

**Belén H de Girón
Argenis Urdaneta
Manuel Feo La Cruz**

Profesores Investigadores del Centro de Estudios Políticos y Administrativos (Cepa) de la Facultad de Derecho de la Universidad de Carabobo

COMENTARIOS A LA LEY

Estos comentarios forman parte de ponencia presentada en las **PRIMERAS JORNADAS DE PARTICIPACION VECINAL Y JUSTICIA DE PAZ**, realizadas en Ciudad Bolívar los días 23,24 y 25 de junio de 1994.

LA JUSTICIA DE PAZ Y LA NECESIDAD DE LA FORMACION DE LOS JUECES DE PAZ.

1. INTRODUCCION

En Septiembre de 1993 es promulgada la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos de Paz, la cual entraría en vigencia el primero de julio del presente año. Y una probable reforma prorrogaría su entrada en vigencia para el primero de enero del próximo año. La existencia de esta Ley viene a llenar un vacío en nuestro sistema judicial y ha provocado inquietudes por lo novedoso de su contenido en el presente siglo y porque constituye un verdadero intento por transformar el pensamiento jurídico hasta ahora evidentemente formalista y legalista, sustituyéndolo por una nueva concepción fundamentada en la idea de un derecho cuya máxima aspiración sea lograr en la sociedad la paz, la armonía a través del reconocimiento de los valores fundamentales del hombre. La creación de la jurisdicción de paz constituye un cambio diametral en el papel de una administración de justicia deslastrada de formalismos y con metas ligadas a las aspiraciones sociales.

Todo esto obliga a un análisis y discusión que pasa por la realización de eventos como éste, y con esta ponencia aspiramos dar una contribución al referido debate. Es nuestra intención asumirla como un papel de trabajo.

La presente ponencia contiene dos partes: La primera de comentarios generales y la segunda referida a la formación de los jueces de paz, la cual no aparece en este trabajo.

2. COMENTARIOS A LA LEY ORGANICA DE TRIBUNALES Y PROCEDIMIENTOS DE PAZ

2.1. Fundamentos

2.1.1. Fundamento Histórico

Es una institución de profundas raíces históricas en nuestro país y esto podemos observarlo a través de nuestra historia constitucional.

Así en 1812, con la Constitución de Barcelona, surge la figura de los jueces de paz como forma de antejuicio, una jurisdicción previa a la contenciosa. Así lo señala Gil Fortoul (citado por

Ayala C). Conviene mencionar que Mariñas Otero no la incluye entre las Constituciones de Venezuela (Las Constituciones de Venezuela Pág. 20).

En 1819 se promulga una constitución en plena guerra independentista, con la huella del pensamiento de Bolívar y enmarcada en una visión centralista, como respuesta a los tiempos que vivía la nación, momentos difíciles de crisis y corrupción, que provocan la idea del Poder Moral. Llama la atención al comparar los tiempos que se plantea en ambos la jurisdicción de paz como respuesta, antes, dentro de una orientación centralista, hoy, como respuesta descentralizadora en las puertas del nuevo federalismo.

Un juez de paz en cada parroquia que trataría de transigir las partes, reducirlas a concordia, bien por sí, bien por árbitros amigables componedores. La conciliación impediría el juicio ante el Juez de Departamento.

En 1830 en la Constitución centro-federal, encontramos de nuevo la justicia de paz que perdura hasta 1858, época de la Guerra Federal. Y es en 1864 con la Constitución que consagra la estructura federal que hasta hoy hemos mantenido, al menos formalmente, que se crea una justicia concurrente entre el Estado Nacional y los Estados miembros, en base al nuevo esquema federal. Situación que perdura hasta 1945 cuando se nacionaliza la justicia como respuesta a la ineficacia de la justicia estatal, la cual perdía razón de ser con unos estados tan debilitados.

Las constituciones de 1947, 1956 y 1961 ratifican la competencia exclusiva del Poder Nacional en materia judicial.

Pero la vigente Constitución (1961), al igual que la de 1947, contiene la conocida cláusula descentralizadora que ha permitido la transferencia de competencias y la situación actual.

