

La Justicia de Paz: ¿Éxito o Fracaso?

Eva Josko de Guerón

El 20 de diciembre de 1994, tras largas discusiones y demoras, fue aprobada la Ley Orgánica de Justicia de Paz (LOJP) que sustituyera la nonata Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos de Paz (LOTPP).¹ Aunque menos combatida que su antecesora, tanto la LOJP y como la justicia de paz que establece fueron objeto de las más diversas críticas por parte de sus adversarios y de muchos malos entendidos, inclusive por parte algunos de sus defensores. Con el tiempo, empero, las polémicas aparentemente se calmaron, lo cual quizás explica porque, pese a la consistente labor de la Asociación Civil Primero Justicia y otros organismos dedicados la divulgación e implantación de la justicia paz en el territorio nacional, se ha sabido muy poco del asunto a través de los medios de comunicación.

Aunque este sólo hecho justificaría una nota dedicada al tema, dos circunstancias adicionales vuelven a poner la justicia de paz en el tapete. Por una parte, la LOJP, en su artículo 57, estipula que:

"La implementación de los postulados contenidos en esta Ley se desarrollará de manera gradual y progresiva atendiendo a las necesidades, capacidad y desarrollo de cada comunidad, lo cual deberá hacerse dentro de un lapso que no exceda de dos (2) años, contados a partir de la fecha de promulgación de la presente Ley".

En vista de que esos dos años acaban de cumplirse, procede preguntar qué pasa con la justicia de paz. Por otra parte, aunque posiblemente aislada (o hasta tergiversada por la prensa), una reciente declaración del Fiscal General de la República en la cual manifiesta que la justicia de paz ha fracasado y que es preciso derogar la LOJP llama a la reflexión, tanto por lo general y lapidario del diagnóstico publicitado como por la alta investidura de quien lo hace.²

A la luz de las líneas anteriores, creo que es preciso comenzar la reflexión recordando las notas específicas de la justicia de paz venezolana, su potencial, y sus limitaciones, antes de evaluar sus logros hasta la fecha.

El potencial de justicia de paz en Venezuela

El proyecto de justicia de paz nace en un contexto en el cual más de 85% de la población carece de acceso a la justicia formal y los que lo tienen deben correr con los costos, las demoras y los riesgos de un sistema judicial formalista, cuantitativamente sobrecargado y éticamente cuestionado.³ El primer cometido de la justicia de paz es, por ende, proporcionar a las vastas mayorías excluidas, una justicia accesible, gratuita, oportuna, comprensible y justa.

La justicia de paz venezolana es, sin embargo, un proyecto que ofrece marcados contrastes con la justicia de paz en la mayoría de los países que cuentan con instituciones con ese nombre, tales como Estados Unidos, Honduras, Panamá, Guatemala y El Salvador, o que tienen otras instituciones que pueden cumplir funciones análogas, tales como los tribunales de pequeñas causas.⁴ Ello es así, por una parte, gracias a la visión de los promotores del proyecto inicial que se abstuvieron de calcar esos modelos.⁵ Es así, también, gracias a los críticos y adversarios del proyecto quienes, independientemente de sus muy diversas motivaciones, hicieron un gran favor a la justicia de paz al impulsar su transformación de un apéndice de la justicia ordinaria, con una probabilidad reducida de lograr sus propósitos, en un medio alternativo para la resolución de conflictos con un prometedor potencial para lograr esos propósitos y, además, promover el desarrollo de las personas y las comunidades en Venezuela.⁶

La misión de los jueces de paz es ayudar, con un mínimo de formalidades y sin costo alguno, en la resolución de los conflictos pequeños — pero a menudo de enorme importancia para los involucrados — que se presentan en las comunidades. Para ello, disponen de dos herramientas: la conciliación y la decisión conforme a la equidad.

Según la LOJP, "el Juez de Paz procurará por todas las vías posibles y de manera obligatoria la conciliación entre los interesados, de modo que los mismos resuelvan consensualmente sus problemas" (Art. 36). De este modo, la orientación de la justicia de paz venezolana coincide con las recomendaciones de la mayoría de los analistas de los procedimientos alternativos para la resolución de conflictos a nivel mundial que otorgan la más alta prioridad a la mediación, es decir, la conciliación.⁷ Ello es así porque la mediación parte del supuesto básico que los participantes en un conflicto son los que mejor conocen sus necesidades, deseos y posibilidades y que, con la ayuda apropiada, son los más indicados para encontrar una solución mutuamente satisfactoria. De hecho, el procedimiento busca promover acuerdos que se ajusten a los intereses y las circunstancias particulares de las partes, más que determinar quién tiene la razón o la culpa. Para lograr ese propósito, las personas deben conservar la mayor libertad para encontrar una solución propia a su controversia; aunque el mediador puede hacer sugerencias, los afectados no están obligados a aceptarlas. Son ellos, y no el mediador, los actores principales de la conciliación.

Bajo estas condiciones, la conciliación promete importantes ventajas:

La colaboración en un esfuerzo para resolver su problema propende a restablecer e inclusive mejorar la relación entre los involucrados, lo cual es particularmente importante cuando se trata

de un conflicto entre personas que quieren o deben seguir tratándose en la familia, en la comunidad o en el lugar de trabajo.

