

## **Comentarios a la Ley Orgánica de la Justicia de Paz: una Justicia Alternativa**

**Belén Heredia de Girón  
Argenis Urdaneta  
Manuel Feo La Cruz P.  
Xiomara Escalona**

**Belén Heredia de Girón, Argenis Urdaneta y Manuel Feo La Cruz son profesores de la Facultad de Derecho e Investigadores del Centro de Estudios Políticos y Administrativos. Xiomara Escalona es colaboradora en los cursos de Dirigentes Vecinales del CEPA.**

### **Introducción**

La actual Ley Orgánica de la Justicia de Paz fue promulgada inicialmente con el nombre de Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos de Paz, en septiembre de 1993; que entraría en vigencia en julio de 1994, lapso en el cual se hicieron numerosas consultas por lo novedoso del tema y su gran importancia. A ese texto legal le dedicamos un análisis en el número anterior de la Revista.

En este tiempo sufre transformaciones sustanciales en su base y competencia en una larga *vacatio legis*, la cual es prorrogada hasta diciembre de 1994 y es en enero de 1995, cuando definitivamente entra en vigencia con importantes modificaciones al texto original.

En vista de estas modificaciones hemos considerado conveniente y necesario actualizar el anterior análisis de la hoy denominada Ley Orgánica de la Justicia de Paz. Algunos de los aspectos tratados con antelación, se conservan intactos debido a que sus principios esenciales no fueron alterados por la modificación. Hemos añadido así mismo, un espacio específico en el cual se insertan reflexiones acerca de las razones de la reforma, se abordan las críticas hechas al proyecto original, y, en síntesis, se hace una visión comparativa entre el texto original y el modificado.

En el presente trabajo abordaremos los siguientes aspectos:

- I.- ¿Qué es la Justicia de Paz?
- II.- Evolución histórica.
- III.- Fundamento Constitucional: En su origen y en la actualidad.
- IV.- Justificación Social.
- V.- Perfil del Juez de Paz.
- VI.- Competencias y Atribuciones del Juez de Paz.
- VII.- Otros aspectos relevantes de la LOJP.
- VIII.- Análisis acerca de la Reforma de la Ley.

### **I. ¿Qué es la Justicia de Paz?**

La Justicia de Paz constituye una verdadera transformación en el pensamiento jurídico formalista y legalista que hasta ahora ha sido la ideología jurídica dominante; responde a un derecho basado en las aspiraciones de la sociedad, es una justicia novedosa, aunque tiene una amplia trayectoria en nuestro país como veremos en la evolución histórica, pretende acercar la justicia al ciudadano común para hacerla asequible y restituir la influencia de los valores vecinales y comunitarios logrando la cohesión de las comunidades; representa un cambio en el perfil del juez y en su papel

fundamental, pues sus procedimientos son novedosos: conciliación y equidad, para enseñar al público a ensayar con procesos más eficaces que el litigio para resolver sus diferencias. Es la expresión clara de un derecho que transita hacia nuevos horizontes donde los objetivos fundamentales están en el rescate de los valores trascendentales del hombre a fin de lograr la paz y la estabilidad social, pues la justicia verdadera es el único camino para la democracia y la paz. Al Juez de Paz le corresponde la importante misión de solucionar los conflictos y controversias que se produzcan en el ámbito de las comunidades vecinales (Ver Art. 1 LOJP), por ello su objetivo es "lograr la justicia del caso concreto y garantizar la convivencia pacífica de los miembros de la comunidad vecinal" (Art. 4 LOJP).

De lo anterior se infiere el carácter local de la Justicia de Paz, ya que este procedimiento alternativo de resolución de conflictos, descansa sobre el liderazgo de una persona que tiene el suficiente peso moral como para incidir en las partes y llevarlas a la conciliación, en base al conocimiento suficiente que tiene de ellas, logrado en el acontecer cotidiano; pero basado también en el respeto que a ellas ese líder merece, porque lo conocen y saben de sus virtudes. Y esto sólo se puede alcanzar en comunidades pequeñas. Ese carácter local es recogido por la LOJP en su artículo 2 al señalar que "Corresponderá a los Municipios prestar los servicios de la Justicia de Paz y determinar su organización, de conformidad con esta Ley".

## **II. 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 provoca la idea del Poder Moral. Llama la atención, al comparar los tiempos, que se plantee en ambos la jurisdicción de paz y 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, reducir las 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 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.

### **III. Fundamento Constitucional.**

La Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos de Paz de septiembre de 1993, posteriormente modificada, tenía como fundamento constitucional el artículo 137 de la misma. Según lo establecía el artículo 2 de la ley, de manera expresa "De conformidad con lo establecido en el artículo 137 de la Constitución, se atribuye a los municipios la administración de justicia en los asuntos contemplados en esta ley, así como la creación, organización y funcionamiento de los tribunales de paz, de conformidad con esta ley".

El contenido de ese artículo 2 generó importantes discusiones entre los constitucionalistas patrios. En efecto nos encontramos ante una opinión dividida: al respecto una gran contradicción en torno a si se justificaba la descentralización en materia judicial conforme al conocido art. 137. Por una parte la corriente, en la cual se encontraba un reconocido constitucionalista como lo es el Dr. José Guillermo Andueza quien negaba 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 éste sólo permite la descentralización administrativa.

Frente a esa interpretación restrictiva se opuso una interpretación amplia, histórica y progresista, sostenida por otra corriente, entre los cuales se señala al 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 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 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 sus 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 "solo 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.

Nuestro criterio: Ante esta situación en esa oportunidad 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 tenía fundamento constitucional, pues la tradición histórica interrumpida en 1945, por medida nacionalizadora, se retorna 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. Ahora bien, por todos es sabido que la ley original fue objeto de cuestionamientos referidos a su base constitucional, competencias y atribuciones que se confieren, mecanismos electorales y financiamiento de la institución (según consta en exposición de motivos del proyecto de Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos de Paz de octubre de 1994. Posteriormente aprobada como Ley Orgánica de la Justicia de Paz).