En 1993, en tiempos de crisis, surge de nuevo la justicia de paz, con la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos de Paz, como una de las respuestas ante la crisis que vive el Poder Judicial, con la pérdida de su legitimidad, como intento de acercar la justicia al ciudadano, a la que no tiene alcance actualmente.

2.1.2. Justificación Social

Una de las críticas más constantes que brotan de la observación de la manera como se ha administrado la justicia en Venezuela, se encuentra ligada a su ineficacia para resolver la enorme cantidad de problemas jurídicos. Se puede afirmar que un elevado porcentaje de conflictos entre los miembros de la comunidad jamás llegan a ser planteados ante los tribunales por diversas razones. Se mencionan cifras preocupantes, se ha afirmado que sólo al 14% de la población tiene acceso a la justicia. Entre las razones que se aducen podríamos mencionar 1) Por lo costoso; 2) Por la lentitud; 3) Por la excesiva y engorrosa tramitación y formalidades. 4) Porque no se cree en la idoneidad moral del poder judicial. Sea cual fuere el motivo, es un hecho verificable que el venezolano no se siente estimulado a dirigirse a los órganos del poder judicial a efectuar sus reclamaciones, lo cual unido a otras insatisfacciones (fallas en los servicios públicos, salud, educación, seguridad, etc.) le van desarrollando un hondo sentimiento negativo que lo desvincula del concepto de patria, de nación, y le torna apático, indiferente, incrédulo frente a cualquier respuesta que el sistema pretende elaborar para satisfacerle.

Si la administración de justicia no funciona, para que sirven la cantidad de instrumentos legales que han sido creados? Podemos contar con el mejor cuerpo de leyes, pero si no contamos con los jueces idóneos todo se convierte en letra muerta, ineficaz y vacía.

Es en este contexto social, en el que va a surgir como respuesta ante tales demandas, la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos de Paz. Con ella se pretende descentralizar la

administración de justicia, para aproximarla al ciudadano y hacerle despertar de esa apatía en la que se encuentra sumido.

"La justicia de paz puede llevar con efectividad esa inmensa carga acumulada que está ansiosa de orden y justicia en nuestra sociedad "(Exposición de motivos de la Ley).

Rescatar la credibilidad de los jueces y del sistema judicial, podría ser una meta cercana, si el juez de paz cumple con su misión y logra que ese ciudadano insatisfecho sienta que le ha sido escuchada su demanda y se le ha proporcionado una rápida y adecuada respuesta a sus peticiones.

"La justicia de paz tendrá un efecto pedagógico y cultural decisivo para que los venezolanos entendamos que nuestros conflictos deben ser resueltos a través de la ley y la justicia". (Exposición de motivos de la Ley).

2.1.3. Fundamento Constitucional

De conformidad con la Ley en referencia en su artículo 2, ella está fundamentalmente en el artículo 137 C.N.

El contenido de ese artículo 2 ha generado una importante discusión entre los constitucionalistas patrios. Nos encontramos ante una opinión dividida al respecto. Una gran contradicción en torno a si se justifica la descentralización en materia judicial conforme al conocido art. 137.

Existe una corriente, en la cual se encuentra un reconocido constitucionalista como lo es el Dr. José Guillermo Andueza que niega esa justificación, ya que en este caso se trata de una expresión de descentralización política, una descentralización territorial del poder, se estaría transfiriendo una función como lo es la función judicial, a la que no se puede llegar por vía del mencionado art. 137 ya que este sólo permite la descentralización administrativa.

Frente a esa interpretación restrictiva se opone una interpretación amplia, histórica y progresiva, sostenida por otra corriente, entre los cuales se encuentra el Dr. Ayala Corao, que parte de considerar que la interpretación en Derecho Constitucional tal como lo señala el Dr. La Roche en su obra, es más amplia que la interpretación de la norma constitucional, y que debe atenderse a las condiciones históricas y otros factores que rodean el hecho.

Así se entiende que no habiendo una interpretación gramatical de la norma constitucional, y existiendo una justificación histórica de hondas raíces, y una justificación sociológica, en razón de la necesidad de modernizar la justicia y acercarla más al ciudadano para contribuir a una mejor y mayor democracia con fundamentación en la mencionada cláusula descentralizadora, se puede transferir, tal como lo hace esta ley, a los Municipios la administración de la justicia de paz y la organización de los tribunales respectivos, competencia de exclusividad nacional prevista en el ord. 23 del art. 136 C.N.

