

# ELEMENTOS DE CALIFICACION DEL FUERO PRIVATIVO AGRARIO DEL PERU DENTRO DEL NUEVO PERIODO HISTORICO-JURIDICO Y SU INFLUENCIA EN AMERICA LATINA

Ricardo Zeledón  
Prof. de Derecho Agrario  
de la Univ. de Costa Rica

SUMARIO: 1. Premisa: delimitación del objeto de estudio. 2. El medio y el condicionamiento histórico de la estructura agraria. 3. La ley de reforma agraria peruana de 1969 como posible hito para la apertura de la tercera etapa de la historia de la reforma agraria latinoamericana. 4. La creación del Fuero privativo agrario, sus órganos y competencia. 5. Los procedimientos: a) el contencioso agrario, y b) los procedimientos especiales. 6. La oralidad (y con ella la inmediatez, la concentración y la libre valoración de la prueba), el principio inquisitivo y la justicia (y defensa técnica) gratuita como principios procesales base del sistema. 7. El aporte e influencia del Fuero privativo agrario a la tesis de la jurisdicción agraria y el Derecho procesal agrario latinoamericano. La concepción social de la Justicia.

1. Con la promulgación de la Ley de Reforma Agraria de 1969 se abre en el Perú un período histórico-jurídico cuyo objetivo es instaurar un nuevo orden que sustituya la tradicional estructura agraria (del latifundio y minifundio) por un sistema justo de propiedad —tenencia y explotación— de la tierra.

En el nuevo período, la reforma agraria ha de contribuir al desarrollo socioeconómico de la Nación, crear un *ordenamiento agrario que garantice la justicia social en el campo*, y aumentar la producción y productividad del sector agropecuario, elevando y asegurando el ingreso al campesino: la tierra ha de ser base de su estabilidad económica, fundamento de su bienestar y garantía de su dignidad y libertad.

Para hacer efectivo el principio de garantía de justicia social en el campo crea el *Fuero privativo agrario*, que es una de las instituciones mejor logradas dentro del ámbito del Derecho Procesal Agrario<sup>1</sup>.

El Fuero constituye en América Latina el primero y más grande modelo de unidad jurídico-procesal sobre el que se comienza ahora a levantar —en base a principios novedosos y acabados— un vigoroso movimiento que ve en la jurisdicción agraria un magnífico medio para dar actuación a la normativa de la reforma agraria y del derecho agrario<sup>2</sup>, cuya promulgación desde hace mucho tiempo se ha topado con barreras judiciales infranqueables<sup>3</sup> que imposibilitan la existencia de una interpretación jurisprudencial adecuada a la normativa y filosofía que ha inspirado el naciente derecho agrario.

La normativa ius agraria de 1969 dictada por el Gobierno revolucionario<sup>4</sup> marca una nueva etapa en la historia del Perú y en el desarrollo histórico de la reforma agraria latinoamericana. En la nueva estructura de la administración de justicia para el sector agrario, y en el proceso instaurado, cobran vida los principios procesales más modernos que conciben un proceso sencillo, accesible al ciudadano, rápido, económico, e incluso a estar exento de la acción de litigantes inescrupulosos que pretenden ejercer maniobras dilatorias.

El presente ensayo tiene como objetivo ubicar el momento histórico-jurídico del actual Perú, dentro del proceso de reforma agraria latinoamericana, denotar su principal institución que es el Fuero privativo y perfilar los aportes e influencias que éste comienza a ejercer en el resto del continente<sup>5</sup>.

2. La estructura agraria del Perú se encuentra condicionada por una serie de factores que limitan profundamente la existencia de un régimen justo en la tenencia de la tierra. Estos factores —en línea

de máximas— pueden ser sintetizados en las dificultades de orden geográfico que ha impedido un adecuado desarrollo de la agricultura en forma masiva y racional, y, por otro lado, una tortuosa historia de dependencia y explotación que ha conformado una realidad económico-social desajustada.

En cuanto a las condiciones geográficas<sup>6</sup> se debe afirmar que el Perú tiene características únicas en el continente, debido a que en ningún otro país el suelo utilizable resulta ser tan reducido. Confluyen zonas muy altas, con otras de naturaleza pantanosa o inexploradas, a la par de tierras de litoral (sierra, montaña y costa) y así de 128 millones de hectáreas de que está formado el territorio se estima que tan solo 3 son plenamente aprovechables para fines agropecuarios<sup>7</sup>, lo que refleja una desastrosa situación agropecuaria (con incidencias graves en la economía del país) no obstante que paralelo a ellas también hay 27 millones de hectáreas de tierras de pastos naturales de escasa utilidad.

El condicionamiento geográfico generó un régimen injusto de la tenencia de la tierra que se agravó con los hechos históricos que se desencadenaron con el descubrimiento de América; situaciones que dejaron para el Siglo XX un enorme lastre social<sup>8</sup> que aún hoy no se ha logrado superar.

La historia del Perú<sup>9</sup> se encuentra nutrida por ricas experiencias que se remontan a la existencia misma del Imperio Inca —representante máximo de la cultura indígena de la época precolombina, sea antes del descubrimiento en 1492—, que conoció —según afirman los estudiosos de la materia— un sistema comunitario de la propiedad, en que el *Ayllu* era el centro agrario donde trabajaban los miembros de la comunidad en una economía en la cual compartían los bienes obtenidos en común; así, pues, el sistema original peruano de explotación de la tierra fue eminentemente comunitario, no obstante que también se conocieron casos aislados de explotaciones individuales como el de los llamados *topos* (*tupu*) que fueron repartos anuales hechos por el *Ayllu*. El esquema se mantuvo hasta la llegada de los españoles, que —a la usanza de las medidas tomadas en el resto del continente americano— declaran la prevalencia del sistema existente en esa época en España, topándose en Perú con una clara resistencia que ni siquiera los crueles tratamientos aplicados a los valerosos descendientes del imperio Inca les logró persuadir enteramente. Los abusos cometidos en personas y bienes de los indígenas obligó la intervención del *Virrey Toledo*, que, en forma humanitaria, reconociendo la existencia de la explotación indígena de la tierra, ordenó a los españoles su respeto así como obediencia a una serie de derechos mínimos concedidos a los indígenas. No hubo forma de detener los ultrajes e injusticias. La Colonia y la República conocieron del despojo y la utilización humana que estaba prácticamente institucionalizada por la acción de los primeros “pacificadores” que llegaron al continente, y luego, las oligarquías que se sucedieron se esforzaron en mantener, aún cuando para ello echaron

mano a otros mecanismos más sutiles. Desgraciadamente, a pesar de la acción de personalidades de la talla de Bolívar, declaraciones de principios, y buena parte de la normativa de los primeros años de la República (Constituciones y Código Civil) por las que se proclamaba que las tierras poseídas por los indígenas debían ser repartidas entre ellos, la verdad es que nunca se conoció de un viraje hacia nuevas posiciones y toda declaración hubo de caer en el vacío.

Ni siquiera la Ley de Reforma Agraria, N° 15037 del 19 de mayo de 1964<sup>10</sup>, inspirada en los principios y política marcados por la Carta de Punta del Este, fue capaz de encontrar solución al problema indígena y menos al general del mal uso y explotación irracional de la tierra<sup>11</sup>. Esta Ley de 1964 —como casi todas las de su época en los otros países latinoamericanos— es de carácter *convencional*<sup>12</sup> porque forma parte de un acuerdo entre las diversas fuerzas políticas, que, bajo la apariencia de modificar aspectos de la estructura latifundista, dejan con vigencia el viejo esquema de la sociedad con todas sus rémoras institucionales.

3. Para encontrar una auténtica respuesta al problema agrario peruano hay que esperar al año 1969 en que el contenido del Derecho agrario es enriquecido con la promulgación de la Ley de reforma agraria N° 17716 del 24 de junio<sup>13</sup> (precisamente el día conmemorativo de lo que hasta entonces se llamaba *Día del Indio*, ahora el *Día del Campesino Peruano*).

La ley es el instrumento jurídico de una verdadera reforma agraria estructural<sup>14</sup>, a través de la cual el Gobierno revolucionario se propone la transformación radical de la antigua estructura agraria, debiendo para ello impugnar el poder económico, político y social<sup>15</sup> instaurado.

En el mundo se habla de la reforma agraria peruana como de un proceso con éxito; efectivamente, Perú, en estos momentos, intenta entrar en lo que constituiría el triángulo de los tres países americanos que en el seno de la revolución han profundizado los cambios radicales de la estructura agraria. Los otros dos, desde luego, son México y Cuba.

México<sup>16</sup> con gran precocidad, abrió para América y el mundo la etapa de las reformas agrarias de este siglo<sup>17</sup> producto de una férrea lucha campesina que culminó no solo con la promulgación de una ley, sino con la aprobación constitucional de los principios fundamentales inspirados de la revolución<sup>18</sup>. Detrás de México se sucedieron los casos de Guatemala<sup>19</sup> y Bolivia<sup>20</sup>, que tuvieron desastrosos resultados por la influencia directa de los Estados Unidos de Norteamérica que se aprestaron a combatir todo intento de reforma agraria en el resto del continente.

En 1959 se abre la segunda etapa de la reforma agraria latinoamericana, el hito va a ser marcado por la revolución cubana<sup>21</sup> que impulsa —aún antes de la toma del poder— medidas tendientes a realizar una auténtica reforma agraria que se traduce en la promulgación de tres

leyes en un plazo considerablemente corto y con principios más profundos que los hasta ahora elaborados. Como estas medidas eran vistas con simpatía por políticos y estudiosos, a medida que la revolución se consolidaba, los mismos Estados Unidos estudiaban en profundidad las eventuales acciones a tomar en el resto del continente —sobre todo porque temían que los intereses de las compañías agrícolas norteamericanas serían afectados— y evitar también cualquier “importación de modelos” que en aquella época de guerra fría tenía un significado peligroso<sup>22</sup>. Nace así la famosa *Declaración de los Pueblos de América*<sup>23</sup> —firmada por todos los gobiernos latinoamericanos, con exclusión de Cuba, a instancias del Presidente John F. Kennedy, en la ciudad de Punta del Este (Uruguay) en el agosto de 1961— que conlleva también la firma de la *Carta de Punta del Este* por la que se establece la creación de la *Alianza para el Progreso* “dentro del marco de la operación panamericana”<sup>24</sup> en que se insta —ya no se combate— a los gobiernos americanos para que dicten sus leyes de reforma agraria, lo que constituye un notable incremento en el contenido del Derecho agrario del continente, del que solo se exceptúan —aún hoy<sup>25</sup>— Argentina<sup>26</sup> y Uruguay<sup>27</sup> que jamás las dictaron.

Diez años más tarde, 1969, en el Perú, precisamente con un movimiento que puede ser la tercera revolución del continente en este siglo, se perfila fuertemente la apertura de una nueva etapa dentro de la historia de la reforma agraria latinoamericana; etapa que se caracteriza por la solidificación de la reforma agraria al elaborar los instrumentos jurídicos necesarios para permitir la irreversibilidad del proceso<sup>28</sup>, dentro de los cuales tiene particular importancia la creación de tribunales agrarios especializados que conocen de los asuntos regulados por el Derecho agrario, con base en principios procesales modernos, garantes de la protección de los intereses de los beneficiarios de la reforma agraria y de la agricultura en general.

La tercera etapa se podrá reconocer no solo en la medida en que la revolución se profundice, sino, en cuanto aporte elementos distintivos y originales al proceso de la reforma agraria latinoamericana, para lo cual aún hoy es temprano afirmar su existencia<sup>29</sup>.

4. En el campo específico de la administración de justicia agraria hay que reconocer, sin la menor duda, el notable avance logrado en la actuación de la reforma agraria.

En este campo existe definición clara de los órganos de poder que desde un principio la fijaron como una prioridad importante. El antecedente más cercano del Fuero Privativo agrario se encuentra en el Plan de Gobierno de las Fuerzas Armadas en que se declaró que “a fin de alcanzar un régimen justo y eficaz basado en el principio de que la tierra es de quien la trabaja, a brevedad posible debían realizarse tres actividades básicas: ejecución de una verdadera reforma agraria; expropiación inmediata de los complejos agro-industriales; y creación de los organismos administrativos y judiciales”<sup>30</sup>.

La creación planeada debía obedecer a una estructura que por encima de todo fuera garantía democrática para la actuación de la normativa de la reforma agraria, razón por la cual la sede jurisdiccional a crear no podía obviar la participación de las relaciones jurídicas que estaban en juego. Parecía errado adoptar los principios procesales ordinarios, la jerarquía institucionalizada e incluso los mismos órganos del sistema judicial constituidos muchos años antes. La tarea de los juristas revolucionarios fue la de concebir un sistema que, sin contradecir en nada el ordenamiento jurídico, garantizara un proceso ágil, barato y —sobre todo— apto para adecuarse a las exigencias sociales de los sujetos agrarios cuya posición se reivindicaba.

Con fundamento en el artículo 229 de la Constitución Política —ejecutando el Plan de Gobierno— se creó a través de los artículos 153 y 163 de la Ley de reforma agraria N° 17716 el Fuero privativo agrario, cuyo sistema normativo se inspira en el ideal chiovendiano de la oralidad, modificando, en cuanto era necesario, los órganos, el procedimiento y, desde luego, los principios procesales inspiradores.

En cuanto a los órganos, el Fuero se encuentra constituido por el Tribunal agrario, los Jueces de tierras y el personal auxiliar necesario.

