

UNIVERSIDAD INTERNACIONAL SEK
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES

Trabajo de fin de carrera titulado:

JUSTICIA DE PAZ EN EL ECUADOR:
CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES, VENTAJAS Y
PROBLEMÁTICA EN SU IMPLEMENTACIÓN

Realizado por:

JOSÉ IGNACIO ALMEIDA HERNÁNDEZ

Como requisito para la obtención del título de:

ABOGADO

QUITO, FEBRERO DE 2013

DECLARACIÓN JURAMENTADA

Yo, JOSÉ IGNACIO ALMEIDA HERNÁNDEZ, declaro bajo juramento que el trabajo aquí descrito es de mi autoría; que no ha sido previamente presentada para ningún grado o calificación profesional; y, que he consultado las referencias bibliográficas que se incluyen en este documento.

A través de la presente declaración cedo mis derechos de propiedad intelectual correspondientes a este trabajo, a la UNIVERSIDAD INTERNACIONAL SEK, según lo establecido por la Ley de Propiedad Intelectual, por su Reglamento y por la normatividad institucional vigente.

.....

JOSÉ IGNACIO ALMEIDA HERNÁNDEZ

RESUMEN EJECUTIVO

El Estado Constitucional de Derechos y Justicia que surge de la Constitución de la República de 2008, proclama como fin máximo la consecución del Buen Vivir o Sumak Kawsay, a través de un reordenamiento de la estructura del Estado ecuatoriano y en consecuencia, de sus sistemas jurídico, político y económico. En este ámbito, el acceso de la sociedad a la justicia representa un reto esencial para lograr los objetivos planteados por la Constitución, pero la realidad del sistema de administración de justicia en Ecuador ha estado marcada por la intervención indiscutible de la impunidad, la ética permisiva y el incumplimiento de la ley, lo que ha provocado inseguridad jurídica y una total falta de confianza de sus usuarios.

Como respuesta al sistema de administración de justicia ordinario, caracterizado por su lentitud, inoperancia e ineficiencia, el Estado se ve obligado a incluir la Justicia de Paz en los textos constitucionales como un mecanismo capaz de resolver conflictos de forma más amigable, directa y efectiva, pero el insuficiente desarrollo doctrinario y normativo de la Justicia de Paz, impiden que se logren designar jueces y juzgados de paz de forma efectiva, por lo que es necesario un estudio específico destinado a absolver los diversos cuestionamientos que surgen de la oscuridad normativa y de la insuficiente atención provista desde el Estado hacia este órgano de solución de conflictos.

ABSTRACT

The Constitutional State of Rights and Justice that arises from the Constitution of 2008, proclaims as a principal goal the achievement of the Sumak Kawsay through the reorganization of the structure of the Ecuadorian state and therefore, their legal, political and economic systems. In this area, the society access to justice is a fundamental challenge for the State, in order to permit to achieve the objectives set by the Constitution, but the reality of the justice system in Ecuador has been marked by the intervention of impunity, permissive ethics and no fulfillment of law, which has caused legal uncertainty and a total lack of trust of its users.

In response to the ordinary system of justice, characterized by slowness, ineffectiveness and inefficiency, the State is obliged to include the Justice of Peace in constitutional texts as a mechanism to resolve conflicts in a more friendly, direct and effective way, but the insufficient development of doctrine and policy of the Justice of the Peace, doesn't permit the implementation and designation of judges of peace effectively, so the State needs a specific study designed to absolve the various questions that arise from darkness and insufficient regulations that actually are provided by law.

INTRODUCCIÓN

La evolución y desarrollo de la Ciencia Jurídica nos ha llevado a reconocer que la justicia es un valor supremo para los pueblos. En la actualidad no se pueden entender los procesos sociales sin la existencia de la justicia como una vía para llegar a la armonía, a la equidad, a la estabilidad y a la seguridad. Más allá de lo jurídico, la justicia es un valor exigido por los ciudadanos quienes han sido los gestores y creadores de los diversos mecanismos que permiten efectivizar no solo los derechos contemplados en las normas, sino aquellas costumbres, valores y principios colectivos que marcan la moral colectiva.

Como una de las distintas manifestaciones de administración de justicia, apareció la denominada justicia de paz, que es un sistema particular caracterizado por la aplicación directa y efectiva de las costumbres comunitarias, procedimientos sencillos y la colaboración de las partes que intervienen en un conflicto con el fin de generar armonía, concordia, fraternidad y por supuesto: justicia. La justicia de paz se ha ejercido en algunas partes del mundo, con antecedentes en el Imperio Romano en el que intervenían los jueces pedáneos con poder para resolver las causas leves y los negocios de poca importancia, e incluso, en la Inglaterra de 1195, con los jueces de paz elegidos por Ricardo Corazón de León para que preserven la paz en lugares conflictivos. En la actualidad, países de Europa como España, países sudamericanos como Colombia, Perú y Venezuela o norteamericanos como los Estados Unidos, también han diseñado mecanismos normativos y de aplicación práctica de la justicia de paz. La justicia de paz se ha desarrollado en estos países como una

forma mucho más apegada a aquella gente que tiene dificultades para acceder a los órganos ordinarios de administración de justicia.

Hoy por hoy, el Estado ecuatoriano bajo el mandato del artículo 189 de la Constitución de Montecristi, contempla la existencia de la justicia de paz como una forma viable de reconocer los derechos de los pobladores comunitarios a través de la designación de jueces de paz como administradores de justicia y juzgados de paz como órganos de administración de justicia pertenecientes a la Función Judicial. Al ser una justicia nueva para los ecuatorianos, aunque fue contemplada en la Constitución Política de 1998 y en otras disposiciones de años pasados que tenían clara influencia española como la Constitución de Cádiz de 1812, la realidad demuestra que no se han podido implementar juzgados de paz.