Vale la pena señalar que existe cierto consenso entre nuestros constitucionalistas en torno a la importancia de la cláusula descentralizadora y su consideración como una vía de modificación de la Constitución, distinta a la reforma y la enmienda, que le da flexibilidad a nuestra Constitución y permite el surgimiento de las llamadas leyes constitucionales.

Así debemos destacar que la cláusula descentralizadora constituye una vía, mediante la cual el Legislador, con una mayoría más exigente que la requerida para la enmienda constitucional, puede modificar el reparto original de competencias, porque así lo quiso expresamente el Constituyente, no habiendo dato alguno que indique que haya manejado el término descentralización administrativa en un sentido estricto de la palabra.

No obstante, cabe señalar, que la norma constitucional es restrictiva sobre ciertos aspectos. Entre ellos lo que corresponde a la limitación de los poderes públicos a su atribuciones y facultades deslindadas, como consecuencia de la soberanía del pueblo por su expreso consentimiento. Aún aceptado esto pensamos que el artículo 137 C.N. en su parte in fine no contiene la esencia de la norma respectiva sino que ella está referida a la promoción de la descentralización administrativa, lo cual es sólo un contenido programático, ya que de haber sido otra la intención se habría incluido alguna expresión prohibitiva o restrictiva, como lo sería "sólo a los fines de promover la descentralización administrativa".

Todo esto aunado al desideratum del principio constitucional contenido en el Artículo 2 C.N., sustenta nuestra posición.

Por lo antes expuesto nos inclinamos más por la interpretación amplia aplicando principios y métodos interpretativos en materia de Derecho Constitucional. En este sentido consideramos que la ley en referencia tiene fundamento constitucional, pues la tradición histórica interrumpida en 1945, por medida nacionalizadora, se retoma hoy día con la reinauguración de la justicia local, mediante los tribunales de paz. Además de ser un paso más en la tarea descentralizadora que hoy asumimos hacia el federalismo como desideratum.

Precisamente, cuando se ha iniciado un proceso de descentralización y se ha puesto a funcionar el mecanismo descentralizador consagrado en la Constitución, se percibe la aceptación del proceso y su necesidad, por ello no se puede apelar a interpretaciones literales de los textos para congelar un proceso que ya se inició y ha dado sus primeros frutos. Pretender que la descentralización sea sólo administrativa, es un obstáculo a un proceso que cuenta con la aceptación evidente de la comunidad.

2.2. Las Competencias

En relación a las competencias que da la ley a los jueces de paz, ha habido mucha discusión, por ser quizás el aspecto que ofrece más dudas y en donde existe más incertidumbre.

Así se duda sobre la coherencia de la fundamentación filosófica de la justicia de paz y las competencias que se le atribuyen al juez de paz. De tal manera que pareciera que sólo dos o tres ordinales del artículo 6 de la Ley constituyen verdaderas competencias de los jueces de paz (ord. 2 y 6).

Consideramos que quizás sea preferible mejorar la letra de la ley para aclarar el alcance de esas competencias, y sobre todo revisar la competencia en materia penal.

En ese sentido creemos que en relación al ordinal 12 del Art. 6, debieran estudiarse varias alternativas. La primera, eliminar esta competencia; pero también pudiéramos pensar en mantenerla, con la requerida derogación de las respectivas disposiciones de los Códigos Penal y Enjuiciamiento Criminal, creando un procedimiento especial de faltas incorporado a esta misma ley. O pudiéramos remitir este problema a la reforma de esos códigos, pero adelantando una propuesta concreta al respecto. Porque con relación a esta competencia, al igual que las otras, pensamos que se trata de aquellas causas que no consiguen solución, para las cuales no se produce justicia, por el excesivo formalismo, por la imposibilidad de acceder a ella, porque no existe la competencia real, tal como lo demuestra una reciente resolución del Consejo de la judicatura.

Así diremos de otras competencias que se hace necesario mejorar la letra de la Ley, a fin de evitar confusiones, como el caso del ordinal 8º-, para no limitarlo de manera tan estricta a la Ley

de Propiedad Horizontal, o como el caso del ordinal 5°- en el que se hace necesario agregar alguna previsión en relación a la actualización de los funcionarios de tránsito.