La estructura de la administración de justicia buscó ser sencilla y eliminó el recurso extraordinario de Casación para evitar la dilación en los procesos que fue norma hasta antes de la creación del Fuero (la nota más relevante se ve en los datos que arrojan las estadísticas judiciales según las cuales la nueva administración de justicia agraria recibió de los tribunales ordinarios 825 causas con una antigüedad superior a los 50 años, 8.730 con más de 20 años y 24.000 que tenían más de 5 años de incoadas<sup>31</sup>, que refleja, sin necesidad de ahondar en comentarios, el estado de la administración de justicia anterior).

El Tribunal agrario, que es el máximo órgano del Fuero, se encuentra actualmente constituido por seis vocales<sup>32 33 34</sup> de los cuales uno de ellos funge como Presidente. La ley<sup>35</sup> le da el carácter de “órgano jurisdiccional” ubicado en la cúspide del sistema porque estará encargado de “conocer y resolver en instancia definitiva” de los asuntos de su competencia, razón por la cual sus resoluciones carecen de ulterior recurso y “producirán todos los efectos de la cosa juzgada”<sup>36</sup>; además, los Jueces le están subordinados “en lo administrativo y disciplinario”<sup>37</sup>. Dentro del Fuero el Tribunal ha tenido una función organizativa clave porque no solo ejerce su típica labor jurisdiccional sino que le ha correspondido prácticamente toda la labor de creación —institucional, administrativa e incluso educativa— del sistema: dentro de su ámbito está el proponer al Gobierno la creación de Juzgados de tierras —que han ido ascendiendo en número considerable desde 1969 a la fecha<sup>38</sup> establecimiento de la jurisdicción territorial que corresponde a todos y cada uno de los Juzgados, aumentar o disminuir el ámbito jurisdiccional de los diversos tribunales, recomendar al Presidente de la República la reelección y nombramiento de los Jueces de tierras, nombrar el personal técnico administrativo y auxiliar del Tribunal y de los Juzgados, rati-

ficación —cada tres años— de los jueces de tierras nombrados, estudiar —a través de sus Vocales— los problemas que atraviesan los Juzgados y visitarles para aconsejar sobre la mejor aplicación de la legislación de reforma agraria, mantener un archivo donde se encuentra toda la documentación para la investigación científica de la problemática agraria peruana, e incluso, la publicación de las conocidas *Memorias del Presidente del Tribunal agrario* con que se informa al pueblo —y al foro— peruano de la labor realizada.

La competencia concedida al Tribunal es considerablemente amplia<sup>39</sup> porque no se limita a la aplicación de la normativa relacionada con la reforma agraria; va más allá: abarca todo el contenido del Derecho agrario. La ley establece que corresponde al Tribunal “la aplicación de la legislación sobre la reforma agraria, aguas, tierras eriazas y de selva, y de *derecho agrario en general*”<sup>40</sup> que hace vislumbrar una mayor profundidad en la visión del legislador agrario.

En el grado inmediato inferior están los Jueces de tierras<sup>41 42</sup> ubicados a la base del sistema del Fuero privativo agrario que ejercen la primera instancia. Tienen la misma competencia que el Tribunal agrario y conforman como tribunal unipersonal los Juzgados de tierras de los cuales son titulares. La sede territorial se encuentra íntimamente relacionada con la necesidad de autoridad judicial en las diversas provincias del país y su instalación depende de las zonas agrarias determinadas por el Poder Ejecutivo para la ejecución de la reforma agraria.

La competencia —tanto de los Jueces de tierras como del Tribunal Agrario— se concreta en dos clases de procedimientos: a) el contencioso agrario (u ordinario), y b) especiales.

5. De los procedimientos mencionados solamente el contencioso agrario es realmente nuevo, pues los especiales fueron creados desde hace mucho tiempo en el ordenamiento jurídico peruano, que ahora, por tener como objeto causas en que se discute sobre bienes rústicos, fueron pasados a conocimiento del Fuero privativo agrario.

a) Por la vía del contencioso agrario se conoce de todos aquellos asuntos judiciales, en cuya resolución deba ser aplicada la normativa del Derecho agrario, para los cuales no se encuentre concretamente señalada una tramitación especial.

El procedimiento que se establece ha sido profundamente simplificado, careciendo de incidencias y formalidades por las cuales se pueda distraer el esclarecimiento de la verdad. En él se distinguen en forma clara tres etapas bien determinadas: interposición de la demanda, audiencia de pruebas y la sentencia.

La apertura del proceso se inicia con la demanda<sup>43</sup> que debe interponerse ante el Juez de tierras competente, en forma escrita, de conformidad con lo que establece el artículo 306 del Código de procedi-

mientos civiles<sup>44</sup>, haciendo ofrecimiento, de una vez, de las pruebas pertinentes. De la demanda se da traslado al demandado por un plazo de cinco días, más el término de la distancia, para que proceda a darle contestación, deducir las excepciones que cupieren, plantear la reconvencción si es el caso, y ofrecer toda la prueba pertinente. La contestación será, a su vez, puesta en conocimiento del actor quien puede ofrecer la prueba de descargo y dar respuesta a los hechos nuevos que fueren esgrimidos, dentro del tercer día.

Superada la etapa de interposición, el Juez cita a las partes a la audiencia de pruebas<sup>45</sup> que debe verificarse dentro del sexto día, apercibiendo de que ésta se realizará aún cuando una de las partes no asista. La característica fundamental de la audiencia es que en ella el Juez con amplias libertades, consistentes en determinar las formas que adquieren los actos procesales<sup>46</sup> en contacto directo con las partes, con quienes se comunica oralmente por la declaratoria de oralidad que la misma ley da a la audiencia. La forma en que se desarrolla es, repito, con poderes del Juez, que examina a los testigos propuestos, practica el reconocimiento de documentos, recibe la confesión y demás pruebas que las partes hubieren ofrecido, quedando facultado, en todo caso, para hacer nuevos señalamientos que deberán ser en los días inmediatos posteriores, cuando el tiempo previsto para evacuar la prueba no hubiere sido suficiente, no hubiere podido ser recibida, o cuando exista otra que el mismo Juez estime conveniente para el mejor esclarecimiento de los hechos, o bien en el caso de la inspección ocular que deba realizarse en el terreno, todo dentro de los diez días contados a partir del momento en que termine la audiencia convocada. Esta etapa es cardinal para el proceso y en ella no se admite ninguna clase de recurso o discusión con lo cual se evita la dilación en el proceso.

Finalmente, una vez evacuada la prueba ordenada, el Juez procede a dictar sentencia dentro del término de cinco días<sup>47</sup>, en la que a su vez se resuelven las excepciones e incidencias pendientes. El fallo que se dicta pone fin a la discusión —con autoridad de cosa juzgada— salvo que se interponga el recurso de apelación para ante el Tribunal agrario dentro del quinto día de la notificación<sup>48</sup> (o los de apelación o revisión, en los calificados casos, para ante el fuero común). En el Tribunal agrario una vez recibidos los autos y puestos al despacho es potestativo admitir las pruebas que ofrezcan las partes, pasando al Fiscal el expediente cuando hubiere interés del Estado para que éste proceda a dictar algún pronunciamiento, y luego, el Tribunal resuelve, dentro del quinto día, en forma definitiva la litis.

b) Los procedimientos especiales se encuentran constituidos por las expropiaciones, recursos de amparo, juicios de las comunidades campesinas, deslinde, tercerías excluyentes de dominio, formación de títulos supletorios, división y partición, obtención de títulos de propiedad en predios rústicos conducidos directamente por sus dueños, interdictos, y juicios arbitrales<sup>49</sup>. En estos procedimientos se siguen tramitaciones

precisas, establecidas, de acuerdo a las circunstancias, por la ley, en que se aplicarán siempre los principios procesales que inspiran la totalidad del sistema concebido.

6. Para una correcta comprensión del contencioso agrario y los procedimientos especiales es necesario profundizar sobre los principios procesales<sup>50</sup> mismos que inspiran el sistema, pues precisamente es ahí donde se encuentra la respuesta al por qué del éxito de la jurisdicción agraria peruana.

Son dos las características calificantes del proceso agrario del Fuero privativo que definen la totalidad del sistema. La primera es la existencia de *simplificaciones procesales* que reputan un proceso ágil, rápido, económico, esencialmente oral, en que existe contacto de las partes con el Juez, y que se realiza en una o pocas audiencias. La otra es la *función activa del Juez* que se traduce en amplias facultades que se le concede al juzgador para recibir, ordenar, y evaluar las pruebas lo mismo que para aplicar las normas que más beneficien al campesino; el Juez, entonces, adquiere un carácter social-asistencial porque toma en cuenta las limitaciones económicas, sociales y culturales de los sujetos procesales que están frente a él.

De las características enunciadas se extraen tres fundamentales principios que nutren el Fuero privativo agrario del Perú.

- a) *La oralidad (y con ella la inmediatez, concentración y libre valoración de las pruebas).*

El movimiento de la oralidad, estrechamente vinculado con el principio del mismo nombre<sup>51</sup>, y sus discusiones, "agitaron media Europa durante el Siglo pasado"<sup>52</sup>, al punto que hoy la más autorizada doctrina identifica este nombre símbolo con la modernización del proceso. El procedimiento oral es necesariamente más rápido y económico<sup>53</sup>, de ahí que se ha representado su importancia como una garantía de mayor correspondencia de la decisión de la causa a la verdad de los hechos<sup>54</sup>.

Oralidad es una expresión sintética que se ha adoptado para indicar un sistema de principios inseparables, a cuyo conjunto hay que referirse si se quiere entender el verdadero contenido de la expresión. La oralidad significa: a) predominio del discurso hablado, que no implica ausencia absoluta de la escritura porque aún en el proceso oral ésta cumple una función preparatoria y documental; b) significa que habrá diálogo directo entre el órgano judicial y las personas de las que debe recoger y valorar las declaraciones (inmediatez), oralidad quiere decir presencia de los interlocutores e inmediato desarrollo —sin intervalos ni intermediarios— de las preguntas y respuestas que en el proceso escrito implican un episodio separado; c) debe haber identidad de las personas físicas que constituyen el órgano judicial durante el trámite de la causa; d) implica concentración de los asuntos tratados en la causa

en un único momento: debate, que se realizará en una única o pocas audiencias sucesivas, con pronunciamiento de la sentencia inmediatamente después de cerrado<sup>55</sup>.

La oralidad, entonces, entraña los principios de inmediatez y concentración, a los cuales se ha acompañado el de la libre valoración de la prueba<sup>56</sup> con lo que se resume en línea de máximas el concepto.

Dentro del Fuero privativo agrario la oralidad<sup>57</sup> se encuentra fundamentalmente en la audiencia de pruebas, razón por la cual se debe hablar de predominio del elemento oral respecto al escrito, aún cuando mantenga el carácter de escrito la etapa de interposición de la demanda lo mismo que la sentencia.

Existiendo dos etapas fundamentales del proceso que se desarrollan en forma escrita, cabe preguntarse si por ese hecho el calificativo de oralidad no queda entredicho, y en consecuencia, sería mejor hablar de la existencia del elemento oral en una etapa mas no en la totalidad del proceso? La respuesta que se deba dar ha de tomar en consideración el espíritu mismo de lo que significa el principio, con sus proyecciones y límites. El proceso oral se distingue más por el predominio de este elemento que por su monopolio, tan es así que nadie sostiene en doctrina que la oralidad ha de estar presente en todos los actos procesales. En gran cantidad de manifestaciones procesales se hace necesario plasmar por escrito su contenido, entre ellas sobresalen lo pedido y lo resuelto: la demanda y la sentencia<sup>58</sup>, pues dejando documentados una serie de actos es la única forma de garantizar la adecuada aplicación de la justicia; además, como sostiene *Calamandrei*, la forma de distinguir si un proceso es oral o escrito se logra constatando la forma que adquiere el momento de las deducciones: "processo orale è dunque quello in cui la oralità è la forma necessaria delle deduzioni: e viceversa quello scritto"<sup>59</sup>.

Despejada cualquier objeción que doctrinariamente se pudiera esgrimir para demostrar que el Fuero privativo agrario no se encuentra inspirado en el ideal Chiovendiano de la oralidad, cuya paternidad se debe declarar, es conveniente ahora demostrar la forma en que ésta se manifiesta, con sus eventuales proyecciones y límites.

El Derecho Ley N° 17716 establece explícitamente que "la audiencia de prueba es oral"<sup>60</sup>, es decir, toda la etapa procesal —que es la más importante, como se ha afirmado— será eminentemente hablada, y en consecuencia las declaraciones de las partes, testigos, peritos, confesantes, serán "oídas" por el Juez, el actor, el demandado y sus defensores. La relación interpersonal que se abre entre los presentes permite también entrar más profundamente a la búsqueda de la verdad, máxime que es precisamente al Juez a quien se ha facultado para recibir las pruebas y en consecuencia es él quien examina, interroga y recibe. Desarrollándose oralmente esta etapa procesal el Juez puede compenetrarse más en el verdadero problema de intereses que las partes han llevado hasta él, porque con el elemento oral las formas procesales son más fácilmente adaptables a las necesidades de un juzgador que busca

la verdad; es más, sumergido en la realidad de los hechos que las partes —como seres humanos acongojados y no solo nombres en un expediente— le dan a conocer, tiene mayores elementos de juicio para dictar sentencias más apegadas a la realidad y a la justicia.