Tratadistas nacionales especializados en justicia de paz como Jaime Vintimilla Saldaña¹, afirman que no existe la suficiente voluntad política ni desarrollo doctrinario ni legislativo en Ecuador, tampoco el suficiente conocimiento social de las consideraciones generales y ventajas que puede suponer la justicia de paz.

Textualmente, asevera que “lamentablemente, pocos estudios nacionales se han realizado sobre la figura que nos atañe, obras donde además de presentar diversos matices, abundan más bien en criterios generalizantes, sin brindar una atención funcional y real al tema.”²

¹ Jaime Vintimilla Saldaña es doctor en Jurisprudencia por la P.U.C.E y ha obtenido un diplomado superior en manejo de conflictos por la Universidad Santa María de Chile y UDLA de Ecuador; Especialista en manejo de conflictos con formación en varios países, mediador calificado nacional e internacional.

² VINTIMILLA, Jaime. Justicia de Paz en la Región Andina. Pág. 149.

Además, el mismo tratadista sostiene que “bien valdría tener una ley orgánica de justicia de paz donde se aclaren algunos pormenores que no se detallan en el Código Orgánico de la Función Judicial, pues así se evitarán interpretaciones suspicaces.”³

En ese sentido, la problemática para implementar juzgados de paz en Ecuador tiene una baraja de razones. Entre ellas, la insuficiencia normativa, el reconocimiento de otros sistemas de administración de justicia como la propia justicia indígena o la mediación comunitaria, los mismos que provocan confusiones, las debilidades económicas del Estado o la falta de interés social y gubernamental por implementar la justicia de paz.

Vecinos países como Perú, Colombia y Venezuela han dado pasos de adelanto en materia de justicia de paz, generando sobre todo, cuerpos normativos específicos que han permitido una implementación efectiva. Países de otros continentes como España y Estados Unidos también han tomado en cuenta a la justicia de paz con la misma esencia conciliatoria y apegada a la comunidad.

Tomando en cuenta estas consideraciones y atendiendo las disposiciones constitucionales, la justicia de paz debe desarrollarse académicamente e implementarse, potenciarse y entenderse como un sistema que permitirá acceder a la justicia de forma efectiva, siendo una justicia más cercana a los pobladores comunitarios y enmarcada en valores propios de las comunidades rurales. Vivimos un momento en el que el Estado ya no tiene el monopolio de la administración de justicia y la ha democratizado, permitiendo a aquellas expresiones de justicia que no están determinadas por lo jurídico, manifestarse libremente.

³ VINTIMILLA, Jaime. Entrevista realizada el 29 de enero de 2013 en Quito. Entrevistador: José Ignacio Almeida.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA JUSTICIA DE PAZ

*Los pueblos a quienes no se hace justicia se la
toman por sí mismos más pronto o más tarde.*

Voltaire (1694-1778)

1.1 RESEÑA HISTÓRICA DE LA JUSTICIA DE PAZ EN EL MUNDO

Las relaciones humanas han transcurrido por el tiempo buscando siempre la convivencia y la aplicación de los valores sociales por los que se ha luchado en diversos períodos de la historia. Estas luchas han surgido por la necesidad de encontrar equilibrio, respeto, tolerancia y en definitiva armonía colectiva, llegando el hombre a desarrollar lo que conocemos como justicia para cumplir con dichos objetivos. La justicia se proyecta de diversas formas y en distintas magnitudes, pero categóricamente, ha supuesto un pilar esencial en la construcción del Estado y en el mejoramiento de las relaciones civiles. La larga y continua búsqueda de la justicia ha obligado a formular distintas concepciones de ella, que son entendibles por la diversidad de cosmovisiones de los pueblos, los distintos componentes ancestrales, los continuos procesos sociológicos e incluso la variable realidad geográfica. Pero más allá de las diferencias, la justicia está presente en todos los rincones del planeta, y una de sus manifestaciones, la justicia de paz, también.

Diversos son los orígenes de la justicia de paz en el mundo. Podría decirse que cada espacio geográfico del planeta ha desarrollado en la antigüedad su propio esquema

funcional de la justicia de paz, adaptada a cada una de las realidades sociales, a las instituciones y a los gobernantes de cada una de las épocas. En este gran proceso, han intervenido romanos, imperios británicos y hasta indígenas sudamericanos, quienes han participado en el trabajo de desarrollo y perfeccionamiento de esta justicia caracterizada por su informalidad y función comunitaria.

Al respecto, algunos tratadistas afirman que el primer antecedente lejano de la justicia de paz surgió en Roma y se denominaba *defensor civitatis*. Este dato es totalmente discutido por las funciones que desempeñaba este empleado público.

Durante el gobierno del emperador Valentiniano I, en la mitad del siglo IV, se creó el cargo de defensor civitatis, magistratura municipal, cuya misión era la de velar por el pueblo que padecía las incontrolables exacciones de los magistrados y la crisis económica que afectó al mundo romano desde el siglo III.⁴

Aunque esta figura del *defensor civitatis* tiene similitud con las funciones del juez de paz por dedicarse a defender los derechos e intereses menoscabados de la población, resulta más apegado a las funciones del defensor del pueblo. Actualmente, la Constitución de Montecristi en su artículo 215 obliga a la Defensoría del Pueblo a ejercer la protección y tutela de los derechos de los habitantes del Ecuador y la defensa de los derechos de las ecuatorianas y ecuatorianos que estén fuera del país. Por este motivo, la balanza teórica tiende a inclinarse para explicar que efectivamente fue el antecesor directo del defensor del pueblo, conjuntamente con otros funcionarios como el “Euthynoi griego, el Yan chino o el Olho de Rei (Ojo del Rey) en el Imperio Persa.”⁵

⁴ DÍAZ, Mafalda; DE HANISCH, Melián. *Antecedentes del defensor del pueblo*. Pág. 3.

