

"NO SE CUMPLE"

En torno la la ineficiencia de nuestro sistema legal

Cada vez más, quienes enseñamos Derecho nos encontramos con el alumno que al comentar, explicar o criticar una norma legal o una institución jurídica, hace la aclaración inicial o la aclaración posterior que lo que ha sido materia de su interés y estudio "no se cumple", es decir carece de toda eficacia, lo que entendemos por vigencia real. Cuando sucede esto, de inmediato se me viene a la mente mi propia experiencia inicial en el campo legal, cuando no me decidía a estudiar Derecho justamente por comprobar que el conjunto de "papeles" en los cuales se encierran las formalizaciones de nuestras normas legales, como modelo de vida, no pasaban efectivamente más allá de los papeles.

Me parecía que en un Perú urgido por la atención a los problemas reales de la gente, el dedicar toda mi vida a vivir en un mundo de irrealidad, era volver la espalda a la vida de las personas, y aun más, gozar de ingresos económicos por tal hecho, es decir instrumentalizando para beneficio personal las incoherencias del sistema legal, era inmoral. Sin embargo, el buen consejo paterno (al más puro estilo del décimo mandamiento de Cauture) y el simultáneo del viejo maestro jesuita, me convencieron de darme una oportunidad de conocer algo de Derecho.

Felizmente, en el primer semestre me encanté con el curso de Sociología del Derecho. Se discute

mucho si está bien situado allí en el comienzo de la carrera, cuando los alumnos no pueden seguir los ejemplos y casos que se reseñan, o si debiera más bien estar más adelante. Pero el hecho es que a mí me sirvió de anclaje para recién empezar a fijar mi interés en el Derecho, no como papeles únicamente (y en el Perú, más que en otros países, sólo papeles) si no como proyectos de ordenamiento social en las más diversas áreas, que nace y se explica por el conjunto de interrelaciones sociales y vuelve a ellas para pretender regularlas, en un devenir permanente de conducta humana ideal y real. Dentro de los temas de estudio, el de la eficacia de la norma legal ocupaba un lugar predominante,

José Perla Anaya

Abogado, profesor de Sociología del Derecho en la Universidad de Lima.

pero si entonces (1970) era motivador, hoy se ha vuelto de tratamiento urgente y vívido, pues el sistema normativo legal peruano se resume en la expresión contera del alumno: no se cumple. Ejemplos saltan a la vista y llenan toda la gama de normas legales que incansablemente ocupan nuestro tiempo en la universidad y hasta en las calles.

La Constitución, por ejemplo, cumple diez años de vigencia y qué poco parece haber servido para cambiar nuestra realidad! Sigue apareciendo como un texto ajeno, enombreado aún más por la indecisión tenaz de poner en práctica sus postulados (no obstante que criticuemos que en sus características generales son poco representativas de la verdadera sociedad peruana).

Por otro lado, está la producción legislativa del Congreso. Normas muy precisas, concretas, completamente ineficaces. Y lo que es más, sin preocupación alguna por el incumplimiento de algunas de ellas. Parece que muchas hubieran sido simplemente el fruto de formalidades o deferencias entre grupos políticos, pero que una vez expedidas carecen de interés alguna. Esto y lo señalado de normas legales del Congreso que podríamos considerar no conflictivas. Pero en las que hay encontradas posiciones (ejemplo máximo: la ley de estafización bancaria) la interposición de acciones de amparo añade una valla adicional a las ya numerosas que atentan contra la eficacia del sistema legislativo.

En cuanto a los dispositivos del Poder Ejecutivo, el incumplimiento también es la regla. La excesiva producción, dispersa en tantas entidades, produce por un lado el desconocimiento de la norma. Por otro la contradicción y por supuesto la impugnación judicial. Todos los días, en todas las entidades del Estado, se vienen generando innumerables disposiciones, que no reciben atención debida de las afectadas y menos aún de las autoridades.

Las normas legales que provienen del Poder Judicial expresadas en las sentencias y resoluciones que expiden, también sufren del mismo defecto. La impotencia de los jueces para ejecutar sus propias resoluciones, la inercia de las autoridades políticas, la desidia de los ejecutores, las malas artes (y esto por no hablar de las ilegalidades de la parte contraria) repercuten en nuestro ya alocado sistema normativo legal.

Como consecuencia de todo este deterioro normativo y debido a otros múltiples factores, algunos de los cuales ya han sido acertadamente recogidos y destacados por analistas y observadores, se refuerza el esbozar conclusiones como las siguientes, en lo que respecta a nuestro sistema socio-legal:

- inadecuación de la norma a la realidad;
- actitud de menosprecio por la norma legal;
- violencia institucionalizada;
- ignorancia de la norma legal;
- mal ejemplo de las autoridades;
- desprestigio del órgano legislador.