Al ser oral la diligencia reverbera el *principio de la inmediatez*, sea, existe un contacto estrecho entre las partes, entre las partes y el Juez, que es precisamente directo e inmediato, pues, como sintéticamente afirma Giuseppe Chiovenda “il principio della inmediatezza delle attività processuali consiste in ciò che le parti comunicano direttamente fra loro o col giudice che deve provvedere e il giudice comunica direttamente colle parti e colle altre persone che intervengono nel processo”<sup>61</sup>, y a su vez dialécticamente, por ese contacto interpersonal entre el Juez, las partes y la prueba es que cobra vida el principio de la oralidad, que sufre desviaciones cuando se recurre a intérpretes, se reciben declaraciones en el domicilio de personas para lo cual se comisiona otro juez, o se deban seguir actos de instrucción fuera de la jurisdicción de la autoridad judicial<sup>62</sup>, porque precisamente la oralidad tiene razón de ser no por el medio utilizado para comunicarse, sino, también, que se coincida en tiempo y lugar.

En igual forma, casi paralelamente, emerge el *principio de la concentración* porque el proceso oral necesita desarrollarse en una única o pocas audiencias, limitadas a un período corto de tiempo, por ello es que la audiencia de pruebas se realiza “en una sola diligencia continua”<sup>63</sup>, previéndose, eso sí, que “si no fuera posible que la audiencia termine en un solo día continuará en los siguientes a la hora señalada sin necesidad de nueva citación”<sup>64</sup> lo que significa que aún cuando fueren más de una las diligencias que se deban emplear no pueden existir períodos de tiempo amplios entre una y otra, salvo el caso de “las que ordene el Juez de oficio, así como la inspección ocular (que) podrán actuarse en el día y hora que se señale (pero) dentro del plazo máximo de 10 días contados a partir de terminada la audiencia”<sup>65</sup>. Con estas limitaciones respecto al tiempo —que, como se verá más adelante, van acompañadas por amplias facultades en otros aspectos— el Juez debe prestar obligada colaboración para hacer desaparecer los procesos interminables, llenos de recursos, en que son las partes —generalmente las culpables— las que controlan el juicio<sup>66</sup> y sus resultados, pero también constituyen limitaciones —más amplias, si se quiere— para las partes, porque en la etapa de la audiencia de pruebas toda “cuestión incidental que se deduzca la resolverá el Juez en el mismo acto, sin apelación”<sup>67</sup>. En lo que respecta a este principio el legislador procesal agrario del Perú quiso ser aún más explícito y dictó el Decreto 21022, que es la Ley orgánica del sector agrario, en que se establece que el funcionamiento del Fuero agrario y los procedimientos que en él se desarrollan, deberán adecuarse al *principio de celeridad de la administración* lo que significa que existe un interés público para la pronta solución de los litigios que se dirimen en la sede agraria; con esta adecuación procesal se pretende insistir —en línea de principios— so-

bre las pautas generales que deben ser tomadas en consideración por los administradores de justicia para que el entero sistema cumpla con las finalidades últimas de un poder jurisdiccional que resuelva prontamente los conflictos de intereses de que conoce, y también porque solo en la medida que los litigios se resuelvan con celeridad los demás principios procesales —dentro del conjunto— cobran una auténtica razón de ser.

Unida en forma sólida, aún cuando no es consecuencia directa —pero sí con una relación doctrinal y lógica bastante íntima—, se encuentra el *principio de la libre valoración de la prueba que* —a la inversa de los procesos del *ius commune*<sup>68</sup>, escritos— consiste en la facultad que tiene el Juez de apreciar en forma crítica la prueba que ha tenido frente a sí en la audiencia, divorciada de toda clase de condicionamiento previo en cuanto a la fijación de criterios apriorísticos para la valoración, apreciación o exclusión de alguna otra prueba<sup>69</sup>. No obstante que en algunas legislaciones se hace referencia concreta a la facultad concedida al Juez para la aplicación de este principio, la verdad es que carece de importancia su tipificación legislativa dado que el espíritu mismo del principio de la oralidad es que el Juez pueda apreciar la prueba en toda su magnitud, para que de frente a todo el complejo procesal le asigne el valor que considere oportuno —dentro de los cánones de la lógica— y resuelva, ponderando unas y otras, con el convencimiento de que al apreciar y valorar libremente la prueba une más la verdad real a la verdad legal. Pese a que la Ley N° 17716 no refiere textualmente a la forma en que el Juez debe valorar el elemento probatorio, debe entenderse que al asumir la oralidad como principio básico del proceso ha asumido también este sub-principio, que tiende a ofrecer una mayor garantía para la obtención de resoluciones altamente compenetradas con la realidad de los hechos, que es en definitiva uno de los fines últimos a que aspira el sistema procesal agrario.

#### b) *El principio inquisitivo.*

Entre los comentarios doctrinarios que se han hecho al proceso agrario es usual encontrar referencias a la exigencia del principio inquisitivo<sup>70</sup>, ya sea porque el legislador lo ha incluido o bien porque el jurista lo reclama como necesario para la mejor solución a las controversias que entrañan asuntos relacionados con el Derecho agrario.

El principio causa cierta incerteza, aún en la actualidad, en aquellos que no le han visto funcionar en materia civil, laboral, agraria, etc. Efectivamente, la doctrina ya se ha ocupado en materia civil de su desarrollo<sup>71</sup> como reacción frente al proceso a tipo dispositivo<sup>72</sup> en que son las partes las que ejercen todos los poderes para conducir la litis a sentencia, condicionando, como se sabe, la misma investigación de la verdad.

Desde el punto de vista procesal, la diferencia que existe entre un proceso a tipo inquisitivo y otro a tipo dispositivo consiste funda-

mentalmente en la diversa extensión de los poderes concedidos al Juez para la investigación de la verdad<sup>73</sup>, es decir, según que se deje a iniciativa del Juez o de las partes la fijación del tema central a discutir en la causa lo mismo que de la recolección del material probatorio<sup>74</sup>.

Desde un perfil eminentemente sustantivo también existe incidencia para la calificación del proceso de tipo dispositivo o inquisitivo. La contraposición obedece a la proyección en el campo del proceso de la distinción entre derecho público y derecho privado<sup>75</sup>.

Ambos perfiles coinciden en la corroboración de que en el ordenamiento jurídico existen derechos disponibles e indisponibles, sea, existen normas que conceden derechos cuya tutela corresponde exclusivamente a la responsabilidad privada mientras que hay otras cuya protección corresponde a órganos públicos, conducidos uno de ellos por las partes y el otro por el órgano público.

En el caso del proceso del Fuero privatorio nos encontramos con que los factores que lo perfilan no se agotan en él mismo. En efecto, el proceso agrario es el producto último de toda una serie de acontecimientos histórico-jurídicos que se deben ahondar. En principio nos encontramos con una clara *publicización de la agricultura*<sup>76</sup> por la cual se han convertido normas de derecho privado, *strictu sensu*, en normas que contienen derechos indisponibles, en que la voluntad ahora decisiva será la del poder público que busca la satisfacción de un interés colectivo<sup>77</sup>. Con esta publicización de la agricultura se operan fenómenos inmediatos como es que el Derecho agrario tendrá una orientación eminentemente pública, que condiciona dialécticamente el proceso<sup>78</sup>, y en consecuencia, en la disyuntiva procedimiento a tipo dispositivo o a tipo inquisitivo va a ser el segundo el que va a prevalecer sobre el primero.

La forma legislativa en que se manifiesta el principio proviene de la disposición que señala que "las normas legales que tutelan los derechos de los campesinos serán aplicadas de oficio por los Jueces de Tierras y el Tribunal agrario"<sup>79</sup>, es decir, los poderes del Juez para la investigación de la verdad son bastante amplios porque tendrán facultad aún de no limitarse a las pruebas que las partes ofrezcan para demostrar sus afirmaciones: puede desplegar ilimitadamente su iniciativa tendiente al esclarecimiento de los hechos alegados. De este modo, el Juez se convierte en director del proceso y para ello no solo se encuentra facultado para ordenar de oficio la actuación de pruebas sino que también se encuentra facultado para rechazar todas aquellas articulaciones dilatorias o maliciosas que tiendan a alargar el proceso o hacerlo marchar por rumbos que lo alejen del esclarecimiento de la verdad<sup>80</sup>.

La forma más interesante en que se presenta este principio es cuando las partes son campesinos, pues en este caso al aplicarse las normas que tutelan sus derechos, de oficio, recaen fallos *ultrapetita* y *extra petita*<sup>81</sup>. Recaen esta clase de fallos porque el Juez no solo tendrá amplias libertades en cuanto a la determinación de la prueba a recibir, sino que también decidirá sobre los márgenes de discusión en el juicio,

ampliando o limitando las pretensiones de las partes, según se trate, con lo cual realmente es el "padrone del procedimiento"<sup>82</sup>.

La jurisprudencia del Tribunal agrario ha limitado inteligentemente el principio al establecer que "la aplicación de oficio de las normas legales vigentes sólo es procedente para el amparo del derecho de los campesinos"<sup>83</sup> con lo cual no queda abierta la posibilidad para que la facultad del Juez pueda prolongarse a sujetos agrarios que se encuentren en condiciones económicas, sociales, culturales o políticas que no son precisamente las del campesino medio que carece de ellas, e igualmente le ha impuesto límite a los casos en que, aún siendo campesino, el sujeto que se deba beneficiar con tal disposición cuente con un abogado que ejerza su patrocinio profesional<sup>84</sup> porque aquí también escaparía al espíritu de la norma.

### c) *El principio de la justicia (y la defensa técnica) gratuita.*

Una de las aspiraciones del legislador procesal agrario fue la de concebir un proceso económico (es decir, instaurar disposiciones procedimentales por las cuales las erogaciones que deban efectuar las partes para la obtención de un pronunciamiento jurisdiccional sea acorde con el valor de los bienes que se encuentran en debate, lo que significa —según Figallo— que la economía debe lograrse en tres aspectos: tiempo, trámites y gastos<sup>85</sup>.

En cuanto al tiempo y los trámites es a través de los principios ya examinados que se permite el desarrollo de un proceso en que se cumple con la exigencia de economía. En cuanto al gasto, será a través de la gratuidad de la justicia que se logre su satisfacción, manifestándose en tres aspectos diversos: gratuidad fiscal, defensa técnica gratuita y exoneración del pago de diligencias judiciales.

Hay gratuidad fiscal para campesinos, cooperativas y comunidades porque se encuentran exentos del pago de papel sellado, pago de porte de correo, e igualmente —aún cuando fueren condenados— no deben pagar costas ni multas judiciales<sup>86</sup>.

El aspecto quizá más importante, por la relevancia social que adquiere, es el de la defensa técnica gratuita. Es unánime el criterio de que en el derecho procesal agrario una de las instituciones fundamentales ha de ser la presencia del defensor<sup>87</sup> dado que buena parte de las causas en que se discuten asuntos relacionados con el Derecho agrario se encuentran presentes sujetos en cuya protección existe interés público, que no gozan de un nivel económico, social o cultural necesario para afrontar un juicio en el que posiblemente está en juego todo su patrimonio —íntimamente ligado a la producción agrícola—. El Decreto Ley N° 17716 establece que "los campesinos gozan del derecho de defensa gratuita<sup>88</sup> cuya actuación se verifica a través de la Oficina general de asesoría jurídica del Ministerio de Agricultura (de la que depende la Oficina de defensa gratuita de campesinos) que ejerce el patrocinio de

los que carecen de ésta; igualmente, en los Juzgados de tierras existen una serie de abogados que han sido denominados Defensores de oficio los cuales trabajan remunerados por el mismo Ministerio<sup>89</sup> para que ejerzan gratuitamente para el campesino su defensa.

La exoneración en el pago de diligencias judiciales se configura a través de la disposición normativa que establece que los funcionarios del Fuero se encuentran inhibidos para cobrar derechos provenientes de diligencias que debieron efectuarse dentro o fuera del Tribunal, cualquiera que sea la naturaleza<sup>90</sup>.

7. Dentro de la etapa que intenta abrir el Perú en cuanto a la consolidación institucional de la reforma agraria, en el caso específico del Fuero privativo agrario, es conveniente analizar finalmente el aporte e influencia que ofrece a los restantes países democráticos de América Latina.

El aporte del Fuero privativo agrario debe relacionarse con dos aspectos: respecto a la jurisdicción agraria y respecto al derecho procesal agrario. A la primera difundiéndola, al segundo consolidándolo.

Es tan importante el aporte respecto a la jurisdicción agraria que bien se puede hacer una clara distinción histórica que entraña la presencia de dos etapas: pre y post-Perú<sup>91</sup>. En la etapa anterior a la creación del Fuero nos encontramos con los casos de México, Chile y Ecuador en que si bien es cierto se institucionaliza una jurisdicción agraria los aportes en el plano real y científico son limitados dado que con México<sup>92</sup> se da una jurisdicción especial —con tribunales administrativos— en que existen serias limitaciones de orden conceptual dado que las acciones que existen sólo se encuentran en íntima relación con la puesta en práctica de algunos derechos concedidos por la reforma agraria; con Chile<sup>93</sup> y Ecuador<sup>94</sup> si bien es cierto existe una jurisdicción especializada (tribunales judiciales instaurados al interno del Poder judicial) su competencia es mínima porque en un caso su existencia tiene razón de ser solo para la realización de expropiaciones agrarias, mientras que en el otro las únicas acciones positivas son aquellas relacionadas con la ejecución de la reforma agraria, y que desgraciadamente— por el acaecimiento de hechos políticos adversos —actualmente carecen de vigencia y efectividad. La etapa post-Perú —que se analizará más adelante— tiene todo un contenido diferente, con mayor solidez institucional cuya idea se ha difundido profusamente por el continente.

