los "derechos individuales" debe aprender a determinar los grandes deberes colectivos de los integrantes de una sociedad que quiere no seguir siendo individualista (30). Por ello, la norma jurídica debe orientar las conciencias y orientar la responsabilidad ciudadana, empleando mecanismos distintos a la compulsión pura y simple. Por ello, la estructura de la norma jurídica no es más la formulada en términos de "supuesto" y "consecuencia". Es eso y bastante más que eso. Es, también, la promoción de determinadas conductas a través de la persuasión. En todas estas esferas, la concepción tradicional del Derecho no se había introducido.

4.2. La administración:

- a) La nueva "Administración" del Derecho debe empezar por dejar de ser sólo "administración". La dinámica jurídica cotidiana y especialmente nuestra Reforma Agraria, están nutridas de ejemplos en los que inclusive el diseño legal está determinado o influido por el procesamiento administrativo de las situaciones sociales, políticas y económicas. Por ello, si bien es cierto que la "administración" aplica e interpreta la ley, también es cierto que debe constituirse en un factor decisivo en su transformación, revisión y creación. Esto último no lo puede efectuar una administración todavía ligada a las formalidades del pasado. Sí lo puede hacer, en cambio, una administración interesada o preocupada en sistematizar su propia experiencia, hacerla coherente y formularla en términos teóricos y doctrinarios. A este respecto, el Tribunal Agrario es un ejemplo, todavía tenue, que bien podría ser asimilado y reforzado por otras instancias jurisdiccionales e incluso administrativas.
- b) La burocracia administrativa no debe quedar aislada en su propio entretenimiento documentario. Las formalidades de los trámites constituyen elementos que no pueden ser abandonados rápidamente, pero allí no es precisamente donde reside la actividad principal de una nueva administración. Ligarse con los sectores beneficiarios del cambio social, percibir sus problemas, captar sus inquietudes y traducirlos en fórmulas de solución concretas, es más novedoso y efectivo que aferrarse a una tradición formalista, por más radical que a veces sea.

Anotación final.

Finalmente, debemos anotar y enfatizar que lo planteado no constituye una "fórmula" o "receta" de solución a los problemas que plantea la confrontación del Derecho y del cambio social. Todo el

(29) Distinción que, correctamente, está expresada en uno de las Memorias del Presidente del Tribunal Agrario.

(30) Al respecto, ver: NOVOA MONREAL, Eduardo . . . *op. cit.*, p. 206.

tratamiento teórico y empírico precedente, y también las conclusiones a las que hayamos podido llegar, nunca pueden ser desligadas de la ubicación del problema de la naturaleza del Estado. Los requerimientos estatales de una sociedad fundada en el individualismo como cultura y en el capitalismo como sistema, van a recurrir siempre y reiteradamente, a las concepciones jurídicas del pasado. Por ello, no sólo es importante, sino crucial, el plantear que las posibilidades de viabilización y éxito de una nueva conceptualización jurídica se van a ver prontamente frustradas si no se accede a un cambio efectivo, verdadero y definitivo de la naturaleza del Estado, en tanto representante real de la sociedad y no como entelequia cuyos instrumentos efectivos están bajo el control de determinadas clases o grupos sociales.