Como reacción ante todos estos resultados, surgen sistemas populares de normatividad. Algunos de ellos, se encuentran absolutamente fuera de la ley y difícilmente serán asimilados a ésta, tales son los casos de justicia popular que vienen aplicándose en barrios marginales de Lima y otras ciudades, los que incluyen cárceles populares, aplicación de penas de diverso orden e inclusive la pena suprema. Por otro lado los rondos campesinos, ahora en parte institucionalizados, en un claro ensayo del sistema legal normativo oficial por asimilar las creaciones legislativas comunitarias. Por doquier surgen nuevas formas de justicia popular que se asientan progresivamente en comunidades selváticas.

cas nativos y en comunidades andinas. Eso sin entrar a tratar los sistemas normativos extralegales como los que dominan Sendero Luminoso, el MRTA o el hampa del narcotráfico o del contrabando.

En conclusión, ahora nos encontramos con un sistema normativo oficial, proveniente de los poderes del Estado sobre el que se centran los cursos universitarios de Derecho y que sin embargo sufre fuertes embates de los sistemas informales y hasta ilícitos de derecho. Tal presión (al menos en algunos aspectos) podría ser provechosa para un sinceramiento social del Derecho formal, pero creo que en circunstancias diversas a las que hoy soporta el Perú. En el presente tales propuestas van teñidas de amargura e irracionalidad, no concurren a la concordia, sino inclusive traen más violencia y desorden.

¿Qué hacer ante toda esta situación? 1) En primer lugar profundizar en el problema. Volver al estudio del material informativo ya recogido. Hoy Matos Mar y De Soto, desde perspectivas diferentes; y varios institutos de estudio desde hace 20 años vienen señalando las características dinámicas de nuestra gente en la constitución de ciudades, organización comercial y ahora incluso en la producción legislativa y en la administración judicial. Pero como ya indicamos quizá se exagera en optimismo al pensarse que bajo las actuales circunstancias puede asegurarse la eficacia pacífica de tales aportes a un Estado débil, indiferente o abusivo y no a uno informado, fuerte, atento y justo, que es lo que necesitamos para aprovechar los aportes populares.

2) Por otro lado, disminuir (quizás hasta prohibir) la producción legislativa oficial. Más de medio millón de normas legales se calcula que tenemos a la fecha. Pero aquí no se cumple la regla directamente proporcional aritmética o geométrica: a más normas más eficacia. Sino más bien, la geométrica inversamente proporcional: a más normas el doble de ineficacia. Habría que reducir drásticamente la pro-

ducción legislativa. ¿Para qué 240 parlamentarios? 100 resultó ser un número suficientemente representativo de elegidos para hacer la Constitución. No más del 10% de las normas legales existentes deben bastar para ordenar el campo legislativo. Pero ello —claro— supone acciones dirigidas a velar por su eficacia.

3) En tercer lugar obligar a que los abogados, sobre todo los funcionarios públicos estudien. No puede alegremente declararse que quedan derogadas las normas legales sin señalar cuáles son éstas, como se hacía antes. Se provoca así la incertidumbre y conflictos innecesarios entre ciudadanos, abogados y jueces. No se entiende qué hacen las oficinas de asesoría jurídica de los poderes del Estado a este respecto. Pero están concurriendo al caos.

4) En cuarto lugar, es necesario crear mecanismos cívicos e institucionales dirigidos a velar por la eficacia del sistema legal. No tantas normas legales ni instituciones, sino seguimientos, aplicaciones energéticas, eficacia de las normas legales existentes, de las que hemos considerado realmente valiosas para el logro de nuestros fines. Ya había la sociología jurídica de esta posibilidad. Tal tarea debería cumplirla el Ministerio Público como defensor del pueblo o el Tribunal de Garantías Constitucionales o el Poder Judicial (sobre todo la Corte Suprema) pero ninguna de estas instituciones goza ahora de la confianza ciudadana para asumir tan urgente tarea. El Perú se encuentra desguarnecido sin institución alguna que tenga suficiente presencia moral para señalar el rumbo a seguir. ¿No habría que crear otra vez un Consejo de Siete Sabios?

En resumen, el sistema legal no se va a restablecer solo. Hay que trabajar en ello. En las líneas precedentes he querido plantear algunas sugerencias iniciales para hacerlo efectivo.