Muchas de las críticas provenían de sectores interesados en buscar una base jurídica más sólida para la Justicia de Paz, se adversaba la ley por infinidad de razones jurídicas, filosóficas y gremiales; sin embargo, pese a las críticas, la oposición de abogados y partidos políticos, la ley tenía muchos defensores y apoyo en la población, de modo que no se podía engavetar, pues había creado grandes expectativas en la sociedad a la vez que obedecía a necesidades políticas, sociales y jurídicas.

En este sentido la exposición de motivos antes mencionada señalaba al respecto: "El gobierno y administración de los Municipios obliga la atención de los intereses peculiares de la entidad, tales como urbanismo, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal; sin embargo, los conflictos y competencias de índole local, vecinal y familiar que se presentan en las distintas comunidades no reciben adecuada atención para su resolución y de allí que en la actualidad se imponga dotar de instrumentos a los ciudadanos en el marco de los municipios, que le permitan solventar dichos problemas de manera rápida y sencilla."

"Se ha demostrado que la administración de la justicia formal no está concebida para realizar esa función hacia las comunidades y por ello es la Justicia de Paz el instrumento idóneo que tendrá el Municipio para prestar un servicio al que está obligado, dentro de las previsiones que al efecto establezca la Ley Orgánica respectiva."

"Esta atribución que se le confiere al Municipio viene a llenar un vacío en la administración de justicia por el escaso acceso que a ella tienen los integrantes de las comunidades para la solución de sus problemas de índole local, vecinal y familiar. Además fortalecerá a las Municipalidades en el proceso de descentralización que se adelanta en el país".

De esta misma exposición de motivos se deduce que el artículo de la Constitución Nacional que fue tomado en cuenta como base constitucional es el artículo 30 de la misma, aunque no en forma expresa, sino que así se interpreta de la exposición de motivos antes dicha.

Pensamos que el fundamento constitucional es el mismo esbozado originalmente en el presente trabajo para la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos de Paz, pues obedece a una realidad impostergradable, expresiva de las necesidades del pueblo a la vez que está de acuerdo con la concepción moderna del estado venezolano; descentralizado, que privilegia la participación de las comunidades como vía para la democracia actualmente concebida

#### **IV. La Justificación Social de la Justicia de Paz**

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 el 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 de 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 pretenda elaborar para satisfacerle.

Si la administración de justicia no funciona, ¿para qué 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 la Justicia 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).

#### **V. PERFIL DEL JUEZ DE PAZ**

Para ocupar dicho cargo se hace necesario contar con una serie de cualidades que son las que harán posible la materialización de las metas propuestas con la Justicia de Paz.

Esquemáticamente pasemos a enumerarlas:

a) Algunas condiciones generales exigidas al Juez de Paz:

En los cuatro primeros ordinales del artículo 21 de la Ley, se establecen exigencias básicas que debe cubrir quien aspire a ser Juez de Paz. En primer lugar, debe ser venezolano, no exigiéndose que sea venezolano por nacimiento. En segundo lugar, debe ser mayor de treinta (30) años. En el tercer ordinal del referido artículo, se establece una exigencia muy genérica: saber leer y escribir, y en el cuarto se añade otro requisito que ha resultado muy polémico, que simplemente establece que el aspirante a ser Juez de Paz debe ser de profesión u oficio conocido. Como se puede deducir de lo anterior, la Ley en su artículo 21 no exige la condición de abogado, y esto ha provocado, especialmente en un primer momento, las observaciones del gremio y de algunos jueces y magistrados.

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

Una persona por el solo hecho de tener el título de Abogado, no reúne las exigencias que debe llenar un Juez de Paz. En cambio, alguien sin título profesional que preste sus servicios a la comunidad y sea respetado por ella, bien podría ser el sujeto indicado.

Pensamos que establecer el requisito de ser abogado, como requisito esencial, 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; pero 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 21, lo siguiente: "De profesión u oficio conocido". El Abogado que habite en determinada jurisdicción intramunicipal, y además reúna las condiciones señaladas en el citado artículo, tendría, lógicamente, derecho a competir en ese proceso electoral, pero la sola condición de abogado resultaría insuficiente, ya que no garantizaría 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.

b) Debe ser alguien conocido, cercano, vecino.

Por ello se requiere, para ser Juez de Paz, la condición de residir en el espacio intramunicipal en el cual va a ejercer sus funciones. La Ley exige tres años por lo menos de residencia para poder ser electo (Art. 21 Ord. 5º-) y, además, una vez producida la elección, debe continuar residiendo de manera permanente en la circunscripción donde ejerce su competencia (Art. 23). En ello se diferencia del Juez de Parroquia o Municipio, que por lo general no vive en la comunidad en la cual ejerce sus funciones.

c.) Debe ser aceptado y respetado por la comunidad. Para ello debería conocerse como un ciudadano: Sabio, prudente, honesto, justo, en fin un conjunto de cualidades morales que deben formar parte integral de un Juez de Paz. En otras palabras, no basta ser un vecino, es necesario ser un buen vecino.

Conviene en este punto citar el texto legal cuando se refiere a los requisitos que debe tener ese "buen vecino": "Para ser Juez de Paz se requiere ser una persona de reconocida seriedad laboral, trayectoria moral, sensibilidad social y responsabilidad conocida en su ámbito familiar y local, así como de comprobada sensatez, capacidad para el diálogo y ser respetuoso de la condición humana de sus semejantes." (Art. 21 Único Aparte).

Una persona que hubiera sido objeto de sentencia condenatoria en materia penal, o se le hubiera encontrado responsable administrativa o disciplinariamente, no llenaría esta exigencia, por lo cual la Ley ha incluido dichas limitantes en el ordinal 6 del artículo 21.

d) Unido a las anteriores cualidades, debe ser un ciudadano activo en su comunidad, por lo que no puede estar sujeto ni a interdicción civil ni a inhabilitación política (Ord. 7° Art. 21). Un Juez de Paz debe ser un verdadero líder comunal, conocedor de sus problemas, capaz de enfrentarse a intereses que pudieran obstaculizar sus funciones. En este sentido no se trata de cualquier clase de liderazgo, como el de muchos personajes que pululan por las comunidades ofreciendo promesas que no cumplirán; se trata de otro tipo de liderazgo que no persigue alcanzar privilegios, ni poder político, sino que aspira mejorar la vida comunitaria.