⁵ MARTÍN, Ana Rosa. *El Defensor del Pueblo. Antecedentes y Realidad Actual*. Pág. 427. Recuperado del 7 de diciembre de 2012 de: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2758/14.pdf>

En el mismo Imperio Romano, la historia se remite a los *jueces pedáneos*, quienes entre los romanos, “eran los jueces que no tenían autoridad sino para conocer las causas leves y de los negocios de poca importancia, porque no necesitaban sentarse *pro tribunali* para dar audiencia, sino que solían oír a los litigantes y decidir sus contiendas de plano y en pie.”⁶

Parece ser más preciso este antecedente, pues aquí sí se distinguen elementos mucho más apegados a los de la justicia de paz actual planteada en las normas ecuatorianas, como la solución de conflictos leves, la informalidad y la solución rápida de las controversias en unidad de acto. La Constitución de la República vigente, manifiesta en su artículo 189, que los jueces de paz deberán resolver conflictos individuales, comunitarios, vecinales o contravenciones y que utilizarán mecanismos de conciliación, dialogo, acuerdo amistoso y otros practicados por la comunidad para adoptar sus resoluciones; además de forma expresa, resalta que no será necesario el patrocinio de abogada o abogado

Continuando en el continente europeo, los británicos también han ido desenvolviendo varios elementos de la justicia de paz durante su historia, con sus características propias pero enfocadas al mismo fin que las demás.

En el sistema anglosajón, el origen de los jueces de paz se remonta a Inglaterra en 1195, cuando Ricardo Corazón de León encargó a algunos caballeros preservar la paz en áreas ingobernables. Ellos fueron los responsables ante el rey para asegurar el cumplimiento de la ley y se les conocía como *custodes pacis* (guardianes de la paz). Los *custodes pacis* fueron los antepasados de los jueces de paz. Durante 1320, los guardianes de la paz fueron nombrados en cada condado, y por la década de 1340 estos guardianes tenían autoridad para conocer delitos y castigar a los infractores. El título de la Justicia de Paz deriva de 1361 durante el reinado de Eduardo III, por lo que es una de las oficinas más antiguas en el sistema de la Common Law.⁷

⁶ ESCRICHE, Joaquín. *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*. Pág. 257.

⁷ GOVERNMENT OF SOUTH AUSTRALIA. *Justice of the Peace Handbook*. Pág. 9.

En nuestra geografía andina, existen registros que dejan constancia sobre una propia justicia de paz, marcada por antecedentes indígenas y por una administración de justicia ejercida por las autoridades comunitarias.

Estos antecedentes, se remontan a la época preincaica, en la cual los ancianos (curacas) ejercían la dirección del pueblo y por ende administraban justicia; en otros casos lo hacían los guerreros más sobresalientes, quienes adquirirían el poder mediante la fuerza y la coacción. Posteriormente, durante el imperio de los incas, la administración de justicia estaba a cargo de los caciques.⁸

Existen también otras referencias históricas que van apegadas a la regulación normativa de la justicia de paz. En este marco, aunque la justicia de paz no se manifiesta con este título, ya no se concibe como una práctica natural o espontánea de administración de justicia, sino como un sistema más desarrollado, con características que conserva hasta la actualidad como la conciliación y otros propios de esa época como la resolución de controversias como negocios civiles o injurias. Fue la Constitución de Cádiz de 1812, el cuerpo normativo que catapultó a la justicia de paz en Latinoamérica, bajo el mandato de su artículo 282.

Así, “la justicia de paz, entendida como una autoridad que resuelve conflictos de manera directa, es una institución anterior a la independencia de los países andinos. Aparece en la Constitución de Cádiz de 1812”⁹. De acuerdo al artículo 282 de dicha Constitución, “el alcalde de cada pueblo ejercerá en él el oficio de conciliador; y el que

⁸ COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS. *Gente que hace justicia. La justicia de paz*. Pág. 111.

⁹ LOVATÓN, David; FRANCO, Rocío; ARDITO, Wilfredo; LA ROSA, Javier; & FARFÁN, Gorge. *La Justicia de Paz en los Andes*. Pág. 31.

tenga que demandar por negocios civiles o por injurias, deberá presentarse a él con este objeto.”¹⁰

Estos antecedentes demuestran que la justicia de paz es una manifestación de la administración de justicia que ha perdurado en el tiempo y ha atravesado fronteras. No existe un lugar ni un momento específico en el que la justicia de paz haya nacido, sino más bien, constituye el producto de un largo proceso evolutivo.

1.2 RESEÑA HISTÓRICA DE LA JUSTICIA DE PAZ EN ECUADOR

1.2.1 La Justicia de Paz en Ecuador antes de 1998

En Ecuador no se documentan mayores antecedentes históricos sobre la justicia de paz. Se destaca como punto clave la influencia en los países andinos de la Constitución de Cádiz de 1812, que desde Europa contagió a Sudamérica con la figura de la conciliación, tal como se expresó en el acápite anterior.

En el Ecuador, como en Colombia, la justicia de paz no estaba reconocida por los textos constitucionales. Sin embargo, la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1861 encargó a los alcaldes municipales —nominados también como jueces de primera instancia— desarrollar el oficio de jueces conciliadores y de paz en materias civiles e injurias; los jueces parroquiales tenían también la misma función dentro de su jurisdicción, pero incluyéndose en este caso delitos leves y las causas civiles de su competencia.¹¹

Posteriormente, durante los años noventa, hubo una propuesta inicial de reconocer legalmente a la justicia de paz en Ecuador, la misma que constaba en los textos de un

¹⁰ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA. Promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812.