Por otro lado, se habla sobre el conflicto de competencias que se estaría creando y sobre el problema de la discrecionalidad del juez para tomar decisiones sin apego estricto a la letra de la ley.

En todo caso, partimos de considerar, a efectos de despejar dudas, que como se trata de una ley orgánica, se ha producido una nueva delimitación de competencia en materia judicial, y que esta ley orgánica por ser posterior en el tiempo prevalece sobre las otras. Si debe producirse alguna reforma valdría la pena afinar mejor el texto en materia de competencias, ante que avocarnos a eliminarlas, pensando en el probable conflicto de competencias.

Sería una grave contradicción que siendo la Jurisdicción de Paz, una jurisdicción con características muy especiales y perteneciendo al nivel municipal, compartiera competencia con tribunales que se regulan por procedimientos regidos por principios procesales tradicionales y donde el juez tiene un papel muy diferente al del juez de Paz, amén de que pertenecen al poder nacional y son nombrados por el Consejo de la judicatura.

2.3. Perfil del juez de Paz

Es éste otro tema de gran discusión. La Ley en su artículo 16 no exige la condición de abogado, y esto ha implicado las observaciones del gremio y de algunos jueces y magistrados.

No obstante, de conformidad con la filosofía de la ley y lo que siempre ha sido la justicia de paz, el requisito de ser abogado no es indispensable, pues se trata de la justicia de la conciliación y la equidad.

El Juez de paz es persona que vive en una comunidad, en esa comunidad donde ejerce sus atribuciones, es residente, lo cual es un requisito indispensable. Aquí hay una diferencia con el juez de Municipio, por ejemplo, que, por regla general, no habita en dicha localidad. Se trata de una persona con características muy particulares, pues debe tener un gran sentido de la solidaridad social, un gran sentido común, pues va a resolver problemas sencillos, conflictos de hecho para los cuales se requiere una persona de gran respetabilidad en la comunidad para que pueda lograr el fin primordial de la justicia de Paz como lo es la conciliación de intereses en disputa.

En este sentido, no se trata de cualquier clase de liderazgo, como el de muchos personajes que pululan por las comunidades ofreciendo su mercancía, su demagogia. Se trata de otro liderazgo que no persigue alcanzar privilegios, ni poderes, sino que aspira sinceramente a una mejor vida comunitaria. Por ello la comunidad debe aprender a seleccionar las personas que son aptas para ocupar un cargo de tanta relevancia y así evitar que lo vaya a emplear como un mero escalón para otros fines distintos. Con ello no se quiere afirmar que un juez de Paz no podría aspirar posteriormente a otros derroteros en la vida política comunitaria, pero si lo hace que sea por la labor meritoria que haya desarrollado, y no por haber sido juez de Paz.

No pecamos de ingenuos al elaborar esta ponencia, pues estamos conscientes de los riesgos de partidización que se corren cuando se inicia una experiencia como esta en el contexto político en el que vivimos, sin embargo, tales riesgos no constituyen argumento válido para dejar las cosas como están. Será la propia comunidad la encargada de corregir cualquier falla y de sustituir a los que no merezcan ejercer una función tan necesaria.

La Ley al establecer las competencias pareciera entrar en contradicciones, pero esto sólo se daría en la materia penal por las razones expuestas en el punto anterior y para lo cual presentamos algunas sugerencias.

Pensamos que la solución a estas dudas, no puede ser establecer el requisito de ser abogado, pues esto atentaría contra la fundamentación filosófica de esta institución. Por tanto la tarea del gremio debe ser la de estimular a sus agremiados a participar en el proceso para ganar; y no pueden ser abogados comunes y corrientes, con excesivo apego al pensamiento dogmático y formal y a la interpretación restrictiva de las normas jurídicas, por cuanto el papel que corresponde al Juez de Paz, exige un cambio profundo en esa mentalidad tradicional, muy lejana del espíritu creativo y emprendedor que debe cumplir en aras de la consecución de sus importantes metas sociales.