Por estas razones, la ley ha considerado conveniente establecer ciertas restricciones para evitar que se desvíen las metas de esta institución. Por ello no podrán ser Jueces de Paz los que, para la fecha de la postulación, sean miembros de las directivas de las agrupaciones que pueden hacer postulaciones según el Artículo 16. (Ord. 8°- Art. 21). Así mismo, no podrán ser Jueces de Paz los que para la fecha de la postulación, pertenezcan a la directiva de los partidos políticos (Ord. 9°- Art. 21). De esta manera se persigue evitar vicios como el de la partidización de las instituciones que tanto daño ha causado a nuestra evolución democrática.

e) Poseedor de profundas convicciones personales. Para realizar su actividad el Juez de Paz, aun cuando puede contar con asesorías de profesionales especializados, debe poseer un conjunto de profundas convicciones que las pone en juego tanto en la fase conciliatoria, como cuando le corresponde decidir según la equidad; pero es especialmente en esta última, cuando más va a necesitar de dichas convicciones personales por cuanto para que su decisión sea lo más equitativa posible, dependerá de ese sustrato. Recordemos aquí que cuando el Juez de Paz en el curso del proceso litigioso de equidad, valora las pruebas se queda solo con sus convicciones, con su conciencia (Reglas de la Sana Crítica).

## **2.1. Perfil del Juez de Paz atendiendo a los métodos de decisión**

El Juez de Paz debe poseer condiciones especiales para poder cumplir con las metas legales. Debe ser conciliador y debe practicar la equidad (Debe ser equitativo).

Según el art. 3 de la Ley, los Jueces de Paz tratarán de resolver los conflictos que conozcan a través de la conciliación, y sólo si esto no fuera posible, acudirán a la decisión mediante la equidad. Para que se pueda utilizar la vía de equidad se requiere que el Juez sea competente para

conocer dicha controversia según lo establecido en el Art. 8, o que las partes, de común acuerdo, lo soliciten expresamente al Juez. (Art. 3).

De manera que para poder delinear el Perfil del Juez de Paz, se deben tomar en cuenta los métodos que dicho funcionario va a utilizar para resolver las controversias y conflictos que se le planteen. Por eso conviene hacer una breve precisión de los conceptos: Conciliación y Equidad.

### **2.1.1. La Conciliación**

Conciliar significa poner de acuerdo a los que estaban opuestos entre sí; la función principal de la Justicia de Paz, es crear un clima comunitario que favorezca la solución de los conflictos entre las personas, de manera de desterrar la violencia, o la prepotencia de algunos sobre la sumisión de otros. Por ello el espíritu conciliador debe estar presente en el que pretenda ser Juez de Paz.

En un sentido técnico-jurídico se concibe a la conciliación como un acto que procura poner de acuerdo a las partes en disputa, para evitar el juicio. Un Juez de Paz debe estar especialmente preparado para obtener esta meta esencial y debe contar con el apoyo de asesores de diferentes profesionales ya que se requieren conocimientos sociológicos, psicológicos, morales, jurídicos, etc. (Véase Art. 44).

### **2.1.2. La Equidad**

La anterior Ley que reguló la materia, pero que tuvo que ser reformada (Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos de Paz), había incorporado en su texto una definición de la Equidad que dada su claridad vamos a citar a continuación: "Se entiende que un fallo se dicta con arreglo a la equidad cuando se basa en el equilibrio, en el reparto de los derechos y obligaciones de las partes, teniendo presente la naturaleza de cada caso en particular. "

(Esta definición estaba contenida en el Parágrafo Unico del Art. 3 de la citada Ley, hoy reformada sustancialmente).

La equidad es la justicia del caso concreto. En palabras de un reconocido filósofo del Derecho: "la equidad es la expresión de la justicia natural en relación al caso concreto".

(Luis Recaséns Siches, Tratado General de Filosofía del Derecho, p. 656).

Decidir según la equidad implica que el Juez trascienda la legalidad formal, para ingresar en una interpretación más amplia, menos restrictiva (Lógica de lo Razonable). Para poder decidir, el juez debe apelar a una serie de cualidades que le permitan encontrar la respuesta adecuada ante el caso planteado, para poder lograr ese equilibrio que se aproxime lo más posible a las aspiraciones de las partes en litigio. En este sentido, persiste como meta del procedimiento ante el Juez de Paz, lograr que las partes que intervienen en el mismo sientan que han sido escuchadas y se les ha dado una respuesta adecuada y oportuna a sus peticiones.

Es precisamente en el procedimiento de equidad donde vamos a encontrar las diferencias entre el Juez de Paz y el Juez Ordinario. En este contexto la del Juez no es distante, ni se va a limitar a un rol pasivo, sólo actuando según lo solicitado o probado por las partes. Por el contrario, la figura del Juez de Paz debe asumir un rol activo, no pudiendo encerrarse tras las paredes de una oficina, esperando las actuaciones de las personas que están en litigio, sino que debe, en la medida de lo posible, acercarse a la realidad de los hechos, para poder constatar con sus propios ojos los pormenores de lo sucedido. Por otro lado la valoración de las pruebas no queda sometida a reglas legales formalistas y limitativas, sino que el Juez lo hará según lo dicte la experiencia y el sentido común (Véase Art. 43).

## **2.2. Perfil del Juez Conciliador**

Partiendo de los conceptos antes analizados conviene enumerar esquemáticamente las cualidades que debe tener un Juez de Paz en relación con la conciliación.