¹¹ LOVATÓN, David; FRANCO, Rocío; ARDITO, Wilfredo; LA ROSA, Javier; & FARFÁN, Gorge. *La Justicia de Paz en los Andes*. Pág. 35.

anteproyecto de Código Orgánico de la Función Judicial. Aunque este proyecto de Código naufragó, se debe mencionar el hecho de que la justicia de paz ya venía siendo considerada como una manifestación de administración de justicia digna de incluirse en este cuerpo normativo orgánico desde hace veinte años.

Como antecedente normativo que no se logró concretar, en 1993 existía un anteproyecto de Código Orgánico de la Función Judicial donde se incluía a la justicia de paz bajo requisitos como: Existirán jueces de paz en las ciudades que determine la Corte Suprema de Justicia, la que además establecerá su número y la circunscripción territorial en la que tengan competencia; los jueces de paz debían ser ecuatorianos; hallarse en ejercicio de los derechos de ciudadanía; tener título académico o profesional; y, gozar de buena reputación por su honorabilidad y moralidad.¹²

Continuando con los antecedentes de la justicia de paz en Ecuador, es imperante realizar algunas consideraciones, sobre todo, analizar el rol que han desempeñado algunas autoridades como los tenientes políticos. Por eso, es pertinente desarrollar algunas precisiones. En Ecuador los tenientes políticos son considerados el antecedente directo de los jueces de paz.

Es importante un breve acercamiento a esta figura en tanto en cuanto en las últimas décadas ha sido considerado como la primera autoridad de la parroquia en virtud de ser una autoridad de policía o juez de policía que juzgaba y sancionaba las infracciones de policía en su jurisdicción parroquial. Precisamente, la justicia de paz viene a reemplazar a estos jueces de policía que son considerados una especie de jueces de paz parroquiales especialmente en zonas rurales, pues en 1970 desaparecieron las tenencias políticas urbanas.¹³

Otros actores como intendentes y comisarios también han sido llamados como jueces de paz durante algún tiempo en Ecuador, pero el tratadista Jaime Vintimilla Saldaña, expresa al respecto lo siguiente:

¹² VINTIMILLA, Jaime. *Los métodos alternativos de manejo de conflictos y la justicia comunitaria*. Pág. 37 – 38.

¹³ VINTIMILLA, Jaime. *Los métodos alternativos de manejo de conflictos y la justicia comunitaria*. Pág. 58.

Se decía que los intendentes o comisarios eran una suerte de jueces de paz y hasta se los llamaba jueces de paz, pero muchos de ellos no estaban capacitados para ser jueces de paz, porque a la larga intentaban conciliar o llegar a un acuerdo pero finalmente daban una sanción, eran jueces sancionadores. Podríamos decir que se les denominaba como jueces de paz, hasta en algunos instructivos se los denominaba así, como jueces de paz, pero realmente no eran jueces de paz en el sentido real de la palabra.¹⁴

Más allá de estos elementos históricos, hasta 1998 no hubo desarrollo constitucional ni legal sobre la justicia de paz en Ecuador. Aunque en otros países como Perú se fue acentuando la justicia de paz dentro de procesos jurídicos y sociológicos, en nuestro país no corrió la misma suerte.

Es importante acotar también que “lamentablemente, pocos estudios nacionales se han realizado sobre la figura que nos atañe, obras donde además de presentar diversos matices, abundan más bien en criterios generalizantes, sin brindar una atención funcional y real al tema.”¹⁵

1.2.2 Justicia de Paz en la Constitución Política de 1998

En 1998, la Constitución Política del Ecuador dio campo para la inclusión de la justicia de paz desarrollado de forma muy oscura la existencia de los jueces de paz, pero de todos modos supuso la introducción en la norma suprema del Estado, de este sistema de administración de justicia.

La Constitución Política del Ecuador, en su artículo 191, establecía que el ejercicio de la potestad judicial corresponderá a los órganos de la Función Judicial. Se establecerá la unidad jurisdiccional. De acuerdo con la ley habrá jueces de paz, encargados de resolver en equidad conflictos individuales, comunitarios o vecinales.

¹⁴ VINTIMILLA, Jaime. *Entrevista realizada el 29 de enero de 2013 en Quito*. Entrevistador: José Ignacio Almeida.

¹⁵ VINTIMILLA, Jaime. *Justicia de Paz en la Región Andina*. Pág. 149.

El cuerpo constitucional citado ya dio cabida a la existencia de jueces de paz pero de forma muy vaga y simple, tal como se puede deducir del artículo mencionado, por lo que su implementación no fue posible de llevarse a cabo. El artículo 191 solo hizo referencia a que existirán jueces de paz y definió el tipo de conflictos que iban a conocer. En consecuencia, tampoco se pudo implementar ningún juzgado de paz por una extrema simpleza descriptiva.

1.2.3 Justicia de Paz en la Constitución de la República de 2008

La Constitución vigente generada bajo un proceso de reforma institucional, jurídica y política también incluyó a la justicia de paz en un solo artículo. Se puede entender la inserción de la justicia de paz en el texto constitucional como parte del reconocimiento de nuevos procesos sociales que exigen la inclusión y reconocimiento de las diferentes realidades, tanto geográficas, étnicas, raciales o culturales y como un entendimiento del Estado dándose cuenta que los conflictos no solamente se resuelven en los juzgados, tribunales o cortes del Derecho Ordinario. Así como se dio paso firme a la justicia indígena y al derecho para ejercer normas propias y mecanismos de administración de justicia diferentes a los de nuestro derecho positivo, la justicia de paz se presentó como un medio de cercanía geográfica y cultural para usuarios que tienen un limitado acceso a la justicia ordinaria, dándoles así la posibilidad de solucionar los distintos y pequeños problemas infaltables en las comunidades y zonas rurales, de forma fácil, rápida, confiable, efectiva y gratuita. Siendo Ecuador un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, se debía garantizar desde la misma Constitución todo tipo de formas con las cuales se pueden tutelar los derechos de la población.