Respecto al Derecho procesal agrario el aporte es más profundo pues se trata de la consolidación institucional del mismo. Legislativamente, con la emisión de una normativa clara y basada sobre principios correctamente interpretados se ha dado un magnífico paso en la concepción institucional de un órgano judicial que se ha adaptado a las exigencias del ordenamiento jurídico peruano al tiempo que se manifiesta como magnífico instrumento para la adecuación a la realidad agraria del país, que ha permitido encausar y hacer realidad los fines

últimos propuestos por el legislador para la realización de la reforma agraria. Doctrinariamente, al incorporarse —y perfilar— los principios básicos que han de inspirar el naciente Derecho procesal agrario, sentando las bases de los lineamientos generales de lo que deberá ser la futura doctrina que se cree; la incidencia en este campo ha sido tan profunda que incluso principios como aquél del *Judex secundum allegata et probata partium decidere debet* —para citar sólo un ejemplo— que ha sido impulsado casi como dogma jurídico —pese a que se le conocen y se han hecho ver sus grandes limitaciones y defectos en cuanto al esclarecimiento de la verdad— se convierte en Perú en el *Judex secundum allegata partium decidere debet* pues el Juez ha sido investido de suficientes poderes como para conducir el proceso hacia la búsqueda de la verdad, que en materia agraria debe ser objetivo fundamental, alejándose del monopolio que secularmente han tenido las partes en el proceso. En el campo de la jurisprudencia, interpretando una realidad social y económica con una visión revolucionaria que ha permitido la configuración de institutos que carecían de una fisonomía jurídica clara; en la interpretación evolutiva, impregnada por la función creativa, existe todo un claro sentido de coadyuvar en el proceso de cambio.

Muy brevemente indicados los aportes a la jurisdicción y al Derecho procesal agrario es explicable que el período post-Perú tenga plena validez institucional para la influencia en los restantes países de América Latina. La influencia hasta ahora manifestada puede ubicarse en dos planos diferentes: en el campo de la política agraria y en el de la legislación agraria producto de la incorporación de normativas por las cuales se instrumentaliza esta jurisdicción. Dentro del campo de la política agraria ha nacido lo que he dado en llamar la tesis latinoamericana de la jurisdicción agraria<sup>95</sup>, por la cual los Organismos internacionales encargados de conocer de los problemas técnicos que extraña la problemática del continente han impulsado a través de gran cantidad de recomendaciones, acuerdos, directivas<sup>96</sup> la creación de instrumentos jurídicos por los cuales se adopten órganos jurisdiccionales en los que se conozca de toda la normativa del Derecho agrario, con el objeto de garantizar la aplicabilidad de principios más adecuados a la realidad agraria de los países, al tiempo que los Tribunales de Justicia sean colaboradores —y no obstáculo—<sup>97</sup> para la realización de cambios estructurales profundos en que se intenta reivindicar la posición del campesino, la producción y la justicia en el campo. Jurídicamente la influencia —quizás como segunda parte del plano anterior— tiene connotaciones realmente interesantes porque ahora se comienzan a encontrar gran cantidad de proyectos de ley de jurisdicción agraria que tienden a incorporar la normativa procesal agraria siguiendo el ejemplo del Perú; en el campo legislativo, hay que señalar primero que, como efecto interesante de gran valor, se encuentra la "Ley orgánica de tribunales y procedimientos agrarios", dictada en la República de Venezuela en 1976, que es digna representante de la segunda etapa de la jurisdicción agraria latinoamericana porque

hace aportes significativos en el aspecto conceptual<sup>98</sup> al asumir una técnica legislativa correcta por la que se ha introducido la celeridad y la ruptura del formalismo en los procesos agrarios, al tiempo que existe acertada definición al concebir los órganos, respecto de la competencia concedida a ellos, el procedimiento y los principios que lo informan —basados en el laboral, del que toma lo mejor— que permitió perfilar un magnífico ejemplo de la etapa posterior a Perú<sup>99</sup>. En cuanto a proyectos de ley se refiere, éstos se han multiplicado profusamente, debiendo subrayarse los casos de Costa Rica<sup>100</sup> y Panamá<sup>101</sup>, pues en ambos es clara la influencia: en el primero al elaborarse un proyecto que sigue las pautas del procedimiento establecidas para la sede de trabajo adoptado con modificaciones propias del Fuero —pese a que aún existen algunos aspectos no bien definidos—<sup>102</sup>, y en Panamá, con un proyecto cuya inspiración directa es el Fuero privativo agrario<sup>103</sup>.

Aún queda un importante aspecto por comentar. El anterior Presidente del Tribunal agrario, *Guillermo Figallo*, afirmó hace ya algún tiempo con gran propiedad que “el Fuero abrió la década de la Justicia social en América Latina”<sup>104</sup>. En efecto, se manifiesta en el Perú la “socialización” del proceso, producto del fenómeno a que asistimos en el mundo contemporáneo de una “socialización” del Derecho y el proceso<sup>105</sup>. En la concepción del genial autor del Código austríaco de 1895<sup>106</sup>, Franz Klein, propulsor de la idea de que el proceso civil debía entenderse como *Wohlfahrtseinrichtung*<sup>107</sup>, es decir, como instrumento para el bienestar social.

Subrayo: en materia agraria en el Perú existe una concepción social de la Justicia porque se le ha concedido al Juez un carácter activo y asistencial.

Al establecer la Ley de reforma agraria de 1969 entre sus principales objetivos el crear un ordenamiento agrario que garantice la justicia social en el campo<sup>108</sup>, lo que se definía, aparte de garantizar el principio democrático del derecho a recurrir a los órganos judiciales por parte de los ciudadanos, era precisamente el hecho de brindar seguridad en cuanto a que el derecho a recurrir no va a ser solamente formal sino también material, sea, darle contenido a la formalidad liberal para que el ciudadano que recurre a la administración de Justicia pueda también estar sujeto a sentencias apegadas al Derecho y a la Justicia, sin que en ellas tenga ingerencia factores económicos, sociales, culturales o incluso políticos.

El depositario de la garantía de justicia social en el campo debe ser el Juez, con el que coadyuvan los derechos concedidos por la ley a las partes procesales más débiles. En efecto, el Juez al adquirir el carácter social no puede dictar fallos solo teniendo presente los elementos fácticos que se han presentado frente a sí, debe tomar en consideración las limitaciones sociales, culturales y económicas de las partes para que exista igualdad, porque es un elemento de cambio social de un orden que se pretende superar<sup>109</sup>; al Juez le corresponderá tener una

amplia función creativa del Derecho, pues está en presencia de grandes transformaciones<sup>110</sup> y esa es su función como elemento de cambio; finalmente, al Juez se le otorga una posición en la cual busca, junto con las partes, dar la razón a quien la tiene, pues ya la prueba no va a estar dentro del patrimonio exclusivo de las partes<sup>111</sup> sino que la búsqueda de la verdad es una exigencia pública. En resumen, el Juez es un depositario de un impulso procesal no solo técnico y formal sino fundamentalmente material<sup>112</sup>.

Al finalizar baste concluir afirmando que en América Latina uno de los institutos mejor logrados en el ámbito iusagrario es el Fuero privativo agrario del Perú; de él ya se pueden hacer profundos estudios científicos, aún cuando no se puede afirmar en este momento que se conozca en su totalidad la influencia que pueda tener en la tesis latinoamericana de la jurisdicción agraria, tampoco en cuanto a las insospechables proyecciones que ofrece para la construcción del Derecho procesal agrario en el ámbito continental, y menos el gran aporte que dará —en el plano científico, jurisprudencial y académico— al firme movimiento que intenta solificar el Derecho agrario en la Patria grande, América Latina.

## NOTAS

<sup>1</sup> El Derecho procesal agrario como clasificación jurídica no se encuentra mencionado en la doctrina, a lo sumo se le ha referido como *diritto processuale dell'agricoltura* por parte del insigne maestro fiorentino PIERO CALAMANDREI (en *Diritto agrario e processo civile*, que fue la relación presentada al *Primo congresso nazionale di Diritto agrario italiano*, publicado en *Atti del primo congresso nazionale di diritto agrario*, Tip. M. Ricci, Firenze, 1935, luego en *Studi sul processo civile*, Cedam, Padova, 1939, IV, y ahora en *Opere Giuridiche*, al cuidado de Mauro Cappelletti, Morano, Napoli, 1965, I, p. 279-94, 279); como *processo agrario* en casi toda la doctrina italiana (valga citar a ANSEMI BLAAS, V., *Il processo agrario speciale*, Giuffrè, Milano, 1967; y GERMANO, A. tanto en su obra *Il processo agrario*, Giuffrè, Milano, 1973, como en sus innumerables artículos publicados en diversas revistas italianas); como *justicia agraria* (especialmente MASREVERE, J., *Derecho agrario y justicia agraria*, F.A.O., Roma, 1974, y AGÜNDEZ FERNÁNDEZ, A., *Justicia agraria en Iberoamérica*, publicado en *Revista de estudios agro-sociales*, 1972, n. 79, p. 169-84), y más recientemente como *jurisdicción agraria* que es la nomenclatura asumida en América Latina (entre otros, véase, MARIN, Raúl, *El procedimiento y la jurisdicción agraria*, Universidad de Costa Rica, San José, 1974).

En el presente ensayo se hará referencia a *Derecho procesal agrario* pues —como intento demostrar en su oportunidad— en estos momentos tanto en Europa como en América Latina nos encontramos frente a un amplio conjunto normativo procesal en el ámbito del Derecho agrario que acusa claros principios, y del que ya se ocupa la doctrina desde hace mucho tiempo, no obstante que no se ha enfrentado esta cuestión cardinal.

<sup>2</sup> *Infra* nota 96.

<sup>3</sup> En este sentido ARAUJO, J.E. *Una nueva concepción agraria en América Latina* (Discurso pronunciado en la IV reunión interamericana de ejecutivos de Reforma agraria, Panamá, Mayo de 1972) publicado en la obra *Una opción humanista en el desarrollo rural de América* (Lehmann, San José, 1974) p. 201-12, 206.

<sup>4</sup> El Gobierno revolucionario de 1969 en el Perú marca un hito importante en cuanto al rompimiento de los mecanismos de dominación y dependencia (foránea y nativa), que en el campo agrario se traduce en la implantación de un nuevo sistema de uso y distribución de la tierra, sobre la base de un ordenamiento jurídico que se separa de la estructura tradicional. Cfr., en este sentido, ROCA JIMÉNEZ, A., *Notas sobre Derecho y revolución en el Perú actual*, publicado en la *Revista Cuadernos agrarios* (Instituto Peruano de Derecho agrario, Lima, 1977) p. 17-22.

<sup>5</sup> Cfr. OLIART, F., *Derecho agrario y desarrollo*, publicado en la *Revista Desarrollo rural en las Américas* (Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, San José, 1975) VII, 2, p. 147-71.

Afirma Oliart que "nadie ha elaborado más en el campo de la propiedad y la posesión agrícola que la legislación peruana. Ningún país ha expeditado el proceso agrario de expropiación como en las acciones de Reforma agraria peruana. Nadie ha contribuido a la formulación teórica y práctica de las formas asociativas de producción como las experiencias de las SAIS y las

cooperativas agroindustriales. En ningún cuerpo normativo, se ha intentado plasmar la vinculación causalítica entre la apropiación privada e injusta del producto social y la propiedad obrera y popular de los medios de producción, como ocurre en la recientísima ley de propiedad social del Perú. Jamás se había conocido, en el continente, la integración de un vasto movimiento institucional orientado a producir la participación popular como lo hace el SINAMOS. Nunca Latinoamérica había observado un sistema de adecuación permanente de la legislación a las realidades como el que vive no sólo el sector agrario sino también el país entero. Los mecanismos legislativos adoptados por la Revolución peruana están ya abriendo a los abogados y juristas del Perú la posibilidad de ser intérpretes permanentes y coordinados de las más caras aspiraciones del nuevo sentido que la revolución abre a la nacionalidad."

<sup>6</sup> La configuración geográfica de todo el país es un elemento importante a tomar en cuenta para comprender su situación agrícola; en el Perú, más que en ningún otro país, este factor deviene en fundamental.

El antiguo Perú comprendió no solo el territorio que hoy ocupa sino también parte de Chile, parte de Argentina, el Ecuador llegando hasta Pasto en Colombia. Su actual territorio se encuentra dividido en tres zonas perfectamente identificables: costa, sierra y montaña. La costa se extiende desde el mar hasta los contrafuertes y valles, alcanzando los mil o mil quinientos metros de altura; está constituida por una zona no uniforme formada por extensos llanos de arena o piedra, con algunos valles regados por ríos de caudal temporal que son los únicos dedicados a la agricultura. La sierra comienza a los mil o mil quinientos metros llegando hasta los cuatro mil; se encuentra constituida por dos zonas: una conocida como sierra andina de la costa y la otra en la zona oriental —de frente a los bosques— que se le llama sierra andina oriental; ésta es la mejor zona para la agricultura, no obstante que en la sierra de la costa es poco lo utilizable. La zona de los bosques o montaña comprende la región de los grandes ríos que resulta actualmente inutilizable por ser zona inundada. En SÁNCHEZ PALACIOS, M., *Síntesis de la evolución histórico-jurídica de la propiedad de la tierra en el Perú*, en el volumen *Atti del Primo convegno internazionale di Diritto agrario* (Giuffrè, Milano, 1954) II, p. 389-403, 393-95.

<sup>7</sup> En cuanto a la actividad agropecuaria "la superficie total del país tiene 128 millones de hectáreas, de las cuales apenas treinta millones se aprovechan para fines agropecuarios; y de estas últimas, 27 millones están ocupadas por pastos naturales de muy escasa calidad para sostener animales. De tal suerte que la superficie agrícola queda reducida tan solo a tres millones de hectáreas" En MAC LEAN Y ESTENOS, R., *La reforma agraria en el Perú (1964-72)* en *Revista Derecho y reforma agraria* (Universidad de los Andes, Mérida, 1973) p. 11-92, 12.