Para ser conciliador se requiere tener:

- Confianza en sí mismo
- Capacidad para el diálogo
- Sensibilidad social
- Sensatez
- Gozar de respeto en la comunidad
- Objetividad
- Neutralidad
- Paciencia

## **2.3. Perfil del Juez Equitativo**

Para lograr decisiones equitativas se requiere:

Trascender los métodos tradicionales de interpretación legal, a través de la lógica de lo razonable, logos de lo humano, que le permita hacer la distribución equitativa de beneficios y cargas.

El Juez de Paz debe poseer una intuición especial que permita alcanzar la decisión justa aplicable al caso concreto.

Debe poseer un conjunto de criterios axiológicos que le permitan lograr una solución satisfactoria al caso particular que se le ha planteado. Para lograrlo debe poseer un alto desarrollo del sentido de la justicia.

Imparcialidad, Neutralidad, Objetividad.

## **VI. DE LAS COMPETENCIAS Y ATRIBUCIONES DEL JUEZ DE PAZ**

La Ley Orgánica de la Justicia de Paz establece una serie de competencias y atribuciones delimitadas, para ser ejercidas por el Juez de Paz, sobre hechos que produzcan conflictos o controversias dentro de un espacio territorial de 4.000 habitantes aproximadamente.

Los conflictos que los interesados le presenten al Juez de Paz tienen dos vías de solución; ellas son la conciliación y la equidad, en este sentido tenemos:

### **1. Por vía de conciliación:**

Es competente el Juez de Paz para conocer de todos los conflictos y controversias, sin más limitaciones que los que derivan del orden público y la Ley (art. 7 L.O.J.P.) ocurre en un sinnúmero de problemas de la vida diaria, que bien pueden solucionarse a través del diálogo, del entendimiento, lo que haría falta es un mediador, un interlocutor, que haga entrar en razón a una o ambas partes y logre un entendimiento, es allí donde funciona la oportuna intervención del Juez de Paz como el gran negociador, para lograr la auto-composición, es decir, que sean las mismas partes involucradas en el conflicto, que lleguen a un acuerdo.

Es de hacer notar, que en las controversias que se susciten en las materias de competencia del Juez de Paz, es obligatorio para éste agotar todas las vías posibles de solución a fin de lograr que medie un acuerdo para alcanzar la conciliación.

## **2. Por vía de equidad:**

Concluida la fase conciliatoria, sin haber logrado el acuerdo entre las partes, procederá el Juez de Paz a decidir conforme a la equidad en las siguientes materias:

- a.- En materia vecinal, en todos los conflictos y controversias que no hayan sido asignados a tribunales de jurisdicción especial, constituyen aquellos pequeños problemas de convivencia que se presentan a diario y que no tenían cabida en la justicia ordinaria.
- b.- En las controversias de contenido patrimonial que no exceden de 4 salarios mínimos mensuales, siempre y cuando no supere la cuantía máxima atribuida a los tribunales ordinarios. Son conflictos con un valor pecuniario que causan molestias; por ejemplo, cobro de bolívares provenientes de cuotas de condominio atrasadas y que la persona del acreedor se abstiene de acudir a los tribunales ordinarios por el excesivo costo que representa una demanda, pudiendo este monto ser igual o superior a la suma adeudada. Este tipo de casos tiene solución oportuna a través de los buenos oficios del Juez de Paz.
- c.- Conocerán del abuso en la corrección, violencia y maltrato familiar, siempre que no revista carácter penal. El maltrato familiar en nuestro país es sumamente común, sobre todo en las clases desposeídas y el Juez de Paz conjuntamente con la Junta de Conciliación puede servir de gran ayuda y obrar como orientadores. Así mismo, conocerá de otros problemas familiares que afectan a la comunidad, por ejemplo el consumo de drogas entre los jóvenes, donde el Juez de Paz, comunidad y familia pueden constituir un verdadero mecanismo de profilaxis.
- d.- En materia de arrendamiento y propiedad horizontal, de los conflictos que se deriven entre vecinos, salvo los asignados a tribunales especiales o autoridades administrativas, son conflictos de carácter no patrimonial, de allí que no podría el Juez de Paz fijar una regulación de alquiler, o conocer de pensiones de arrendamiento atrasados, pero sí puede conocer de los casos provenientes del incumplimiento de las cláusulas establecidas en el documento de condominio, por ejemplo en lo que al uso de áreas o bienes comunes se refiere.
- e.- De aquellos conflictos y controversias que las partes le hayan confiado para decidir con arreglo a la equidad, por ejemplo, dos personas involucradas en un conflicto deciden no acudir a los tribunales ordinarios, sino que con fundamento a la confianza que le merece la persona electa Juez de Paz, se someten a su criterio, a su sentido de justicia para obtener una solución.

## **3. Además de las competencias por vía de conciliación y de equidad la ley Orgánica de la Justicia de Paz en su artículo 9 le confiere al Juez de Paz algunas atribuciones entre las que caben destacar:**

- a.- Colaborará con los tribunales ordinarios, especiales o con las autoridades administrativas, en la ejecución de las decisiones que versen sobre guarda, pensión de alimentos, régimen de visitas; no se trata, por ejemplo, de que el Juez de Paz tenga competencia en materia

de menores pero puede ser un gran colaborador, en el sentido de contribuir a que se cumpla, con una pensión de alimentos previamente fijada por un Tribunal de Menores, cuando la parte interesada acuda a sus buenos oficios como mediador.

- b.- Cooperará en la protección y preservación del medio ambiente y en materia de protección al consumidor, pudiendo ser un verdadero garante para que cumplan los establecimientos comerciales vecinos, con la normativa legal relativa a esta materia.

De todo lo antes expuesto, se desprende que se encuentra asignado legalmente al Juez de Paz una serie de competencias y atribuciones considerables, lo que ratifica una vez más el importante rol que debe cumplir en la sociedad.