Concluyendo nuestras observaciones sobre este punto pensamos, que si se añadiera la condición de abogado, como requisito indispensable para ser Juez de Paz, estaríamos derrumbando todo el edificio construido. Por ello estamos de acuerdo con la redacción de la ley cuando establece en el Ord. 3º- del Artículo 16, lo siguiente: "De ser posible, profesional universitario o docente con los atributos morales que esta Ley señala. "El Abogado que habita en determinada parroquia, y además reúna las condiciones antes señaladas, tendría, lógicamente, derecho a competir en ese proceso electoral, pero la sola condición de abogado resultaría insuficiente, ya que no garantiza la obtención de las metas propuestas y, en algunos casos, podría ser hasta un obstáculo para el desarrollo de las actividades del juez de Paz. Un Abogado tradicional tendría que sufrir una metamorfosis en su mentalidad profesional para asumir una responsabilidad como la constituida por la Justicia de Paz. Para lograr ese cambio sería indispensable modificar los pensa de estudios de nuestras Escuelas de Derecho, los cuales en la actualidad obstaculizan esa comprensión amplia del fenómeno jurídico.

Por otra parte, es necesario afinar más lo relativo a la formación de los jueces de paz, y en esto juegan papel muy importante nuestras universidades a través de los cursos de formación que necesariamente deben realizar los que resulten electos como jueces de paz.

Además se podrían ensayar formulas que convirtieran en obligatoria la potestad prevista en el artículo 26 de la ley, debiendo asistirse de abogados cuando se trate de ciertas competencias. Lo cual podría lograrse, bien con una pequeña reforma legislativa, o bien con la instrumentación de una política a tal efecto.

2.4. Poder Municipal

2.4.1. Justicia Local

Es necesario destacar que la justicia de paz es justicia local, y en este sentido, se trata de la retoma de una tradición histórica.

La justicia de paz, en este sentido, significa un avance importante en el desarrollo democrático, pues se busca acercar más la justicia al ciudadano, resolviéndole problemas y conflictos cotidianos que actualmente no son atendidos por la justicia ordinaria. Por ello existen cifradas esperanza en este nuevo estilo de administrar justicia que persigue básicamente la paz social, cuestión que no ocurre al nivel de la justicia ordinaria.

Cualquier reforma que pretendiese convertir estos organismos en aparatos administrativos, desviaría la finalidad social de la ley, convirtiendo a este funcionario en un prefecto más (figura que tiende a desaparecer). Y si se pretendiese incluirlo en la organización de la judicatura,

deformaría igualmente la institución, eliminando ese carácter local que es de su esencia convirtiéndolo en un juez tradicional.

2.4.2. Financiamiento

Gran preocupación existe por este aspecto, pero por su esencia local entendemos que se trata de una responsabilidad fundamentalmente municipal, aunque por lo significativo de los recursos que se requieren, habrá que instrumentarse políticas audaces y de gran alcance para lograr resolver este problema. Se requiere necesariamente la contribución de diversos factores e incluso se ha hablado acerca del financiamiento de organismo económicos internacionales.

Es conveniente estudiar también la posibilidad de la colaboración vecinal por la vía de las organizaciones sociales.

2.4.3. Régimen Disciplinario

No deja de ser preocupante la intervención del Concejo Municipal en materia disciplinaria. Existe el riesgo de que se convierta en intromisión odiosa o una forma de restarle independencia a la justicia local.

Esto nos obliga a pensar en la necesidad de mejorar este aspecto con propuestas de ordenanzas que regulan la materia, (Art. 9 y 32), a fin de garantizar la debida independencia de los jueces de Paz.

Así mismo, proponemos que en dicha Ordenanza se establezca la creación de una Comisión Asesora a estos efectos.

2.4.4. Control Social. Diferente al anterior, es el control que ejerce la sociedad, como expresión de participación popular, previsto en el art. 32 de la ley.

En esta disposición se establece el referendo revocatorio por iniciativa popular.

Hoy en día adquiere gran importancia este mecanismo de control debido a la necesidad de relegitimación del poder judicial y la recuperación de su credibilidad, además de ser un instrumento cuya eficacia tiene muchas posibilidades, ya que se aplicara a un universo pequeño, manejable, limitado a la población de la circunscripción parroquial o intraparroquial donde funcione el respectivo juzgado de paz.