<sup>8</sup> Cfr. en éste mismo sentido a FUENZALIDA VOLLMAR, F., *Poder, etnia y estratificación social en el Perú actual*, en el volumen *Perú: hoy* (Siglo XXI, 3ª ed., México, 1975) p. 8-86.

<sup>9</sup> En 1954, MANUEL SÁNCHEZ PALACIOS dividía los períodos históricos del Perú —referidos a la evolución de la propiedad de la tierra— en tres: 1) el anterior a la llegada de los españoles; 2) el de la época del dominio español; 3) el actual, correspondiente a la vida del Perú como país libre (en *Síntesis de la evolución histórico-jurídica de la propiedad de la tierra en el Perú*, *supra* nota 6, p. 395-402), sin embargo, hoy habría que hacer una clara distinción en el último período —siempre desde el perfil que interesa— por las etapas marcadas por las leyes de reforma agraria de 1964 y 1969.

<sup>10</sup> El texto de la Ley de reforma agraria de 1964 aparece publicado en *Revista de estudios agro-sociales*, n. 54, enero-marzo, 1966, p. 171-236.

<sup>11</sup> En este sentido es clara la tesis en la obra: CHAVES ALIAGA, N., *Reforma agraria: fracaso nacional* (Ediciones jurídicas, Lima, 1966).

Se ha afirmado que la misma ley era obstáculo para la reforma agraria porque era nugatoria de sus mismos principios. Un comité de expertos de la Organización de Estados Americanos (O.E.A.), en 1966, bajo los auspicios del Comité interamericano de desarrollo agrícola observó que "la Ley 15037, con sus 248 artículos, sus instrucciones administrativas anexas y multitud de reglamentaciones para su aplicación, resulta excesivamente amplia, difícil de interpretar, y además, en muchos casos, difícil de aplicar (...). En muchos aspectos, esta ley es casi inaplicable", en Comité interamericano de desarrollo agrícola, *Una evaluación de la reforma agraria en el Perú* (O.E.A. Washington, 1966) citado por PETRAS, J-LA PORTE, R., *Perú: transformación revolucionaria o modernización?* (Amorrortu editores, Buenos Aires, 1971) p. 20.

12 Dicha nomenclatura corresponde a la clasificación que hace ANTONIO GARCIA de las reformas agrarias latinoamericanas (como categorías históricas) en: 1) reformas estructurales, que son las que integran un proceso nacional y global de transformaciones revolucionarias liderado por fuerzas sociales que tienen en sus manos la conducción política fundada en la modificación radical de las relaciones de poder y de sus normas institucionales; 2) las reformas agrarias convencionales, que provienen de una operación negociada entre antiguas fuerzas sociales que pretenden modificar la estructura latifundista, pero manteniendo intacta la institucionalidad de la sociedad tradicional, enfocando la reforma agraria como cuestión de modernización social y de la estructura; 3) reformas agrarias marginales o contrarreformas agrarias, que no intentan la mínima modificación —ni siquiera en el plano del latifundio— y solo toman medidas para evitar la presión campesina sobre la tierra a través de acciones como la colonización de tierras baldías localizadas en zonas periféricas. En la obra *Sociología de la reforma agraria en América Latina* (Amorrortu editores, Buenos Aires, 1973).

En cuanto a la caracterización de las reformas agrarias convencionales (a que se hace referencia) véase de esta obra p. 26, 28, 40-48.

13 Para un análisis de la reforma agraria originada en el Perú con ocasión de la ley de 1969 —que no es ésta la sede para hacerlo— véase, entre tantos, los siguientes: MORERA, F., *La reforma agraria peruana*, en *Riv. Dir. Agr.*, 1977, I, p. 107-33; RUBIO, M., *Reforma agraria: un enfoque distinto del derecho de propiedad*, en la *Revista Cuadernos agrarios*, 1977, I, p. 119-29; MAC LEAN, P. *La reforma agraria en el Perú (1964-72)*, en *supra* nota 7; SALDIVAR, R., *Elementos para un enfoque general de la reforma agraria peruana*, en la revista *Derecho y reforma agraria*, 1974, p. 11-108; CENTRO DE CAPACITACION E INVESTIGACION PARA LA REFORMA AGRARIA, *Aspectos jurídicos de la reforma agraria y anexos* (Cencira, Lima, 1973); *Id*, *Participación campesina en el proceso de reforma agraria y el cambio global de la sociedad peruana* (Cencira, Lima, 1973); *Id*, *La reforma agraria. Sus fundamentos* (Cencira, Lima, 1973); *Id*, *La nueva estructura agraria* (Cencira, Lima, 1973); FLORES, R. *Aspectos fundamentales de la nueva ley de reforma agraria* (La Razón, Trujillo, 1970); MINISTERIO DE AGRICULTURA, *Aspectos sociales y financieros de un programa de reforma agraria para el período 1968-75* (Lima, 1970); ZUÑIGA TRELLES, W., *Perú: agricultura, reforma agraria y desarrollo económico* (Amauta, Lima, 1970); COLQUE HUAYLLARO, J., *La reforma agraria peruana: un estudio sobre los problemas sociales del campo* (Minerva-Miraflores, Lima, 1969); GAVILAN ESTELAT, M., *Análisis y características de la nueva ley de reforma agraria del Perú* (ICIRA, Santiago de Chile, 1969).

14 GARCIA, A., *supra* nota 12, p. 26, 27, 29-39.

15 En este sentido, afirma un conocido jurista de la reforma agraria peruana: "la reforma agraria por su parte, haciendo abstracción de los matices locales, se propone en esencia la transformación radical de la estructura agraria. Pero este cambio no se realiza en los aspectos técnicos de la agricultura y es por completo ajeno a lo que se denomina revolución verde. Implica la modificación

sustancial del ordenamiento jurídico. Toda reforma agraria auténtica impugna las bases tradicionales del poder político, económico y social. Entonces el inmovilismo del orden establecido y la arquitectura lógica de las instituciones del derecho agrario son puestos en tela de juicio pues las coordenadas ideológicas y jurídicas del sistema han devenido obsoletas y violentan la realidad social". En TOLENTINO, L., *Derecho agrario y reforma agraria, en el octavo men Ciclo de conferencias sobre Derecho agrario* (Corte Suprema de Justicia, San José, 1973) p. 54-59, 55.

16 De la reforma agraria mexicana se escribe hace más de medio siglo. En via ilustrativa, véase, entre tantos, GUTELMAN, M., *La reforma agraria en América Latina. El caso del Messico* (Mazzotta ed., Milano, 1973); AGUILERA GÓMEZ, M., *La reforma agraria en el desarrollo económico de México* (Instituto mexicano de investigaciones económicas, México, 1969); MENDIETA Y NÚÑEZ, L. *Cuatro etapas en la reforma agraria de México* (Academia de Derecho agrario de la Asociación Nacional de Abogados, México, 1969); STAVENHAGEN, R., *Marginalidad y participación en la reforma agraria mexicana* publicado en *Revista Latinoamericana de Sociología*, 1969, p. 249-75; CRUZ CASTELLANOS, F., *El sistema cooperativista de explotación de la tierra*, publicado en *Revista de México agrario*, 1968, p. 87-98; LEMUS GARCÍA, R., *Sistemática jurídica del problema agrario*, en *Revista del México agrario*, 1968, p. 19-105; DURÁN, M.A., *El agrarismo mexicano* (Siglo XXI, México, 1967); ESTEVANTE TORRES, H., *La reforma agraria integral mexicana*, publicado en la *Revista mexicana de Sociología*, 1966, p. 665-76; ARREDONDO, A., *Estudio comparativo de las reformas agrarias en América Latina: México, Venezuela, Cuba* (Instituto Agrario Nacional, Caracas, 1965); DURÁN, M.A., *Las funciones de la propiedad de la tierra en la reforma agraria mexicana*, publicado en *El trimestre económico*, 1964, p. 228-42; PENA, M.T. de la, *El pueblo y su tierra: mito y realidad de la reforma agraria en México* (Cuadernos Americanos, México, 1964); TAMAYO, J.L., *El problema fundamental de la agricultura mexicana* (Instituto mexicano de investigaciones económicas, México, 1964); ROMERO ESPINOSA, E., *La reforma agraria en México: a medio siglo de iniciada* (Cuadernos Americanos, México, 1963); HEREDIA CARRERO, H., *Reforma agraria y desarrollo económico* (U.N.A.M., México, 1961); DIAZ SOTO Y GAMA, A., *La cuestión agraria en México* (U.N.A.M., México, 1959); MAC LEAN Y ESTENOS, R., *La revolución de 1910 y el problema agrario de México* (Editorial Cultura, México, 1959); SILVA HERZOG, J., *El agrarismo mexicano y la reforma agraria: exposición y crítica* (Fondo de Cultura Económica, México, 1959).

17 WOLF, E.R., *Las luchas campesinas del Siglo XX* (Siglo XXI, 3ª ed., México, 1974) p. 13-76.

18 Para una mayor información véase, MENDIETA Y NÚÑEZ, L., *Síntesis del Derecho agrario* (U.N.A.M., 2ª ed., México, 1971) p. 20-26, y del mismo autor *El problema agrario en México* (Porrúa, 12ª ed., México, 1974) p. 193-200.

19 Producto de las condiciones de ubicación geográfica, Guatemala ha tenido siempre una notable influencia de su vecino México, al punto que sus antecedentes agrarios tienen gran similitud. En la zona en que actualmente se encuentran ubicados estos países estuvieron asentados los Aztecas y Mayas que se desarrollaron en las mismas condiciones agrosocioeconómicas, que aún hoy influye la estructura. Desgraciadamente en Guatemala con la independencia lo único que aconteció fue una sucesión de oligarquías, primer paso a una cadena de dictaduras que culmina con Jorge Ubico, quien estando en el poder por más de 20 años hizo grandes concesiones a las compañías extranjeras. En 1945 cae Ubico y toma el poder una Junta Revolucionaria que llama a elecciones en las que sale victorioso Juan José Arévalo. En el siguiente período fue presidente Jacobo Arbenz Guzmán, en que el asunto agrario toma mayor actualidad pues dicta el Decreto 900 del 17 de junio de 1952 con el que se perfila una reforma agraria; poco tiempo después dicta los acuerdos 54 y 57 por los que intervienen 1909 caballerías (unas 25.000 hectáreas) de la United

Fruit Company. Al poco tiempo se inicia en Estados Unidos la Operación Guatemala que hace caer el Gobierno de Arbenz, y su sucesor, Castillo Armas, dicta el Decreto N° 31 del 26 de julio de 1954 por el que se deroga el N° 900 por considerar que atenta contra la propiedad privada, la estructura social guatemalteca, la actividad económica y el desarrollo.

Cfr., entre muchos, DE LEÓN SCHLOTTER, R., *La legislación agraria guatemalteca*, publicada en Riv. Dir. Agr., 1975, p. 167-201, especialmente p. 167, 168; MENJIVAR, R., *Reforma agraria (Guatemala, Bolivia, Cuba)* (Editorial Universitaria de El Salvador, San Salvador, 1969) p. 115-206; GALEANO, E.H., *Guatemala. Una rivoluzione in lingua maya* (Laterza, Bari, 1968); AREVALO, J.J., *Fábula del tiburón y las sardinas* (Ed. Palestra, 6ª ed., Buenos Aires, 1961); CARDOZA Y ARAGON, *La revolución guatemalteca* (Ed. Pueblos Unidos, Uruguay, 1956); OSEGUEDA, R., *Operación Guatemala* (Ed. América Nueva, México, 1955).

<sup>20</sup> Sin la marcada importancia que tuvieron los casos de México y Guatemala, pero sí con existencia histórico-jurídica relevante, Bolivia es otro ejemplo de un proceso agrario penoso y pagado a un alto precio.

En 1952 llega al poder un movimiento revolucionario cuyo líder es PAZ ESTENSSORO que fija dentro de su programa de Gobierno la puesta en marcha de la reforma agraria, concretizado en la ley del mismo nombre del 2 de agosto de 1953, cuyos objetivos fundamentales son la abolición del latifundio y sentar las bases para la realización de una democracia económica y política en el área rural. La reforma agraria cayó en manos de organismos internacionales que, manejados por los Estados Unidos de Norteamérica, condujeron las inversiones y pronto tuvieron una reforma y un Gobierno desprestigiado en bancarrota, que no le pudo hacer frente a los objetivos fijados. De ahí en adelante Bolivia constituiría el mejor ejemplo para descorazonar a quien pretendiera aventurarse en la reforma del agro y su desastrosa realidad social.

Entre la bibliografía existente, véase, entre otros, MENJIVAR, R., *Reforma agraria (Guatemala, Bolivia, Cuba)*, supra nota 19, p. 207-329; SUAREZ DE CASTRO, F., *Estructuras agrarias en América Latina* (Instituto Interamericano de Ciencias Agrícolas, San José, 1965) p. 119-40; PACTH, P., *Bolivia: la ayuda de los Estados Unidos en un ambiente revolucionario*, publicado en el volumen *Cambios sociales en América Latina. Sus derivaciones para la política de los Estados Unidos* (Ed. Libreros Mexicanos Unidos, México, 1965); MALDONADO, A., *Derecho agrario* (Imprenta Nacional, La Paz, 1956) especialmente la cuarta parte (Legislación boliviana) p. 261-358, y dentro de ellas en lo relativo a la reforma agraria p. 316-58.