Con relación a ello, resulta lamentable el hecho de que a raíz de la reforma a la hoy derogada Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos de Paz, para darle paso a la Ley Orgánica de la Justicia de Paz, le fue eliminada la competencia penal al Juez de Paz, se entiende que nuestros legisladores fueron timoratos, ante la serie de críticas, que un importante sector le hizo al hecho de que el Juez de Paz tuviese competencia en esta materia, cuando no era verdaderamente relevante ya que sólo se reducía al conocimiento de las faltas definidas en el Libro Tercero del Código Penal y sobre pequeños delitos, pero pudiendo esta reducida competencia haber constituido un cambio significativo en la administración de Justicia Penal, deslastrarla del excesivo positivismo y formalismo en la que se encuentra sumergida.

Resulta contradictorio estas posiciones, en momentos donde estudiosos penalistas y criminólogos ante la crisis del sistema penal y de la administración de justicia han venido realizando una serie de planteamientos, Ferraioli por ejemplo, sin negar la deslegitimación del sistema penal vigente, sostiene con argumentos que se remontan al iluminismo, la legitimación de un sistema penal fundamentado en un Derecho Penal Mínimo.

Otros autores hablan del uso alternativo del Derecho, y algunos van mucho más allá como un sector de los criminólogos críticos, mucho más radicales, que sostienen la necesidad del abolicionismo del Derecho Penal.

Sin embargo, todos de una u otra forma convergen en el hecho del respeto a los Derechos Humanos y por consiguiente la conciliación de la dignidad del hombre con la justicia penal.

De allí que la Justicia de Paz pudiera haber contribuido a ello, al extraer de la justicia convencional sus pequeños dramas o conflictos que revisten carácter penal y que muchas veces constituyen la semilla de un gran incendio que termina tras los barrotes de una celda fría e inhumana y que pudiera evitarse con la oportuna intervención de un conciliador cuya misión es fomentar las relaciones armónicas y por consiguiente la convivencia pacífica entre los ciudadanos.

Se hace necesario repensar en la competencia penal para el Juez de Paz en pequeños delitos y devolverle a las partes en conflicto en estos casos, el derecho natural que le asiste y fue arrebatado por el Estado interventor, de resolver entre ambos dichos conflictos, encaminándonos hacia una mínima intervención Estatal, hacia un Derecho Penal mínimo, que le evitaría en un número de casos a la víctima y victimario, pasar por el trauma del montaje teatral del proceso judicial penal estigmatizante y selectivo.

## VII. OTROS ASPECTOS RELEVANTES DE LA LOJP

### ELECCIÓN, CONTROL Y REMOCIÓN

El período de los Jueces de Paz se amplía a tres (3) años. Pero las respectivas elecciones no podrán coincidir con las elecciones nacionales, ni con las estatales y municipales; y esto se facilitaría, por la gradualidad de la implementación de esta ley, prevista en su art. 57; lo que implica que no habrá una fecha municipal de elecciones municipales de Jueces de Paz, ni mucho menos estatales y nacionales.

El ámbito territorial en el que se realizarán tales elecciones se ha reducido a circunscripciones intra municipales de cuatro mil habitantes, número que no deberá ser considerado de una manera estricta, ya que tales circunscripciones se determinarán tratando de no afectar las relaciones naturales de la comunidad. En cada una de ellas se elegirá un Juez de Paz y dos (2) suplentes, postulados un<sup>o</sup> nominalmente; los que ocupen el segundo y tercer lugar serán suplentes en el mismo orden a efectos de cubrir las faltas del Juez de Paz.

En esta nueva ley se define quien es la autoridad electoral, será el Concejo Municipal el competente para organizar, coordinar, supervisar y llevar a cabo los procesos electorales respectivos, "con la activa participación de las Juntas Parroquiales y las comunidades organizadas", pudiendo delegar esas competencias en las Juntas Parroquiales o en aquellas comunidades organizadas que así lo soliciten. Es necesario tener una autoridad electoral; aunque lo ideal sería que fueran las mismas comunidades quienes asumieran el proceso electoral, y de allí la previsión de la delegación en aquellas comunidades que estén suficientemente organizadas como para asumir esa responsabilidad y que por estar interesadas así lo soliciten; a falta de esto la instancia más cercana a las comunidades es la Junta Parroquial.

El Legislador prefirió sólo establecer el marco general en materia electoral, y dejar que sea el Concejo Municipal que mediante ordenanza regule los procesos electorales que para Jueces de Paz habrán de realizarse en el Municipio, incidiendo así en el carácter local de la Justicia de Paz. A fines de una mayor eficiencia en el ejercicio de estas competencias se solicitará la colaboración del Consejo Supremo Electoral y de la Oficina Central de Estadística e Informática (OCEI), para que presten el apoyo técnico necesario.

Las postulaciones podrán hacerlas, las asociaciones de vecinos debidamente legalizadas, así como las organizaciones sociales de estricto funcionamiento local y de fines culturales, sociales, deportivos, educacionales, religiosos, científicos, artesanales, gremiales o ambientales, constituidas como personas jurídicas con dos años de anticipación por lo menos; y también por grupos de vecinos que representen tres por ciento (3%) de los electores de la circunscripción.

El registro electoral válido será el mismo Registro Electoral de las últimas elecciones municipales que deberá ser actualizado por el censo que realicen los Municipios conjuntamente con sus comunidades, a fin de depurarlo de los defectos provocados por los vicios de las elecciones políticas, tales como falsas residencias.

Están prohibidas las campañas electorales pagadas o cedidas con fines de desplegar afiches, pancartas, calcomanías, anuncios de radio, televisión o prensa; lo que no impide la participación de los candidatos en programas de opinión radiales o televisivos, entrevistas de prensa o reuniones con los vecinos.

A los efectos de la presente ley son también electores los extranjeros mayores de dieciocho (18) años con por lo menos diez (10) años de residencia en el país y uno (1) en la respectiva circunscripción.

En cuanto a las condiciones de elegibilidad, se mantienen la mayoría de las previstas en la ley anterior como requisitos para ser Juez de Paz, como son: ser venezolano, mayor de treinta (30) años, tres (3) años de residencia; no haber sido objeto de pena por sentencia firme, ni de declaratoria de responsabilidad administrativa o disciplinaria; ni sujeto a interdicción civil o inhabilitación política; ni ser directivo (para el momento de la postulación) de agrupación con capacidad para postular. Pero se eliminó la referencia (lo que invitaba a cierta preferencia) a la posibilidad de ser profesional universitario o docente, y se sustituyó por los requisitos de saber leer y escribir y de profesión u oficio conocido; ya que si bien no se da preferencia a profesionales y docentes, debemos evitar la existencia de jueces analfabetas y vagos (que no desempleado).