La justicia de paz, que en otros países con realidades similares a las nuestras, como es el caso de Perú, han funcionado de manera adecuada, parece ser un adecuado mecanismo de resolución de conflictos destinado a las personas de menores recursos económicos que habitan en zonas rurales o urbano marginales. A fin de que el sistema funcione adecuadamente y se llene el enorme vacío que existe actualmente en la administración de justicia, el sistema ha sido pensado de manera que sea verdaderamente accesible a sus destinatarios.¹⁶

En base a esta Constitución también se promulgó el Código Orgánico de la Función Judicial en el cual encontramos algunas normas que desarrollan puntos importantes sobre la justicia de paz pero que no permiten implementarla de forma efectiva.

¹⁶ ANDRADE, Juan Carlos. *La Justicia de Paz*. Pág. 474.

CAPÍTULO II

ANÁLISIS DE LA BASE LEGAL EN MATERIA DE JUSTICIA DE PAZ EN ECUADOR

*La libertad es el derecho a
hacer lo que las leyes permiten.*

Montesquieu (1689 – 1755)

2.1 JUSTICIA DE PAZ EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR DE 2008

Desde que se aprobó la Constitución de Montecristi de 2008, los cambios han sido estrictos dentro del país. Los constituyentes buscaron dar una reforma paradigmática con un vuelco de 360 grados que redefinió el ordenamiento institucional, jurídico, político y económico del Estado. La Constitución con su estructura esencialmente garante, buscó entre otras cosas, mejorar el acceso a la justicia para beneficio de sus usuarios, puesto que la desconfianza en el sistema era generalizada.

Una lectura atenta de la Constitución nos revela la existencia de un proceso de transformación constitucional, que afecta al conjunto del diseño institucional del sistema político que estuvo vigente desde el proceso conocido como de retorno a la constitucionalidad y que definió el carácter del Estado y del sistema político vigente desde 1978. Esta modificación o transformación se expresa tanto en la caracterización de la parte dogmática de la Constitución, que es la que hace

referencia a los derechos, como en la parte orgánica, que define las estructuras del proceso decisional.¹⁷

En materia de justicia, la misma Constitución en el artículo 1, establece que Ecuador es un Estado constitucional de derechos y *justicia*. A partir de ahí, la propia justicia en su acepción genérica, toma espacios de protagonismo y relevancia, siendo uno de los pilares fundamentales de la Carta Magna y sobre todo, un fuerte pilar en el proyecto político actual, que ha destinado grandes esfuerzos, sobre todo económicos, a beneficio del sistema de administración de justicia.

La Constitución de la República hace mención de la justicia de paz en un solo artículo. Esta norma presenta de manera muy general la labor de los jueces de paz, las materias de su competencia, elementos esenciales como la conciliación, la informalidad al no ser necesaria la participación de un abogado y algunos requisitos específicos que debe cumplir el juez de paz para ejercer su cargo, como el respeto de la comunidad frente al juez de paz. Como lo expresa el siguiente artículo, la Constitución establece los parámetros más corrientes, comunes y ordinarios de lo que sería la justicia de paz en Ecuador. El Artículo 189 de la Carta Magana enuncia:

Las juezas y jueces de paz resolverán en equidad y tendrán competencia exclusiva y obligatoria para conocer aquellos conflictos individuales, comunitarios, vecinales y contravenciones, que sean sometidos a su jurisdicción, de conformidad con la ley. En ningún caso podrá disponer la privación de la libertad ni prevalecerá sobre la justicia indígena.

Las juezas y jueces de paz utilizaran mecanismos de conciliación, dialogo, acuerdo amistoso y otros practicados por la comunidad para adoptar sus resoluciones, que garantizarán y respetarán los derechos reconocidos por la Constitución. No será necesario el patrocinio de abogada o abogado.

¹⁷ ECHEVERRÍA, Julio. *El Estado en la Nueva Constitución*. Pág. 11.

Las juezas y jueces de paz deberán tener su domicilio permanente en el lugar donde ejerzan su competencia y contar con el respeto, consideración y apoyo de la comunidad. Serán elegidos por su comunidad, mediante un proceso cuya responsabilidad corresponde al Consejo de la Judicatura y permanecerán en funciones hasta que la propia comunidad decida su remoción, de acuerdo con la ley. Para ser jueza o juez de paz no se requerirá ser profesional en Derecho.¹⁸

En primer lugar, la Constitución menciona que los jueces de paz resolverán en equidad. Esto es, en base a las buenas costumbres comunitarias y no en base a Derecho o normas jurídicas.

Esto nos lleva a una reflexión de carácter más amplio que no podemos dejar de lado, por obvia. Es que justicia y derecho no van necesariamente de la mano. A veces, se encuentran. Lo deseable es que se encuentren siempre. Derecho y justicia pueden ir cada uno por su lado, y el deber del juez de paz, es mucho más que el del juez ordinario que es el de buscar la justicia material. Los jueces de paz son esencialmente hacedores de justicia y no aplicadores de normas jurídicas. Por ello, el orden jurídico señala que los jueces de paz deben actuar en equidad y no en derecho. Esto, porque las decisiones jurídicas pueden ser injustas en un caso concreto.¹⁹

En este mismo artículo, la Carta Magna se refiere a la competencia de los jueces de paz. El Art. 156 del Código Orgánico de la Función Judicial, determina que la competencia es la medida dentro de la cual la potestad jurisdiccional está distribuida entre las diversas cortes, tribunales y juzgados, en razón de las personas, del territorio, de la materia, y de los grados. La competencia de los jueces de paz son exclusivamente los conflictos individuales, comunitarios, vecinales y contravenciones, que deberán resolverse con la ayuda de los jueces de paz.