<sup>41</sup> La más profunda revolución americana, hasta hoy, es la revolución cubana; sus vicisitudes se encuentran presentes en todas las luchas de su Pueblo desde la colonia misma y su máxima motivación es el golpe de Estado dirigido por Fulgencio Batista el 10 de marzo de 1952, que hace que el 2 de diciembre de 1956 Fidel Castro y un grupo de patriotas desembarcaron en Cuba provenientes de México para dirigirse a la Sierra Maestra donde fundan el Ejército Rebelde, el mismo que el 1º de enero de 1959 toma el poder ante la derrota aplastante que sufre el dictador Batista. Entre el inmenso número de obras que se han escrito sobre el tema téngase presente: MORERA, F., *Antecedentes legales, cambios jurídicos e institucionales, y actual sistema de Derecho en Cuba, primer país socialista de América* (Universidad de Costa Rica, San José, 1975); WOLF, E.R., *Las luchas campesinas del Siglo XX*, supra nota 17, p. 367-79; CASTRO, F., *Socialismo y comunismo: un proceso único* (Diógenes S. A., México, 1974); Id., *La historia me absolverá en el volumen De Martí a Castro* (Grijalbo, 2ª ed., México, 1970); HUBERMAN, L-SWEEZY, P., *Cuba. Anatomía de una revolución* (Palestra, Uruguay, 1961).

En el campo agrario la revolución fue pródiga en acontecimientos. En el campo jurídico los aportes son considerables. La primera ley de reforma agraria se conoce con el nombre de Ley de la Sierra pues fue dictada antes de la toma del poder y corresponde al 10 de octubre de 1958, la segunda (primera

del Poder revolucionario) es del 17 de mayo de 1959, y la tercera (segunda del Poder revolucionario) es del 3 de octubre de 1963. Para una profundización del Derecho agrario cubano, véase, entre otros, FOURNIER, A., *El nuevo Derecho agrario en Cuba*, publicado en la Riv. Dir. Agr., 1977, p. 309-38; MORERA, F., *Antecedentes...*, cit.; GUTELMAN, M., *La política agraria della rivoluzione cubana 1959-1968* (Einaudi, Torino, 1969); MENJIVAR, R., *Reforma agraria...*, cit., p. 333-475; ARANDA, S., *La revolución agraria en Cuba* (Siglo XXI, México, 1968); GUTELMAN, M., *La agricultura socializada en Cuba* (Era, México, 1960).

<sup>22</sup> En la década de los cincuentas, especialmente en los últimos años, se vivía en una intensa guerra fría en la que Estados Unidos se vio ofuscado por la toma del poder por parte del Ejército Rebelde en Cuba, lo que alteró, casi en su totalidad, la política exterior en el continente. Este sentimiento estuvo presente en toda la actividad de la Alianza para el Progreso, y por ello es normal encontrar referencias de técnicos de alto nivel de este proceso expresarse así: "muy atareado ha estado Castro predicando la Revolución, la reforma y el odio a Norteamérica, a las masas pobres e iletradas de Cuba y de los países latinoamericanos, a las que dice que la intervención y la explotación económica de los Estados Unidos constituye las razones por las cuales ellos se encuentran aún en un estado tan atrasado, que los Estados Unidos se muestran indiferentes a las reformas sociales de América Latina y que siempre están dispuestos a aplastar cualquier movimiento popular de liberación que pueda amenazar su poderío económico o político. Por desgracia, este tipo de propaganda se cree en gran medida en amplios sectores de sus sociedades, y para que los Estados Unidos puedan borrar esta imagen errónea y desfavorable tiene que desplegar un gran esfuerzo", en MARITANO, N-OBRIID, A., *Alianza para el progreso. Alcance de sus pretensiones y magnitud de sus problemas* (Diana, México, 1965) p. 15.

Lamentablemente para la doctrina del Derecho agrario latinoamericano, algunos juristas honestos creyeron esta clase de argumentaciones y por ello en las páginas de muchas obras jurídicas se encuentra el planteamiento político ("macartista") carente de contenido jurídico.

<sup>23</sup> Publicado por la Alianza para el Progreso en el folleto titulado *Declaración de los Pueblos de América-Carta de Punta del Este* (Departamento de Estado, Washington, 1961).

<sup>24</sup> El título de la Carta de Punta del Este en realidad es *Carta de Punta del Este, establecimiento de la Alianza para el Progreso dentro del marco de la Operación Panamericana*, *Ibid.*

Aún cuando ésta no es sede para profundizar en el significado de la problemática que se encierra detrás de la Carta, valga decir que los orígenes de la Operación Panamericana se remontan a 1968 —bajo la influencia de Richard Nixon— en que comienza como un documento que debía ser suscrito por los Gobiernos Latinoamericanos para utilizar todos los recursos disponibles para elevar el nivel de vida de las clases trabajadoras, pues "la falta de desarrollo económico de las Repúblicas de América Latina las hacen vulnerables a la infiltración comunista". El Presidente Eisenhower convocó a los cancilleres de los demás gobiernos y se creó el Comité de los 21, firmatario del Pacto de Bogotá, 1961, como antecedente inmediato de la creación de la Alianza para el Progreso, que constituía para los norteamericanos un verdadero Plan Marshall bajo el lema "progreso sí, tiranía no".

<sup>25</sup> Al cumplir la Alianza sus primeros cinco años, eran pocos los países que faltaban por dictar disposiciones referentes a la reforma agraria pues era dogma que "desde la aprobación de la Carta de Punta del Este es muy poco lo cumplido por los países que hasta entonces no tenían en marcha la reforma agraria" (en UNION PANAMERICANA, *La Alianza para el progreso y las*

- perspectivas de desarrollo en América Latina. Examen del primer quinquenio 1961-1965, Secretaría General de la O.E.A., Washington, 1967, p. 195).
- 26 El contenido del Derecho agrario argentino se ha orientado hacia la promulgación de códigos agrarios provinciales con los cuales se regula un buen número de relaciones agrarias; ejemplo de ello son los antiquísimos códigos de las Provincias de Buenos Aires (1865) y Santa Fe (1901), sin enfrentar jamás la legislación de la reforma agraria. Cfr., BREBBIA, F.P., *Temas de Derecho agrario* (ZEUS, Rosario, 1974).
- 27 Para un amplio conocimiento del estado actual del Derecho agrario uruguayo, véase la obra GELSI BIDART, A., *Cuestiones de Derecho Rural* (Librería de la Universidad, Montevideo, 1967-68).
- 28 ZIMMERMANN ZAVALA, A., *El Plan Inca* (Grijalbo, Barcelona, 1975) p. 144-45.
- 29 Se juzga, incluso, que la revolución se ha paralizado y que sus fines y objetivos quedaron frustrados. Respecto de la ley de reforma agraria se ha referido recientemente que se trata de "una ley hecha realidad, por lo menos hasta hace poco tiempo" (en MORERA, F., *Las memorias del Presidente del Tribunal agrario, como textos evaluativos en la aplicación de la reforma agraria peruana*, publicado en *Riv. Dir. Agr.*, 1977, p. 645-47, 647).
- 30 Citado por ROBLES RECAVARREN, A., *La administración de Justicia en la nueva estructura agraria peruana* (Ital Perú, S. A., Lima, 1977) p. 18.
- 31 Los datos se encuentran publicados en el *Diario La Prensa*, Lima, del lunes 12 de julio de 1976, p. 10, citado por ROBLES RECAVARREN A., *Ibid.*, p. 18.
- 32 La ley establece como requisito para ser Vocal: a) ser peruano por nacimiento; b) abogado con más de 15 años de experiencia profesional; c) ser persona de reconocida moral; d) no ser propietario de predios rústicos, ni por sí, ni a nombre del cónyuge o hijos, cuyos parientes no pueden ser propietarios de predios que excedan al triple de la unidad agrícola familiar (Art. 157). La elección del Vocal se hace por un período de seis años Art. 158) pudiendo ser reelectos. Los Vocales nombrarán, por un período de dos años, al que fungirá como Presidente del Tribunal (Art. 159).
- 33 Originalmente la ley N° 17716 (Art. 156) estableció el número de los Vocales en tres, pero, debido al aumento en el volumen de los juicios, para cumplir con el principio de celeridad se debió aumentar el número: primero se integró al Fiscal como un cuarto vocal en forma definitiva a través del Decreto N° 19608 (consolidándolo en la posición que el mismo Art. 161 lo ponía en las causas en que no le correspondió dictaminar) luego, por ley N° 20554 del 12 de marzo de 1974, el número fue elevado a seis, que es tal y como existe hoy día.
- 34 Pese a que la ley N° 17716 es de junio, el Tribunal agrario sesionó por primera vez hasta el 17 de setiembre, integrado inicialmente por los Vocales Guillermo Figallo Adrianzén, Ulises Quiroga Masís y por Carlos Castañeda La Fontaine, quedando el primero de ellos como Presidente. En, FIGALLO, G., *Memorias del Presidente del Tribunal agrario. Año Judicial agrario 1969-1970* (Corte Suprema de Justicia, Lima, 1970) p. 7.
- 35 Art. 153.
- 36 Art. 154.
- 37 Art. 163.
- 38 En el primer año judicial se informaba (FIGALLO, G., *Memorias del Presidente del Tribunal agrario*, supra nota 34) que el número de Juzgados creados ascendía a 22, pero poco a poco hubo que ir creando otros más porque las necesidades así lo exigían. En 1977, el número en todo el país asciende a 55

(Cfr. ROBLES RECAVARREN, A., *La administración de justicia en la nueva estructura agraria peruana*, supra nota 30, p. 23).

- 39 La amplitud de la competencia puede verse en el mismo cuerpo normativo, sin embargo resulta más evidente al apreciar la evolución que va dándose en América Latina, cuyo climax se alcanza precisamente con esta ley. En efecto, los ordenamientos jurídicos que anteriormente le prestaron atención a la jurisdicción agraria (México, Ecuador y Chile) se limitaron a conocer competencia sobre derechos relacionados con la reforma agraria, o bien sobre expropiaciones, y en el mejor de los casos sobre todas las acciones relacionadas con la reforma agraria.
- Para todo, véase mi trabajo, ZELEDON, R., *Estado y evolución de la jurisdicción agraria en América Latina (Desarrollo conceptual y perspectivas histórico-jurídicas)* a publicarse en *Desarrollo rural en las Américas*.
- 40 Art. 153.
- 41 Los requisitos que señala la ley para ser Juez de tierras son los siguientes: a) peruano de nacimiento, b) ciudadano en ejercicio, c) abogado con no menos de tres años de actividad profesional, d) no ser propietario de predios rústicos, ni tener parientes que sean dueños de tierras en las proporciones que indica la ley (Art. 164).
- No obstante que no existe ninguna indicación, el Juez de tierras de Lima debería tener las mismas exigencias que el Vocal (supra nota 32) porque en caso de ausencia de algún miembro del Tribunal agrario a él corresponde actuar en sustitución (Art. 160), y, desde luego, no hay duda que los Jueces ad-hoc deberán cumplir con los requisitos exigidos para ser Juez propietario.
- 42 El Juez agrario en el Perú no es solamente un funcionario judicial a quien corresponde ahora la aplicación de una determinada materia. No. El Juez de tierras es un personaje al cual se le exige que debe comportarse como elemento de cambio social, imbuido en una mística que busca la satisfacción del valor justicia.
- Resulta estimulante la definición que da el nuevo Presidente del Tribunal Agrario. Dice "Es un funcionario que no solo tiene que reunir los requisitos comunes a todos los demás jueces, sino también otros, tales como su decidida vocación de trabajo, espíritu de sacrificio, permanente entusiasmo y sobre todo el afán y la perenne conciencia de sentirse un elemento de transformación de un orden que pretendemos superar; que tenga siempre en mente la certeza de que en los expedientes que tiene entre manos existe el clamor de un hombre, de una familia o de un grupo que espera justicia y que es su deber administrar con prontitud, certeza e independencia; que rompa el marasmo de los tiempos y siga al lugar de los hechos; que busque la prueba y con ella la verdad; que se ponga a la altura del papel que desempeña y que sepa hacerlo con sencillez y dignidad", en CASTAÑEDA LA FONTAINE, C., *Memorias del Presidente del Tribunal agrario. Año Judicial agrario 1973-1975* (Corte Suprema de Justicia, Lima, 1975) p. 15.
- 43 Para todo, véase, SATTA, S., voz *Domanda giudiziale* (Dir. Proc. Civ) en la *Enciclopedia del Diritto* (Giuffrè, Milano, 1964) XIII, p. 816-26.
- 44 Los requisitos que señala el Art. 306 del C.P.C. son: designación del Juez ante quien se interpone la demanda, identificación de actor y demandado, determinación precisa del objeto de la demanda, y, fundamentos de hecho y de derecho que la apoyan.
- 45 Cfr. CHIOVENDA, G., *Principi di Diritto Processuale Civile* (Jovene, 3°, Napoli, 1923) p. 560-63.
- 46 Dentro de la audiencia el Juez actúa con amplios poderes pues determina casi todas las formalidades que se suceden. Al efecto sostiene CHIOVENDA que: "il complesso delle attività che si svolgono all'udienza è regolato dal giudice, e se il giudice è collegiale dal presidente: egli dà e toglie la parola, chiama

all'ordine coloro che oltrepassano i limiti di una decente e ordinata discussione; elimina le oziose digressioni e le inútiles questioni; vieta le interrupciones, e quando riconosce que la causa è sufficientemente discussa e chiarita fa cessare le dispute; fissa inoltre le questioni su cui, a seguito della esposizione del fatto, deve aggrarsi la pubblica discussione" (Ibid, p. 562).