Por otra parte, se corrige un error de técnica legislativa, al incorporar en el texto del respectivo artículo un único aparte, cuyo texto era el contenido del primer aparte (mal ubicado) del art. 12 de la anterior ley, contentiva de una importantísima condición de elegibilidad que forma parte de la filosofía orientadora de la ley y nos indica el perfil del Juez de Paz:

"El Juez de Paz debe ser una persona de reconocida seriedad laboral, trayectoria moral, sensibilidad social y responsabilidad conocida en el ámbito familiar y local, así como de comprobada sensatez, capacidad para el diálogo y ser respetuoso de la condición humana de sus semejantes."

Además se incorporan previsiones importantes para el caso de los municipios fronterizos (cinco (5) años de residencia), y para las comunidades indígenas (requisitos especiales, por razones étnicas y culturales). Así como una previsión de carácter general, obligando, tanto al Juez como a sus suplentes, a mantener la residencia.

Finalmente tenemos el referendo revocatorio. Si bien la ley vigente elimina el control de carácter administrativo (suspensión), se mantiene el control de carácter social (revocatoria por vía de referendo), con una mejor reglamentación. La iniciativa le corresponde a los vecinos de la circunscripción, en un veinticinco por ciento (25%) de la población electoral. La convocatoria le corresponde al Concejo Municipal, como autoridad electoral, la cual se hará en un máximo de treinta días. Pero para que esta convocatoria sea procedente, es necesario que el Juez se encuentre incurso en las causales previstas en la Ley, como lo son: conducta censurable que comprometa la dignidad de su cargo, irrespeto de los derechos de los miembros de la comunidad o de los derechos humanos, y la observancia de conductas contrarias a Ley. El Juez quedará suspendido en el ejercicio del cargo, si el resultado favorece la revocatoria se llamará a nuevas elecciones, si es ratificado reasumirá el ejercicio de sus funciones.

## **ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO**

En la nueva Ley desaparece el tribunal como organización, el tribunal es el Juez.

La normación del funcionamiento del tribunal se deja al Juez, quien con sus suplentes deberá elaborar el Reglamento Interno de funcionamiento, una normativa mínima que por lo menos debe prever lo relativo a horario y vacaciones del titular.

Para el mejor funcionamiento, se prevé un mecanismo de participación ciudadana, el Juez deberá solicitar la colaboración de los vecinos en lo relativo a labores de secretaría, archivo y orden. Se establece también la posible colaboración de las universidades e institutos de educación superior. El Juez prestará sus servicios en local asignado por el Municipio o la comunidad, y en su defecto podrá despachar en su residencia; pero en todo caso corresponde al Municipio cubrir gastos de suministro de material de oficina, servicios básicos y mantenimiento.

## **FINANCIAMIENTO**

Ahora el cargo de Juez de Paz, así como los suplentes y conjueces, son cargos no remunerados. Lo cual se justifica plena y objetivamente por las nuevas dimensiones de las circunscripciones que elevan a un alto número de nuevos funcionarios que el Estado no puede asumir presupuestariamente, no privó en esta reforma ninguna consideración de carácter filosófico.

Se prohíbe al Juez recibir dádivas o bonificaciones de las partes interesadas o en conflicto. Pero esto no impide la colaboración de la comunidad con la gestión de Juez, por medio de donación en especie de material de oficina.

Como vimos en el funcionamiento, corresponde al Municipio cubrir los gastos de suministro de material de oficina, servicios básicos y mantenimiento. Por ello debe hacerse el correspondiente apartado presupuestario en la Ordenanza respectiva, para garantizar la dotación y funcionamiento, así como la realización de programas de adiestramiento y la difusión de la Justicia de Paz.

Pero el Ejecutivo Nacional deberá, contribuir inicialmente, en colaboración con los Municipios en la implementación de la Ley, así como para los efectos de la promoción y difusión de la Justicia de Paz, para lo que deberá hacer el correspondiente apartado presupuestario.

## **CARACTER LOCAL**

La Justicia de Paz es una institución fundamentalmente local, ya que este procedimiento alterno de resolución de conflictos descansa en el liderazgo de una persona que tiene el suficiente peso moral como para incidir en las partes y llevarlas a la conciliación, en base al conocimiento suficiente que tiene de ellas, logrado en el acontecer cotidiano; pero basado también en el respeto que a ellas ese líder le merece, porque lo conocen y saben de sus virtudes. Y esto sólo se alcanza en comunidades pequeñas.

Ese carácter local también deriva de su papel histórico, tal como se desprende de la revisión de la Constitución de 1819 (Angostura), en la que se previó que en cada parroquia habría un Juez de Paz, y recordemos las dimensiones de las parroquias de aquel entonces.

Y ese carácter local es recogido por la LOJP en su artículo 2 al señalar que:

"Corresponderá a los Municipios prestar los servicios de la Justicia de Paz y determinar su organización, de conformidad con esta Ley".

Vale la pena destacar que del contenido de este artículo se desprende como otro elemento de la naturaleza de la Justicia de Paz, que a ella se le concibe como un servicio municipal, ya que forma parte de los intereses peculiares de esa entidad autónoma que es el Municipio; y esto tendría su fundamento en el artículo 30 de la Constitución.

## **IMPLEMENTACION GRADUAL Y PROGRESIVA**

El legislador no quiso provocar la creación inmediata de las circunscripciones intra municipales a los fines de elegir en tiempo perentorio a los primeros Jueces de Paz, prefirió impulsar el surgimiento de la Justicia de Paz desde la misma comunidad, según su propia dinámica, de acuerdo a su propio desarrollo y capacidad y conforme a sus necesidades, así como a la dinámica y desarrollo de los Municipios; que no surja la Justicia de Paz de manera artificial y por decisión

burocrática. Y así se estableció en una disposición final el lapso de dos años para su implementación, lo que no afecta la vigencia de la Ley, ni implica sanción alguna, pero sí obliga a una revisión y balance de su aplicación (eficacia).