¹⁸ Constitución de la República del Ecuador. 2008.

¹⁹ ARDILA AMAYA, Édgar. *Jueces de paz ¿un nuevo modelo de justicia?* Pág. 139.

Otro elemento importante al que hace referencia la Constitución es la conciliación. Aunque contempla procedimientos de solución equivalentes como el diálogo o acuerdos amistosos, el espíritu de la redacción es netamente la conciliación. A través de la conciliación se buscan resolver las controversias de forma directa entre las partes, teniendo al juez de paz como el sujeto encargado de mostrar los caminos que pueden seguir las propias partes para resolver el problema. A la vez, demuestra que en Ecuador, así como en la mayoría de países que han implementado juzgados de paz, no es necesaria la intervención de un profesional en Derecho o abogado. Esto permite que la solución de controversias se realice sin la necesidad de solemnidades y por lo tanto, permite un acceso más abierto y libre a la justicia por parte de los miembros de la comunidad. Como sabemos, muchas veces las formalidades, solemnidades y la necesidad de cumplir con requisitos específicos como demandas, denuncias, abogados, diligencias judiciales, impiden que gran parte de la población pueda acceder a la justicia de forma inmediata, sobre todo, porque esto implica un gasto económico. Con la justicia de paz se busca evitar ese tipo de contratiempos y permitir la tutela de los derechos de los miembros de la comunidad de forma inmediata.

En aras al correcto análisis de este elemento, la administración de justicia no puede concebirse dentro de los estrechos moldes de la sola posibilidad formal de llegar ante los jueces en demanda de este servicio esencial del Estado o mirándolo como la simple existencia de una estructura judicial y burocrática ineficaz. La justicia debe ser el medio para llegar a tutelar los derechos, siendo también el derecho de todo ciudadano, fundamentado en el deber que tiene el Estado de prestar un servicio público esencial con el fin de garantizar el imperio de un orden verdaderamente justo, pronto y eficaz.²⁰

²⁰ CONTRERAS, Publio. *Justicia de Paz y Conciliación*. Pág. 27 - 28.

La Constitución insiste en algo importante, en el reconocimiento social y respeto por la persona de juez de paz, quien al interior de la comunidad es distinguido y considerado por haber llevado una vida correcta. Del mismo modo, hace énfasis en que el juez de paz deberá ser elegido por la comunidad, eso sí, no define bajo qué medio, lo que sí sabemos es que será con la decisión popular que no necesariamente se ejercerá a través del voto popular.

Finalmente y de forma expresa establece que los jueces de paz permanecerán en funciones hasta que la propia comunidad decida su remoción, de acuerdo con la ley. En este caso, si la Constitución como cuerpo normativo supremo del Estado define que los jueces de paz deberán ejercer sus funciones el tiempo que la comunidad decida, deberá respetarse este criterio. Aunque también da cabida a la frase *de acuerdo con la ley*. Como es de conocimiento general, no existe Ley de Justicia de Paz en Ecuador y por lo tanto, al no haber ley, no se ha definido que perdurarán en funciones el tiempo que la comunidad considere. Pese a ello, la Constitución explícitamente determina que cumplirán las actividades de administrar justicia por el tiempo decidido al interior de la comunidad, hasta que decidan su remoción.

2.2 JUSTICIA DE PAZ EN EL CÓDIGO ORGÁNICO DE LA FUNCIÓN JUDICIAL

El Código Orgánico de la Función Judicial es el único cuerpo normativo ecuatoriano, que aparte de la Constitución, contiene en sus páginas algunos puntos importantes para determinar la estructura y el funcionamiento de la justicia de paz, sin ser suficiente su contenido para poder implementar juzgados de paz de forma inmediata y

directa. Se presentan de forma clara en sus normas los principios, parámetros de competencia y características generales de la justicia de paz y notoriamente despliega el sentido constitucional referente a este órgano de administración justicia, de hecho parece una extensión desarrolladora del artículo 189 de la Constitución de la República. Si bien es limitado el contenido, da algunas luces y caminos definidos, pero repito, no son suficientes para implementar juzgados de paz ni designar jueces de paz de forma efectiva.

Las siguientes normas son copias textuales de los artículos del Código Orgánico de la Función Judicial que hacen referencia a la justicia de paz. A la vez, consta el análisis independiente realizado sobre cada uno de ellos.

Art. 247.- PRINCIPIOS APLICABLES A LA JUSTICIA DE PAZ.- La justicia de paz es una instancia de la administración de justicia que resuelve con competencia exclusiva y obligatoria los conflictos individuales, comunitarios, vecinales o contravenciones que sean sometidos a su conocimiento, procurando promover el avenimiento libre y voluntario de las partes para solucionar el conflicto, utilizando mecanismos de conciliación, diálogo, acuerdos amistosos y otros practicados por la comunidad para adoptar sus decisiones. No puede imponer acuerdos a las partes pero sí debe proponer fórmulas de solución, sin que ello implique anticipación de criterio ni se le pueda acusar de prevaricato. En caso de que las partes no lleguen a este acuerdo, la jueza o el juez de paz dictará su resolución en equidad, sin perjuicio del control constitucional correspondiente.