47 Cuando existen procesos con debate oral, es conveniente que la sentencia sea pronunciada en forma inmediata porque en caso contrario los fines últimos de la oralidad se pueden desviar. Son claras, al respecto, las afirmaciones de CALAMANDREI al afirmar que "il dibattito orale è tipicamente contestuale, e quel carattere di progressione e di coesione psicologica che hanno le argomentazioni degli interlocutori non consente interruzioni e rinvi; e la decisione deve essere pronunciata immediatamente, prima che dallo animo del giudice sia scomparsa l'eco delle parole che egli ha raccolto in udienza", en CALAMANDREI, P., *Oralità nel processo*, que es la voz con el mismo nombre publicada en el *Nuovo Digesto italiano* (U.T.E.T., Torino, 1940) IX, p. 178-80, publicado ahora en *Opere Giuridiche*, al cuidado de Mauro Cappelletti (Morano, Napoli, 1965) I, p. 450-55, 453.

48 Art. 166.

49 Para un amplio análisis de los procedimientos especiales del Fuero, véase la obra ROBLES RECAVARREN, A., *La administración de justicia en la nueva estructura agraria peruana*, supra nota 30, p. 53-73.

50 Efectivamente, son los principios procesales los que distinguen unos procesos de otros (en este sentido CHIOVENDA, G., *Principi di Diritto Processuale Civile*, supra nota 45, p. 569, que sostiene que "i diversi processi di uno stesso tempo e di uno stesso luogo, si distinguono fra loro per la diversità dei principi che li informano"). Estos se encuentran en la doctrina generalmente enunciados en parejas antitéticas: escritura y oralidad, mediatez e immediatez, concentración y fraccionamiento, publicidad y secreto, preclusión y elasticidad. Los principios así contrapuestos en parejas como típicos se encuentran combinados en el ordenamiento jurídico conforme a cierta afinidad: la oralidad generalmente se encuentra acompañada de la immediatez, con la concentración, con la publicidad y con la elasticidad del procedimiento; por el otro lado en un procedimiento basado en el sistema de la escritura se encuentran juntos generalmente los caracteres de mediatez y preclusión. Cfr., CALAMANDREI, P., *Istituzioni di Diritto Processuale Civile*, publicado recientemente en *Opere Giuridiche*, al cuidado de Mauro Cappelletti, (Morano, Napoli, 1970) IV, p. 172, 173, 176.

En extrema síntesis, en tema de los principios procesales encontramos el binomio escritura-oralidad del que dependiendo la mayor o menor incidencia en uno de los elementos se logra determinar la modernidad, y grado de evolución, del sistema de que se trate. Para un mejor conocimiento del tema, véase el artículo: CAPPELLETTI, M., *Le grandi tendenze evolutive del processo civile nel diritto comparato*, publicado en *Giurisprudenza italiana*, 1948, p. 1-48, y ahora en *Processo e ideologie* (Il Mulino, Bologna, 1969) p. 169-251.

51 Desde hace más de un siglo, en todos aquellos ordenamientos jurídicos pertenecientes a la familia romano-germánica (o del Civil-Law, como también se le llama), cuando se planea verificar una reforma sustancial en el proceso se recurre al estudio de los planteamientos de la corriente doctrinaria conocida con el nombre símbolo de oralidad para adaptar el ordenamiento jurídico a los principios ya, desde hace mucho tiempo, brillantemente elaborados.

La oralidad en el proceso es la aspiración más alta del jurista, sobre todo de aquél que coadyuva con el legislador en el aspecto técnico de la emanación de un instrumento legislativo moderno, pues ve en esta corriente la más clara manifestación del desarrollo científico del proceso civil.

La elaboración doctrinal del movimiento de la oralidad (Iniciada en Austria con FRANZ KLEIN, seguido en Alemania y desarrollado para la cultura

latina por los juristas italianos GIUSEPPE CHIOVENDA, PIERO CALAMANDREI y actualmente MAURO CAPPELLETTI) busca la consolidación legislativa de un movimiento de grandes magnitudes que representa todo un hito histórico. Desgraciadamente esta tesis es un fenómeno típicamente europeo-continental que aún no ha llegado a concebirse en América Latina.

En el tema expuesto por la corriente se han interesado los juristas contemporáneos de todos los continentes al punto que en solo veinte años el Congreso internacional de Derecho comparado —que se reúne cada cuatro años— ha tenido como tema central el procedimiento oral y escrito. En 1950, al celebrarse el III Congreso internacional de Derecho comparado, en Londres, el tema fue *L'élément écrit et l'élément oral dans la procédure civile*, y en el reciente VIII Congreso que se verificó en Italia en 1970 el tema fue *Procédure écrite et procédure orale*, donde se ha aprovechado para plantear en un foro internacional de gran prestigio las experiencias que se han ido desarrollando en los diversos países como medio doctrinario de ir elaborando una cada vez mejor entendida teoría de la oralidad procesal.

Entre tanta literatura jurídica al respecto, véase el magnífico ensayo: CAPPELLETTI, M., *Procédure écrite et procédure orale*, que es la relación presentada al VIII Congreso Internacional de Derecho comparado organizado por la International Academy of Comparative Law (Pescara, 29 agosto-5 septiembre de 1970) que aparece ahora en la versión italiana con el nombre *Processo orale e processo scritto nel mondo contemporaneo*, publicado en el libro *Giustizia e Società* (Edizioni di Comunità, 2º, Milano, 1977) p. 145-219.

52 CHIOVENDA, G., *La oralità e la prova*, publicada en *Rivista di Diritto processuale civile*, 1924, luego en *Saggi di diritto processuale civile* (Soc. Foro italiano, Roma 1931) II, p. 198.

53 CHIOVENDA, G., *Principi di Diritto Processuale Civile*, supra nota 45, p. 567.

54 CHIOVENDA, G., *Ibid.*

55 CALAMANDREI, P., *Oralità nel processo*, en supra nota 47, p. 451-53.

56 El criterio doctrinario se mantiene desde las primeras manifestaciones del movimiento. Véase, para tal efecto, CHIOVENDA, G., *La oralità e la prova*, en supra nota 52, p. 208.

57 En sentido inverso, véase a ROBLES RECAVARREN, A., *La administración de la justicia en la nueva estructura agraria peruana*, en supra nota 30, quien dentro del capítulo denominado "Principios que informan el sistema" (p. 36-42), los analiza como si éstos fueran autónomos entre sí, al punto que los siete principios que elenca —por su orden— son: inquisitivo, defensa gratuita, impulso procesal de oficio, concentración, oralidad e intermediación. Para un mayor rigor científico es mejor resumirlos como aquí se exponen, pues, concentración e intermediación son consecuencia de la oralidad, y el impulso procesal de oficio no es más que una manifestación del principio inquisitivo.

58 Afirma CHIOVENDA que "esclusivamente orale non può essere che un processo primitivo: quando sono semplici le liti e i mezzi di prova, escluse le impugnative, difficili i mezzi di riproduzione della parola. Nelle liti di una civiltà più avanzata la scrittura ha sempre parte, almeno come forma di documentazione della domanda giudiziale e della sentenza", en CHIOVENDA, *Principi di Diritto Processuale Civile*, en supra nota 45, p. 566.

59 CALAMANDREI, P., *Oralità nel processo*, supra nota 47, p. 452. Parte del supuesto de que "ogni processo moderno è misto di atti orali e di atti scritti: ma un processo misto si dirà orale o scritto secondo il posto che esso fa all'oralità e alla scrittura, e soprattutto secondo il modo con chi attua l'oralità" para concluir finalmente con que "per distinguere se un processo è scritto od orale è il momento delle deduzioni".

60 Art. 165.

- 61 CHIOVENDA, G., *Principi di Diritto Processuale Civile*, supra nota 45, p. 590-91.
- 62 CHIOVENDA, G., *Ibid.*, p. 591.
- 63 FIGALLO, G., *El fuero privativo agrario peruano*, publicado en el volumen *Ciclo de Conferencias sobre Derecho agrario* (Corte Suprema de Justicia, San José, 1973) p. 47-53, 52.
- 64 Art. 165.
- 65 *Ibid.*
- 66 En un clásico artículo de CALAMANDREI: *Il processo come giuoco* (publicado en *Scritti giuridici in onore di Francesco Carnelutti*, Padova, Cedam, 1950, II, p. 485-511, y en *Rivista di Diritto Processuale*, 1950, I, p. 23-51; luego en *Studi sul Processo Civile*, Cedam, Padova, 1957, VI, p. 43-71, y ahora en *Opere Giuridiche*, supra nota 47, I, p. 537-62), se hace ver cómo dentro del proceso tiene gran influencia "l'abilità del giuoco", razón por la cual cuando no coincide en el litigante más justo también la mayor habilidad técnica, pasará el proceso de instrumento para el logro de justicia a instrumento de habilidad hecho para la victoria del más astuto (p. 539). Quien tiene a su disposición un inimaginable número de armas para utilizar contra el adversario, es normal que degeneren en abusos; de éstos el clásico consiste en buscar hacer el proceso interminable (p. 548): se intenta, las más de las veces, descorazonar a la contraparte en el logro de su objetivo, o bien ganar tiempo para "fabricar pruebas", o quizás conducir al litigante justo a un "arreglo".  
Precisamente "l'abuso del processo" se evita cerrando la posibilidad de dilaciones, quitándole a las partes la conducción monopolista del proceso.
- 67 Art. 165.
- 68 El principio de la libre valoración de la prueba es producto de una etapa de desarrollo superior en el sistema procesal; superior en cuanto significa una emancipación del sistema imperante en el *ius commune*, como primera etapa histórica, caracterizado por el monopolio del elemento escrito, por el uso de funcionarios que (en vez del Juez) recibían la prueba para consignarla por escrito, el uso del sistema de la prueba legal, fraccionamiento del procedimiento, y (como consecuencia de las anteriores) una larga duración del proceso. Cfr., CAPPELLETTI, M., *Aspetti sociali e politici della procedura civile* (Riforme e tendenze evolutive nell'Europa occidentale e orientale), publicado en *Giustizia e Società*, supra nota 51, p. 50-53.
- 69 Cfr., DENTI, V., *L'evoluzione del diritto delle prove nei processi civili contemporanei*, publicado en *Studi in onore di Antonio Segni* (Giuffrè, Milano, 1967), y en *Rivista di Diritto processuale*, 1965, p. 3 ss, ahora en *Processo civile e giustizia sociale* (Edizioni di Comunità, Milano, 1971) p. 77-120.
- 70 Véase, entre otros, DENTI, V., *Un nuovo caso di processo inquisitorio?* publicado en *Rivista di Diritto processuale*, 1963, p. 422-24, y ANSELMI BLAAS, V., *Il processo agrario speciale* (Giuffrè, Milano, 1967) que refiriéndose al caso de Italia dice: "il nuovo processo è un tipo di processo inquisitorio, in cui rimane ben poca traccia dei principi liberali che informano la nostra procedura" (p. 125).
- 71 CALAMANDREI, P., *Linee fondamentali del processo civile inquisitorio*, publicado en *Studi in onore di Giuseppe Chiovenda* (Cedam, Padova, 1927) p. 131-71, luego en *Studi sul processo civile* (Cedam, Padova, 1930) II, p. 321-58, y ahora en *Opere Giuridiche*, supra nota 47, I, p. 145-76; y del mismo autor *Il processo inquisitorio è il diritto civile*, publicado en *Giurisprudenza italiana*, 1939, p. 237-46, luego en *Studi sul processo civile* (Cedam, Padova, 1947) V, p. 53-65, ahora en *Opere Giuridiche*, supra nota 47, p. 415-26.
- 72 Para una mayor profundidad, véase el artículo LIEBMAN, E.T., *Fondamento del principio dispositivo*, publicado en *Rivista di Diritto processuale*, 1960, p.

- 551-65, y en el reciente, RICCI, E.F., *Il principio dispositivo come problema di diritto vigente*, publicado en la misma revista, 1964, p. 380-89.
- 73 CALAMANDREI, P., *Istituzioni di Diritto Processuale Civile*, supra nota 50, p. 192.
- 74 CALAMANDREI, P., *Ibid.*
- 75 CALAMANDREI, P., *Il processo inquisitorio e il diritto civile*, en supra nota 71, p. 417.
- 76 La publicación de la agricultura encuentra sustento en dos factores fundamentalmente: la evolución que se ha dado en el esquema jurídico constitucional (que pasa de un sistema liberal en el que solo encuentran protección los derechos individuales, a un sistema social, en que también son protegidos los derechos sociales o económicos de libertad) y en la ruptura de la unidad del Derecho privado, que proviene de la ruptura del sistema económico, en que la tierra deja de tener unidad en la voluntad del particular para adquirir el carácter de bien de producción. Véase, en este sentido, ZELEDON, R., *Estado y evolución de la jurisdicción agraria en América Latina* (Desarrollo conceptual y perspectivas historico-jurídicas), supra nota 39.
- 77 Los efectos que en el ámbito sustantivo y procesal produce la mutación de intereses que otrora fueron privados a colectivos influye en la totalidad del sistema, y en consecuencia el ordenamiento jurídico se ve inspirado en una diversa filosofía. "La conexión del interés individual con los intereses colectivos y públicos —sostiene GERMANO—, a causa de la cual relaciones agrarias han estado sujetas a numerosas intervenciones limitadoras de la autonomía negocial, no puede originar solo normas sustantivas inspiradas en fines generales y sociales: se impone necesariamente que el proceso mismo acuse esta nueva inspiración" (en GERMANO, A., *El Derecho agrario y el proceso*, en *UNIVERSIDADES DE SALAMANCA Y VALLADOLID, Jornadas Italo-Español de Derecho agrario*, Valladolid, 1976, p. 499-508, 502, como contribución al acontecimiento del mismo nombre celebrado en Salamanca y Valladolid en noviembre de 1972).
- 78 Porque "il processo segue il diritto come l'ombra segue il corpo" (CALAMANDREI, P., *Diritto agrario e processo civile*, supra nota 1, p. 279), se hace necesario que "quel diritto e quella tecnica debbono invero adeguarsi, adattarsi, conformarsi il più strettamente possibile, alla natura particolare del loro oggetto e del loro fine, ossia alla natura particolare del diritto sostanziale e alla finalità di tutelare gli istituti di questo diritto" (CAPPELLETTI, M., en *Ideologie nel diritto processuale*, publicado en *Rivista trimestrale di Diritto e procedura civile*, 1962, p. 193-219, ahora en el volumen *Processo e ideologie*, Il Mulino, Bologna, 1969, p. 3-34, 5) pues "tanto più un sistema processuale sarà perfetto ed efficace, quanto più esso sarà capace di adattarsi senza incoerenze, senza discrepanze, a quella natura e a quella finalità" (*Ibid.*).
- 79 Art. 154.
- 80 FIGALLO, G., *El fuero privativo agrario peruano*, supra nota 63, p. 51.
- 81 Es reiterada la tesis de que "el procedimiento agrario peruano contempla la posibilidad de la discusión y esclarecimiento de todos los aspectos del objeto del litigio aunque no hayan sido alegados en la demanda o reconvenición", en FIGALLO, G., *Memorias del Presidente del Tribunal Agrario*, supra nota 34, Año Judicial 1972-1973, p. 15.
- 82 En sentido contrario, véase, BAUR, F., *Potere giudiziario e formalismo processuale*, publicado en *Rivista trimestrale di Diritto e Procedura civile*, 1965, p. 1683-1704.
- 83 La referencia es del expediente 313-75 del Juzgado de Tierras de Huancayo, cuya resolución final reporta ROBLES RECAVARREN, A., *La administración de justicia en la nueva estructura agraria peruana*, en supra nota 30, p. 123-24.