## **VIII. ANALISIS ACERCA DE LA REFORMA DE LA LEY ORGANICA DE TRIBUNALES Y PROCEDIMIENTOS DE PAZ (LEY ORGANICA DE LA JUSTICIA DE PAZ)**

En las siguientes líneas desarrollaremos como punto específico el análisis de la reforma del texto legal original relativo a la Justicia de Paz. Este capítulo persigue como objetivo analizar, en su contexto preciso, los diversos aspectos de la reforma del texto legal. En este sentido, haremos la descripción esquemática de las motivaciones que originaron dichas modificaciones, así como las características de ese proceso legislativo que trascendió los salones del Congreso, permitiendo el desarrollo de un programa de consultas que facilitaron la obtención de resultados avalados por un significativo consenso; posteriormente y como último aspecto tratado, el relativo a lo fundamental de la reforma. Lógicamente, al incluir un punto como éste, que consideramos plenamente justificado, nos referiremos a algunos tópicos que ya fueron analizados con anterioridad, debido a que forman parte de las argumentaciones y motivaciones que fueron empleadas para justificar la reforma de la Ley.

### **MOTIVACIONES:**

#### **1.- Críticas a la LOTPP**

##### **1.1.- Inconstitucionalidad.**

La LOTPP había sido objeto de una variedad de críticas.

Así se generó un importante debate sobre la validez de su fundamentación constitucional señalada en su artículo 2; según el cual esta ley formaba parte del proceso de descentralización previsto en el artículo 137 constitucional. Entre otras cosas la controversia giró en torno a los objetivos perseguidos por el constituyente con la referida disposición constitucional. Así los partidarios de la inconstitucionalidad de la LOTPP planteaban que el alcance del 137 sólo permitía la descentralización administrativa, no así la descentralización política, y el objetivo de esta ley excedía de una simple descentralización administrativa.

También se objetó la constitucionalidad de la ley por violación de los artículos 204, 205, 207 y 208 de la Constitución; pues desde 1945 la Justicia en nuestro país fue nacionalizada y la Constitución de 1961 establece la independencia de los jueces con respecto a los demás órganos del poder público; prevé el establecimiento de la carrera judicial, así como la no suspensión en el ejercicio de sus funciones ni la remoción, sino en los casos y según el procedimiento previsto en la ley (Orgánica del Poder Judicial). Y la vigencia de esta ley implicaría no sólo la descentralización de Justicia, sino que en su contenido se viola el principio de independencia, se atenta contra la carrera administrativa, y se establecen mecanismos para la suspensión y remoción de los jueces.

Los partidarios de la ley partían de considerar que la misma no era inconstitucional en, razón de que el constituyente dejó abiertas ventanas para la descentralización, entre ellas el referido artículo 137, el cual prevé la transferencia de competencias exclusivas del Poder Nacional (art.

136) a los Estados y Municipios. Sin embargo tal fundamentación generó críticas en virtud de que en una determinada interpretación del texto constitucional, las transferencias permitidas sólo se refieren a la promoción de la descentralización administrativa, cuestión que es trascendida por la transferencia de competencias jurisdiccionales.

Por otro lado cuando la Constitución prevé el desarrollo de sus preceptos por la ley, se está refiriendo al rango de ese cuerpo normativo, pues se trata de la ley (en su sentido material y formal), la ley nacional (aprobada y sancionada por el Congreso de la República), que puede ser una o varias leyes nacionales, orgánica(s) o no (el 208 no expresa que sea orgánica). Aunque somos partidarios de la crítica a la ley en lo referente a la independencia de la justicia de paz, pues la LOTPP preveía la medida de suspensión por parte del Concejo Municipal.

## **1.2. Competencias.**

En relación a las competencias las críticas fueron diversas. En términos generales se argumentaba que para ejercer estas competencias se requería conocimientos técnico-jurídicos, por lo que se requería que el Juez de Paz fuese abogado.

En este sentido el numeral 1 del art. 6 era el más débil de todos, por tratarse de competencia penal. Pero también lo era el 4 que le atribuía competencia en asuntos contenciosos de cuantía no mayor de diez (10) salarios mínimos; lo que presentaba un problema adicional, como lo era la concurrencia con los juzgados de parroquia y municipio, y el eventual conflicto de competencia. Así mismo surgían dudas acerca de la conveniencia de atribuirle competencia para conocer materia de tránsito y de propiedad horizontal (num. 5 y 8).

Por supuesto que en cuanto a competencias, nos encontramos con los argumentos más débiles para la defensa de esta ley; al punto que el Dr. Alirio Abreu Burelli, tempranamente, reconoció ante la Comisión de la Cámara de Diputados la conveniencia de eliminar de la Reforma planteada el numeral 1 del artículo 6.

## **1.3.- Procedimiento de equidad.**

Los opositores a esta ley no cedían terreno en criticar el procedimiento de equidad previsto en la ley, y fueron muy "duros de convencer" en el proceso de discusión de la reforma, en lo que respecta a este aspecto, y para ello se fundamentaban en el artículo del Código de Procedimiento Civil, que consagra el procedimiento de equidad a voluntad de partes.

## **1.4.- Prisión por incumplimiento.**

Pero la mayor debilidad de la ley era la disposición contenida en el art. 29 que establecía prisión de seis (6) a quince (15) meses para "quien incumpliere el mandamiento de la sentencia basada en la equidad o en el convenio de auto composición". Se llegó a considerar que esto podría constituir un retroceso a la barbarie, ya que en el caso de contención medible en dinero (art. 6 num. 4), sería equivalente a la abolida prisión por deuda.