Como norma introductoria a la justicia de paz, este artículo busca dar un planteamiento casi epistemológico pero también un planteamiento de funcionamiento práctico de la justicia de paz. Se refiere a la competencia, a la conciliación, a las resoluciones en equidad y al control constitucional como elementos más importantes. Nos aclara que la justicia de paz es un sistema de administración de justicia que resuelve a través de la conciliación o las resoluciones en equidad conflictos individuales, comunitarios, vecinales o contravenciones, sin detallarlos de forma expresa. Las

resoluciones emitidas por el juez de paz estarán sujetas a control constitucional, es decir, no pueden vulnerar los derechos consagrados en la Constitución, lo que implica que pese a que haya formas determinadas de resolución de controversias en base a costumbres comunitarias, éstas no podrán atentar contra las normas contenidas en la Carta Magna. Atendiendo otros aspectos, esta norma sostiene que la justicia de paz es una instancia de la administración de justicia, criterio discutible, pues la justicia de paz es un sistema integrador que va más allá de una instancia, es un conjunto de acciones, decisiones, sujetos y procedimientos. Recordemos que las instancias van ligadas a los momentos procesales. “Las instancias procesales son cada una de las etapas en que interviene el juez en el proceso y que tienen por objeto el examen del conflicto presentado por las partes y su solución mediante una sentencia”²¹.

Art. 248.- VOLUNTARIADO SOCIAL.- Las juezas y jueces de paz desempeñarán sus funciones como un voluntariado para el servicio de la comunidad. Por lo tanto, no cobrarán emolumentos de ninguna clase. Sin embargo, el Consejo de la Judicatura establecerá un sistema de incentivos no económicos para las juezas y jueces de paz tales como cursos de capacitación, becas para estudios en el país o en el extranjero, reconocimiento público por el buen desempeño, entre otros.

Este es un artículo muy importante. De forma expresa y tajante la norma prohíbe que los jueces de paz reciban algún tipo de reconocimiento económico, que podría entenderse como honorario o remuneración. El Consejo de la Judicatura como órgano de gobierno de la Función Judicial deberá determinar los reconocimientos no económicos que corresponderán entregarse a beneficio de los jueces de paz por su labor esencial en la consecución de la paz y armonía social. Estos reconocimientos son interesantes, podrían ser

²¹ PÉREZ, María de Montserrat. *Derechos de los homosexuales*. Pág. 67.

por ejemplo becas para estudios, capacitaciones, seguros de salud, reconocimiento público a su gestión.

Art. 249.- JURISDICCION Y COMPETENCIA.- Habrá juzgados de paz en aquellas parroquias rurales en que lo soliciten las respectivas juntas parroquiales. En los barrios, recintos, anejos, comunidades y vecindades rurales y urbano-marginales, habrá juzgados de paz cuando lo soliciten las respectivas organizaciones comunales o vecinales debidamente constituidas. El Consejo de la Judicatura determinará la circunscripción territorial en la cual ejercerán sus funciones las juezas y jueces de paz.

Respecto al contenido de este artículo, debemos extraer tres elementos para su análisis detallado. El primero, la jurisdicción, el segundo la competencia y el tercero el papel que cumplen las juntas parroquiales.

En una definición muy coherente, el artículo 1 del Código de Procedimiento Civil define a la jurisdicción, como el poder de administrar justicia, consistente en la potestad pública de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado en una materia determinada, potestad que corresponde a los tribunales y jueces establecidos por las leyes.

Competencia es la medida dentro de la cual la referida potestad está distribuida entre los diversos tribunales y juzgados, por razón del territorio, de la materia, de las personas y de los grados.²²

Entendiendo estas definiciones que son compartidas por el Código Orgánico de la Función Judicial, no parece que el artículo 249 desarrolle de forma plena la jurisdicción y competencia de los juzgados de paz. En primer lugar la jurisdicción es una potestad de los jueces de paz que nace del Estado reconociéndoles capacidad para resolver conflictos comunitarios. En segundo lugar, la competencia en razón del territorio, deducimos que se dará en parroquias rurales y barrios, recintos, anejos, comunidades y vecindades rurales y urbano-marginales

²² Código de Procedimiento Civil. Registro Oficial Suplemento 58 de 12-jul-2005.

Dentro de este mismo artículo, las juntas parroquiales y las organizaciones comunitarias rurales y urbano-marginales debidamente constituidas, tienen un papel protagónico en la justicia de paz ecuatoriana. De su necesidad y solicitud al Consejo de la Judicatura dependerá la implementación de los juzgados de paz en estos espacios territoriales. Para comprender este elemento, debemos entender a la parroquia rural. El Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización define en su artículo 24 a las Parroquias Rurales como “circunscripciones territoriales integradas a un cantón a través de ordenanza expedida por el respectivo concejo municipal o metropolitano.” En definitiva es un espacio geográfico dentro de la división política administrativa del Estado.

Requisitos para la creación de parroquias rurales:

Son requisitos para la creación de parroquias rurales los siguientes:

- a) Población residente no menor a diez mil habitantes, de los cuales por lo menos dos mil deberán estar domiciliados en la cabecera de la nueva parroquia;
- b) Delimitación física del territorio parroquial rural de manera detallada, que incluya la descripción de los accidentes geográficos existentes, y que no implique conflicto con parroquias existentes;
- c) Cuando la iniciativa sea de la ciudadanía de la parroquia rural, la solicitud deberá estar firmada por al menos el diez por ciento de los ciudadanos de la futura parroquia, mayores de dieciocho años;
- d) Informe técnico del gobierno cantonal o distrital correspondiente; y,
- e) Para las parroquias que tienen límites con otro país se requerirá el informe técnico del ministerio correspondiente.

En las provincias amazónicas y fronterizas, por razones, entre otras, de interés nacional como la creación de fronteras vivas, las necesidades del desarrollo territorial, la densidad poblacional, debidamente justificadas el requisito de población para la creación de parroquias rurales será de dos mil habitantes en el territorio de la futura parroquia rural. En los cantones conformados mayoritariamente por población indígena afroecuatoriana y/o montubia, se podrán crear parroquias rurales con un mínimo de cinco mil habitantes.²³

²³ Art. 26. Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. Registro Oficial Suplemento 303 de 19-oct-2010.