- <sup>84</sup> La máxima de la sentencia es "El Juez no actúa como abogado de las partes cuando éstas han contado con el patrocinio profesional correspondiente, y de consiguiente no puede resolver un punto no demandado", en la resolución del expediente 3372-74, del Juzgado de Tierras de Caraz, *Ibid.*, p. 122-23.
- <sup>85</sup> FIGALLO, G., *El fuero privativo agrario peruano*, supra nota 63, p. 51.
- <sup>86</sup> Art. 165.
- <sup>87</sup> Afirma ANSELMI BLAAS que "nel processo agrario il ministero del difensore è sempre necessario" (en ANSELMI BLAAS, V., *Il processo agrario speciale*, en supra nota 70, p. 26).
- La insuficiencia de igualdad puramente formal de las partes se manifiesta sobre todo en el costo, que implica la accesibilidad al proceso. Afirmar, pues, que todos tienen derecho a recurrir a la administración de justicia es una fórmula vacía, porque quienes no pueden valerse por pobreza o ignorancia ese derecho es como si no existiera. La defensa técnica gratuita para los no habientes es una forma de dar efectividad al principio de que "todos" puedan hacer valer sus derechos. (Para un análisis histórico y comparativo, véase: CAPPELLETTI, M., *Povertà e giustizia*, publicado en *Foro italiano*, 1969, p. 42-59, y ahora en *Giustizia e Società*, supra nota 51, p. 237-66.
- <sup>88</sup> Art. 154.
- <sup>89</sup> El defensor de oficio tiene como obligación, también, defender la herencia en que una de las partes muera, hasta tanto los herederos nombren otro, actuando como representantes de los menores cuyos padres no se hubieren apersonado.
- La ley establece que "las sentencias dictadas en los casos en que intervingan los abogados de oficio serán elevados en consulta al Tribunal agrario" (Art. 165).
- <sup>90</sup> *Ibid.*
- <sup>91</sup> Tomando como criterio el hecho que Perú consolida una etapa importante de la reforma agraria latinoamericana y que en el plano jurídico e institucional el Fuero agrario es el mejor ejemplo en la jurisdicción agraria de América Latina es que he dividido el desarrollo histórico de ésta en las dos etapas mencionadas. Véase, al respecto el ensayo, ZELEDON, R., *Estado y evolución de la jurisdicción agraria en América Latina (Desarrollo conceptual y perspectivas historico-jurídicas)*, en supra nota 39.
- <sup>92</sup> La normativa procesal agraria de México se encuentra actualmente —después de una gran cantidad de modificaciones que arrancan con la ley del 6 de enero de 1915— en la Ley federal de reforma agraria, del 16 de abril de 1971, publicada en el Diario Oficial n. 41 del 16 de abril, en el libro V, llamado "Procedimientos agrarios".
- <sup>93</sup> La creación de los Tribunales agrarios en Chile se realizó a través de la ley n. 2 del 3 de octubre de 1967.
- <sup>94</sup> En Ecuador, los tribunales agrarios fueron institucionalizados a través de la Ley de reforma agraria del 11 de julio de 1964, y por la Ley de procedimiento agrario n. 918 del 21 de junio de 1971. Con la última Ley de reforma agraria, es decir con la n. 1172 del 9 de octubre de 1972, los órganos jurisdiccionales agrarios dejaron de existir al derogarse las dos leyes anteriormente mencionadas y al establecer las pautas a seguir con los procesos que fueron promovidos ante ellos.
- <sup>95</sup> Hago referencia a "tesis latinoamericana de la jurisdicción agraria" porque la acción de los órganos internacionales con el impulso que dan para la creación de órganos judiciales agrarios no han hecho un verdadero movimiento (como sí lo fue el de la reforma agraria en la década de los 60), con compromiso de los gobiernos americanos para adoptar esta clase de mecanismos. Es "tesis" porque ha sido recomendación permanente (ver *infra* nota 96), sin

embargo, aún como tal, el impulso que se da no es decidido; quizás porque se sabe que la jurisdicción agraria no es paleativo, sobre todo una vez fracasadas las reformas agrarias que siguieron las pautas de la Alianza para el progreso.

- <sup>96</sup> Entre las innumerables resoluciones adoptadas por los organismos internacionales, reuniones de expertos, conferencias de ejecutivos, etc., se pueden citar las siguientes: "Otro importante factor que limita el alcance de la reforma agraria es la falta de tribunales independientes que puedan poner rápidamente en vigor las leyes de reforma agraria y controlar la observación de las leyes laborales, que afectan a los obreros rurales" en C.E.P.A.L., *Evolución y situación actual de la agricultura latinoamericana* (Caracas, 1967). La resolución 12-70 de la Undécima conferencia regional de la F.A.O. para América Latina que recomendó a "los países de la región que adecuaran sus ordenamientos jurídicos para que establecieran medios procesales y jurisdiccionales que reunieran en un solo sistema, todos los procedimientos relativos al Derecho agrario". La resolución 20-72 de la Duodécima conferencia regional de la F.A.O. para América Latina que acordó "se constituya un Proyecto regional sobre Derecho agrario para brindar asistencia técnica a los organismos e instituciones gubernamentales y universitarias, en materia de perfeccionamiento, capacitación e investigación jurídica agraria y en la creación e instauración de medios procesales y de justicia agraria". El informe de la IV reunión interamericana de Ejecutivos de reforma agraria (Panamá, Mayo 1972) acordó: "1º Recomendar a los gobiernos de los países de América Latina, el establecimiento de una jurisdicción agraria que aplique las normas y los procedimientos agrarios con un criterio de protección al campesino. 2º Recomendar al I.I.C.A. que efectúe seminarios y cursos para los actuales funcionarios judiciales que tienen a su cargo la aplicación de las normas agrarias, a fin de proporcionarles un marco económico, social y político que les permita superar la concepción puramente civilista en la interpretación de las normas y los procedimientos agrarios". El Informe de la V reunión interamericana de ejecutivos de reforma agraria (Asunción, 30 de setiembre-5 de octubre de 1974) que acordó "recomendar a aquellos países en que aún no existe la jurisdicción agraria, que contemplen en el más corto plazo la creación del Fuero agrario con todos los mecanismos que agilicen el proceso de reforma agraria y en consecuencia la justicia para los campesinos".
- <sup>97</sup> Supra nota 3.
- <sup>98</sup> Véase al respecto el ensayo ZELEDON, R., *La jurisdicción agraria en Venezuela*, publicada en *Riv. Dir. Agr.*, I, p. 612-35, en que se analiza la nueva concepción institucional.
- <sup>99</sup> El texto de la ley se encuentra publicado como anexo a mi ensayo, *Ibid.*, p. 628-35.
- <sup>100</sup> Para un conocimiento del ordenamiento jurídico agrario costarricense y de la normativa cuya aprobación se discute, véase el ensayo ZELEDON, R., *Hacia la jurisdicción agraria en Costa Rica*, publicado en *Riv. Dir. Agr.*, 1977, I, p. 790-808.
- <sup>101</sup> El texto del proyecto de ley aparece publicado en el folleto MINISTERIO DE DESARROLLO AGROPECUARIO, *Informe de Actividades 1976*. (mimeografiado, Veraguas, 1977) p. 23-45.
- <sup>102</sup> En línea de máximas podría decirse que las características y principios son los mismos. Al hacer un estudio pormenorizado hay que darse cuenta que aún hay algunos aspectos que no quedaron correctamente perfilados. Se le puede objetar que la concentración no está bien determinada porque se mantiene, incluso, el recurso de casación como una cuasi-tercera instancia, no se han eliminado todas las incidencias que pudieran causar tantos problemas en el procedimiento, el Juez no tiene los suficientes poderes para actuar en bús-

queda de la verdad (lo que puede constituir un defecto capital en la concepción total del sistema), la declaratoria de la jurisdicción territorial aún obedece al viejo criterio de hacerla depender de la división política del país y no de acuerdo a la problemática agraria, y así algunos otros aspectos más. El proyecto, en todo caso, será posiblemente objeto de modificaciones y se tomará en cuenta éstos y muchos otros factores para crear un proceso digno del desarrollo institucional del país. Véase, al respecto, mis observaciones en *Hacia la jurisdicción agraria en Costa Rica*, en supra nota 100.

103 Con las adaptaciones de nomenclatura propias de Panamá, puede afirmarse que el proyecto de ley de jurisdicción agraria panameño es casi copia del concebido en la ley N° 17716. El proyecto es realmente pequeño —con una magnífica concepción de técnica legislativa—, de 35 artículos, divididos en tres títulos: a) de la organización de la justicia agraria; b) de la competencia; c) del procedimiento, donde se incorporan la gran mayoría de los aportes del Fuero privativo agrario.

104 En este sentido es la tesis de CAPPELLETTI, M., *Processo orale e processo scritto nel mondo contemporaneo*, supra nota 51, p. 213.

105 FIGALLO, G., *Memorias del Presidente del Tribunal Agrario*, supra nota 34, Año Judicial agrario 1970-1971, p. 21.

106 Véase, al respecto, SCHIMA, H., *Considerazioni sul processo civile austriaco*, publicado en *Rivista trimestrale di Diritto e procedura civile*, 1963, p. 720-30.

107 KLEIN, F., *Zeit-und Geistesströmungen im Prozesse*, 1901, con segunda edición al cuidado de E. WOLF, Klostermann, Francoforte, 1958, p. 25, 26, 29, citado por CAPPELLETTI, M., *Processo orale e processo scritto nel mondo contemporaneo*, supra nota 51, p. 214.

108 Art. 1.

109 CASTAÑEDA LA FONTAINE, C., *Memorias del Presidente del Tribunal agrario*, supra nota 42.

FIGALLO califica al Juez agrario como "hombre de excepción" al afirmar desentrañar la verdad y establecer la justicia de las pretensiones accionadas, que "el Juez de tierras no solo debe reunir capacidad jurídica, habilidad para desentrañar la verdad y establecer la justicia de las pretensiones accionadas, sino también constituir y de hecho constituye, un hombre de excepción, un ser con vocación de sacrificio, por las condiciones especiales en que debe actuar, aparte de estar consciente que en el Perú vivimos un cambio estructural profundo y acelerado, por cuanto debemos realizar en pocos años la tarea de eliminar injusticias acumuladas a lo largo de más de cuatro siglos", en FIGALLO, G., *Memorias del Presidente del Tribunal agrario*, en supra nota 34, Año judicial agrario 1972-1973, p. 16.

110 En este sentido afirma CAPPELLETTI: "la funzione del giudice, seppure è sempre e inevitabilmente creativa, lo è però in maniera eccezionalmente accentuata in queste materie in rapida trasformazione, di fronte a queste leggi appena abbozzate ed alla 'varietà infinita' dei tipi di rapporti agrari, nuovi ed antichi, locali e generali, ch'esse vorrebbero o dovrebbero disciplinare", en CAPPELLETTI, M., *Il problema procesuale del Diritto agrario alla luce delle tendenze pianificatrici delle costituzioni moderno*, publicado en *Atti della Seconda Assemblea del I.D.A.I.C.* (Giuffrè, Milano, 1964) II, p. 475-514, 488.

111 GERMANO, A., *Il processo agrario*, supra nota 1, p. 189.

112 Respecto a la diferencia entre formelle Prozessleitung y materielle Prozessleitung, véase, CAPPELLETTI, M., *La testimonianza della parte nel sistema dell'oralità* (Giuffrè, Milano, 1962) I, p. 71-72.

## EL MINISTERIO PUBLICO (O FISCAL) EN EL PROCESO PENAL \*

Dr. Mario Alberto Houed Vega

\* El presente trabajo forma parte de la Tesis doctoral de su autor, presentada recientemente en la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid. La dirección y orientación de dicha Tesis estuvo a cargo del renombrado tratadista Dr. Leonardo Prieto-Castro y Ferrándiz.