## **2.- Aprobación legislativa.**

Una vez planteada la reforma de esta ley en la Cámara de Diputados, correspondió a la Comisión Permanente de Desarrollo Regional asumir el proceso de preparación del respectivo Proyecto. Y

en la primera reunión se conoció de la manera como fue aprobada la Ley, fue así que se informó que en Diputados, realmente no se había producido discusión alguna al respecto, y que su aprobación en circunstancias muy especiales para el país, se había dado en la idea de producir una discusión posterior en la nueva legislatura, cuestión totalmente desconocida para ella, sobre todo si tomamos en cuenta el alto número de diputados nuevos desconocedores de tales acuerdos. Esto indica que sólo hubo tiempo, y en efecto se hizo una buena discusión únicamente en el Senado.

Se explica esta situación si recordamos que para la fecha teníamos un Gobierno Provisional, transitorio, cuyo objetivo fundamental era garantizar la transición a un nuevo Gobierno que sería elegido en diciembre de ese año, y en ese objetivo estaban centradas todas las miradas; no había tiempo para esa discusión, pero había ambiente para ese tipo de acuerdos.

Todo esto ameritaba una nueva discusión y creaba el ambiente para la reforma.

### **3.- Actuaciones.**

La vacatio legis prevista en el art. 34 mantenía en suspenso la vigencia de esta ley, mientras tanto la preocupación por su entrada en vigencia, generó una acción de nulidad ante la Corte Suprema de Justicia, por parte del Dr. Badell, por una parte y la formulación de un conjunto de planteamientos ante la Comisión de Desarrollo Regional, por parte de AVECI y otros entes y personalidades.

Todo esto terminaba de crear el ambiente propicio para la reforma.

## **REFORMA PARTICIPATIVA**

Esta REFORMA no es el producto de un cónclave, ni de un laboratorio. Es una reforma hecha con criterios de participación, tanto institucional como vecinal.

En la legislatura, en la Cámara de Diputados, y en particular en la Comisión Permanente de Desarrollo Regional, se inicia un estilo participativo de legislación. Convirtiéndose en una experiencia muy interesante lo ocurrido con la reforma de esta ley. El trabajo de elaboración del Proyecto de Reforma se abrió a la participación de todos los interesados. Y no se trató sólo de una declaratoria y convocatoria pública para que se acercarán a la sede de la Comisión, sino que se aprovechó el ambiente que se había generado en derredor de una ley que pronto entraría en vigencia, lo cual había generado la realización de reuniones, foros, encuentros de diverso orden, a los que se incorporó la Comisión; y también se organizó la realización de eventos diversos de carácter participativo, para la consulta en torno al tema, y en conjunto con organismos y personalidades interesadas.

El trabajo participativo de reforma se inicia con un foro central en el Hemiciclo del Congreso, que sería seguido de foros por regiones, en el marco de un programa diverso de consultas, que incluyó un conjunto de reuniones con invitados especiales conocedores de la materia; siempre con la participación controvertida de opositores y defensores de la ley a reformar.

Una vez concluido el ciclo participativo de consultas se procedió a constituir cinco (5) mesas de trabajo con participación de representantes de las instituciones y de la sociedad civil (reflejando el espectro controvertido de opositores y defensores).

Terminado el trabajo de las mesas se conformó un subcomisión redactora con la participación de sólo dos (2) diputados y una amplia mayoría de representantes institucionales y de la sociedad

civil. La que luego entregaría la propuesta de Proyecto a ser sometido a la consideración de la Comisión Permanente.

## **REFORMA CONSENSUAL**

El trabajo de reforma estuvo orientado hacia el logro de un ambiente favorable al consenso, que permitiera la aprobación de la Ley sin grandes dificultades, superando el escollo de las críticas y de la demanda de nulidad. Y así mismo se tuvo el cuidado de evitar incurrir en errores de técnica legislativa, para lo que siempre se contó con el apoyo directo y cotidiano de la Oficina de Asesoría Jurídica (Consultoría Jurídica) del Congreso.

Gracias a esa estrategia el Proyecto es aprobado por unanimidad. Se había alcanzado el consenso en la Comisión Permanente, y éste pudo ser llevado a la Cámara. Y con el mismo espíritu fueron acogidas las modificaciones propuestas por el Ejecutivo Nacional, antes de la promulgación, conforme a lo previsto en el artículo 173 constitucional, aunque en el proceso de consulta había participado el Ejecutivo Nacional.

## **LO FUNDAMENTAL DE LA REFORMA**

Cambia la denominación de la Ley, porque se consideró que el objetivo de la reforma parcial había sido rebasado, y en consecuencia las modificaciones aprobadas habían producido una nueva Ley, creándose una nueva institución sin la organización de tribunales.

En general, en su orientación se mantiene la misma filosofía que inspiró a la anterior ley, la creación de la Justicia de Paz, una forma alterna de administrar justicia, la justicia de las pequeñas causas.

En la elaboración de esta ley se tuvo el cuidado de atender el aspecto técnico, por lo que se hicieron correcciones de técnica legislativa, tales como lo referente a la confusión de atribuciones y competencias que aparecían mezcladas en la anterior ley. Pero así mismo se consideró conveniente, a los fines de facilitar el desarrollo e implementación de la ley, tratar, en lo posible, de evitar tecnicismos en el lenguaje y utilizar uno más sencillo que llegara la comunidad, pero sin afectar ni desvirtuar su contenido.

Podemos considerar que no habrá nuevos ataques por inconstitucionalidad de la ley, por lo menos no generados por el texto de la misma, pues se ha obviado la alusión expresa al fundamento constitucional. Aunque es obvio que se pueden hacer interpretaciones al respecto.

Por otra parte se hace un conjunto de modificaciones importantes en el contenido de la ley que la distinguen significativamente de la anterior, tales el caso de las competencias, dándose un alcance amplísimo a la vía de conciliación (sólo con las limitaciones de orden público), y se restringe la equidad (art. 8).

Así mismo se reducen las circunscripciones territoriales, se define la autoridad electoral (Concejo Municipal), se amplían las condiciones de elegibilidad, se elimina la organización de tribunales, y se considera el cargo como no remunerado.