La participación en la decisión y su libre aceptación promueve el cumplimiento voluntario.

Entendido así, el procedimiento no sólo "resuelve" los problemas individuales y comunitarios, sino también brinda la oportunidad para el aprendizaje y el desarrollo de las personas envueltas en los conflictos.

A raíz de su participación en la conciliación, los afectados tienen la posibilidad de darse cuenta que tienen la capacidad para resolver sus problemas en colaboración: que pueden tomar decisiones en los asuntos que afectan sus vidas y que para ello tienen la necesidad de reconocer al otro como interlocutor válido, por encima de sus diferencias.⁸ En consecuencia, la mediación se perfila como el procedimiento alternativo que encierra el mayor potencial para transformar a los individuos a través de la potenciación y del reconocimiento. Mutatis mutandi, lo mismo puede decirse de las comunidades: "[L]a mediación comunitaria es un sistema que potencia a los miembros contrincantes de una comunidad para que ellos mismos se proporcionen 'justicia oportuna, eficiente y a bajo costo'".⁹

Si las partes no logran llegar a un acuerdo a través de la conciliación, los jueces de paz deben tomar una decisión pero ésta ha de basarse en la equidad, no necesariamente en la ley y mucho menos en detalles procedimentales que evaden la sustancia del problema. De allí que, pese a las protestas del gremio, no se necesita ser abogado para ser juez de paz — de hecho, el único requisito formal es saber leer y escribir — pero sí se requieren cualidades morales reconocidas por los miembros de las comunidades donde residen y ejercen los jueces de paz.

Estas comunidades de aproximadamente 4000 habitantes¹⁰ postulan y eligen a los jueces de paz y están facultadas para destituirlos mediante referéndum revocatorio. Pero además del voto, la justicia de paz crea otras oportunidades para la participación ciudadana: la ley dispone que las comunidades también deben participar suministrando listas de técnicos, peritos, profesionales y otros miembros de la comunidad dispuestos de colaborar con la justicia de paz ad honorem como, por lo demás, lo hacen los propios jueces que no perciben remuneración alguna. Deben, además, participar en las juntas interdisciplinarias de conciliación y ayudar en la dotación y funcionamiento de los Centros de Justicia de Paz. Por último, puesto que la ley privilegia el trabajo comunitario entre las castigos que pueden imponer los jueces de paz, prevé la participación de los sancionados en la resolución de los problemas de su comunidad.

La justicia de paz tiene, pues, el potencial de impulsar el desarrollo comunitario y la potenciación social a través de la devolución a las comunidades de sus antiguas funciones de conciliación y resolución de conflictos, superando los obstáculos estructurales a la participación de los sectores tradicionalmente marginados o su reducción a un ritual formal y suma cero. Abre así mismo la

oportunidad para el rescate o desarrollo de normas y criterios comunitarios y para el mejoramiento de las relaciones intracomunitarias.

En resumen, no se trata únicamente de un intento de reducir la carga de los tribunales y ni de paliar la crisis del sistema judicial. La justicia de paz no puede ser vista como el instrumento único y ni siquiera principal para enfrentar dicha crisis; tampoco debe ser vista como una tabla de salvación que podrá cargar con una variedad infinita de problemas y conflictos náufragos, yendo desde la seguridad ciudadana hasta las tarifas telefónicas.¹¹ Debe ser comprendida, más bien, como un proyecto encaminado a ampliar y democratizar el acceso a una justicia oportuna y cercana por parte de los sectores marginados, populares y no tan populares, mediante un programa integral para la resolución de conflictos a nivel comunitario que, como tal, impulsa la formación y el fortalecimiento de la sociedad civil y de los individuos que la integran.

Los logros de la justicia de paz

Aunque más reducidas de lo que a veces se cree o proclama, las posibilidades y promesas del proyecto de justicia de paz son, como se acaba de señalar, mucho más amplias de lo que se suele suponer.

Para calibrar los logros y las limitaciones de la justicia de paz hasta la fecha, es preciso recordar que, si bien la LOJP data de diciembre de 1994, las primeras elecciones de jueces de paz no llegaron a celebrarse hasta agosto de 1995. La demora es atribuible en gran medida al papel que, por ley y por la lógica de la descentralización, deben desempeñar los municipios en la implantación de la justicia de paz. Como mínimo, éstos deben aprobar una ordenanza relativa a la elección de los jueces, establecer las circunscripciones intramunicipales y organizar el proceso electoral; aunque razonables y no económicamente excesivos, tales requisitos todavía contribuyen al retraso en la implementación de la justicia de paz en muchos estados.

En los quince meses siguientes se eligieron 375 jueces, suplentes y conjueces que conforman 125 equipos de justicia de paz en 8 municipios. Si bien se trata de una cifra modesta cuando se compara con los 5720 equipos de justicia de paz necesarios para atender una población de 22,5 millones, se han iniciado los procesos electorales en 113 municipios para elegir 2500 equipos en el transcurso de 1997. Por otra parte, tomando en cuenta solamente las estadísticas de los equipos ya instalados, la justicia de paz ha resuelto 5120 conflictos en 85 comunidades, es decir un promedio de 60 por centro de justicia de paz, cifra que resulta notable si se considera que muchos de éstos tienen pocos meses funcionando.¹²

Más allá de los números, merece la pena destacar dos elementos nombrados en el último párrafo. Los jueces, en la gran mayoría de los casos, funcionan como Equipos de Justicia de Paz, lo cual no sólo permite la distribución del trabajo, a menudo necesaria cuando se trata de cargos ad honorem, sino también conjura uno de los riesgos que planteaba la institución — la posible

creación de una nueva especie de caciques comunitarios.¹³ Por otra parte, trabajan en Centros de Justicia de Paz — no tribunales o juzgados — confirmando su carácter como procedimiento alternativo y no como mero apéndice de la justicia ordinaria.

El hecho de que ambos aspectos trascienden lo meramente nominal se ve plasmado en los procedimientos utilizados. Aunque existía el riesgo de que los nuevos jueces, seducidos por su investidura o presionados por el tiempo, terminaran por emitir decisiones/sentencias, casi todos los casos han sido resueltos por vía de la conciliación. De hecho, se conoce de solamente una decisión conforme a la equidad.

En la mayoría de los casos, la participación comunitaria en el programa ha ido mucho más allá del momento electoral. Esto ha sido particularmente notable en Valencia, donde el municipio no proporcionó el aporte material, previsto en la LOJP, para el funcionamiento de los Centros de Justicia de Paz y éstos han tenido que automantenerse, contando con sus comunidades que donaron muebles y equipos de oficina así como diversos servicios en apoyo de las actividades de la justicia de paz.

En Valencia también se presentan algunos de los indicios más contundentes del potencial transformador de la justicia de paz, que no se limita a las relaciones interpersonales sino que se extiende a las relaciones intracomunitarias: a través de la justicia de paz se logró resolver el conflicto recurrente, permeado de hostilidad y suspicacia mutua, entre los habitantes criollos y los vecinos de origen colombiano, dando lugar a una nueva percepción entre los dos sectores y un cambio en el clima social del barrio.

Para calibrar el impacto cuantitativo y cualitativo de la justicia de paz será preciso realizar múltiples investigaciones, muchas de las cuales tendrán que esperar la extensión del programa a todo el territorio nacional así como el transcurso de más tiempo para que se puedan evaluar sus efectos a más largo plazo. Sin embargo, con la información disponible ahora, es posible afirmar que, juzgado con arreglo a los criterios que impulsaron su creación y desarrollo, el proyecto está cosechando notables éxitos y que, en definitiva, no se justifica la conclusión que la justicia de paz ha fracasado. Desde esta perspectiva, no se trata de derogar la LOJP, sino de promover su cumplimiento.

NOTAS

1. Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 4.817 Extraordinaria de 21 de diciembre de 1994.
2. El Carabobeño, 4 de octubre de 1996.
3. La Asociación Civil Primero Justicia, basándose en informes del Banco Mundial, ubica la duración aproximada de los procesos civiles en 783 días hábiles y, citando una encuesta reciente, señala que sólo el 7% de los venezolanos confía en el sistema judicial.

4. Véase Instituto Latinoamericano de Naciones Unidas para la Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, Estudio de Características y necesidades de Capacitación de Jueces de Paz Legos en Centroamérica y Panamá, San José, 1992 y Christopher Whelan, Small Claims Courts: A Comparative Study, Oxford: Clarendon Press, 1990.
5. Entre las experiencias continentales, la peruana aparentemente resultó la más útil.
6. Eva Josko de Guerón, "De la Ley Orgánica de Tribunales y Procedimientos de Paz a la Ley Orgánica de Justicia de Paz: La reforma vista desde la perspectiva de los procedimientos alternativos para la resolución de conflictos", 1995, en A.R. Brewer Carías, La Ley Orgánica de Justicia de Paz (en prensa).
7. Eva Josko de Guerón, "Los Procedimientos (Alternativos) para la Resolución de Conflictos en la Cambiante Relación entre lo Público y lo Privado" en Fundación García Pelayo, Lo Público y lo Privado, 1996.
8. R.A.B. Bush y J.P. Folger, The Promise of Mediation: Responding to Conflict Through Empowerment and Recognition, San Francisco: Jossey-Bass, 1994.
9. Barbara Filner, "Community Mediation in the Courts of Justice", Forum, Winter 1992.
10. En marcado contraste con las parroquias o circunscripciones de 60.000 que preveía la LOTPP.
11. Esta percepción, con los graves riesgos de fracaso que conlleva, se percibe en las propuestas de algunos amigos de la justicia de paz y se vio plasmada en el proyecto de Ley de Seguridad Ciudadana presentado por el Ministerio de Relaciones Interiores en 1995.
12. Datos de la Asociación Civil Primero Justicia, que fueron recabados cuando los jueces elegidos en noviembre de 1996 a penas comenzaban a posesionarse de sus cargos.
13. Para este y otros riesgos y retos, véase Josko de Guerón, 1995.