En segundo lugar, es importante conocer el papel que desempeñan las juntas parroquiales como órganos de gobierno de las parroquias rurales.

Junta parroquial rural:

La junta parroquial rural es el órgano de gobierno de la parroquia rural. Estará integrado por los vocales elegidos por votación popular, de entre los cuales el más votado lo presidirá, con voto dirimente, de conformidad con lo previsto en la ley de la materia electoral. El segundo vocal más votado será el vicepresidente de la junta parroquial rural.²⁴

Atribuciones de la junta parroquial rural:

A la junta parroquial rural le corresponde:

- a) Expedir acuerdos, resoluciones y normativa reglamentaria en las materias de competencia del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural conforme este Código;
- b) Aprobar el plan parroquial de desarrollo y el de ordenamiento territorial formulados participativamente con la acción del consejo parroquial de planificación y las instancias de participación, así como evaluar la ejecución;
- c) Aprobar u observar el presupuesto del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural, que deberá guardar concordancia con el plan parroquial de desarrollo y con el de ordenamiento territorial; así como garantizar una participación ciudadana en la que estén representados los intereses colectivos de la parroquia rural en el marco de la Constitución y la ley. De igual forma, aprobará u observará la liquidación presupuestaria del año inmediato anterior, con las respectivas reformas;
- d) Aprobar a pedido del presidente de la junta parroquial rural, traspasos de partidas presupuestarias y reducciones de crédito, cuando las circunstancias lo ameriten;
- e) Autorizar la contratación de empréstitos destinados a financiar la ejecución de programas y proyectos previstos en el plan parroquial de desarrollo y de ordenamiento territorial, observando las disposiciones previstas en la Constitución y la ley;
- f) Proponer al concejo municipal proyectos de ordenanzas en beneficio de la población;
- g) Autorizar la suscripción de contratos, convenios e instrumentos que comprometan al gobierno parroquial rural;
- h) Resolver su participación en la conformación del capital de empresas públicas o mixtas creadas por los otros niveles de gobierno en el marco de lo que establece la Constitución y la ley;

²⁴ Art. 66. Ibídem.

- i) Solicitar a los gobiernos autónomos descentralizados metropolitanos, municipales y provinciales la creación de empresas públicas del gobierno parroquial rural o de una mancomunidad de los mismos, de acuerdo con la ley;
- j) Podrán delegar a la economía social y solidaria, la gestión de sus competencias exclusivas asignadas en la Constitución, la ley y el Consejo Nacional de Competencias;
- k) Fiscalizar la gestión del presidente o presidenta del gobierno parroquial rural, de acuerdo al presente Código;
- l) Destituir al presidente o presidenta o vocales del gobierno autónomo descentralizado parroquial rural que hubiere incurrido en las causales previstas en la ley con el voto conforme de cuatro de cinco miembros garantizando el debido proceso. En este caso, la sesión de la junta será convocada y presidida por el vicepresidente de la junta parroquial rural;
- m) Decidir la participación en mancomunidades o consorcios;
- n) Conformar las comisiones permanentes y especiales que sean necesarias, con participación de la ciudadanía de la parroquia rural, y aprobar la conformación de comisiones ocasionales sugeridas por el presidente o presidenta del gobierno parroquial rural;
- o) Conceder licencias a los miembros del gobierno parroquial rural, que acumulados, no sobrepasen sesenta días. En el caso de enfermedades catastróficas o calamidad doméstica debidamente justificada podrá prorrogar este plazo;
- p) Conocer y resolver los asuntos que le sean sometidos a su conocimiento por parte del presidente o presidenta de la junta parroquial rural;
- q) Promover la implementación de centros de mediación y solución alternativa de conflictos, según la ley;
- r) Impulsar la conformación de organizaciones de la población parroquial, tendientes a promover el fomento de la producción, la seguridad ciudadana, el mejoramiento del nivel de vida y el fomento de la cultura y el deporte;
- s) Promover y coordinar la colaboración de los moradores de la parroquia en mingas o cualquier otra forma de participación social para la realización de obras de interés comunitario;
- t) Designar, cuando corresponda, sus delegados en entidades, empresas u organismos colegiados;
- u) Emitir políticas que contribuyan al desarrollo de las culturas de la población de su circunscripción territorial, de acuerdo con las leyes sobre la materia; y,
- v) Las demás previstas en la Ley.²⁵

El Código Orgánico de la Función Judicial hace mención a que, exclusivamente, habrán juzgados de paz en parroquias rurales y en los barrios, recintos, anejos, comunidades y vecindades rurales y urbano-marginales. No se ha examinado ni considerado la posibilidad de que existan juzgados de paz en parroquias o comunidades

²⁵ Art. 67. Ibídem.

urbanas. A modo de ejemplo con un caso práctico hipotético ubicado en el Distrito Metropolitano de Quito, podríamos decir que las juntas parroquiales de Conocoto, Puembo o Guayllabamba si pueden solicitar juzgados de paz al ser parroquias rurales, a través de sus juntas parroquiales. Por otra parte, las parroquias de Cotacollao, Rumipamba o Guamaní, no podrán solicitar que se implementen juzgados de paz en sus espacios territoriales al ser parroquias urbanas. En este último caso, se debe resaltar que solamente las parroquias rurales están encabezadas gubernativamente por una junta parroquial, las parroquias urbanas no.

Sobre este punto, será adecuado que las instituciones gubernamentales y administrativas generen políticas públicas y diseñen normas con un bagaje analítico de los procesos sociológicos y con proyección de futuro, pues si bien hoy en día existen diversas parroquias rurales y la justicia de paz se ha configurado para atender las necesidades de justicia que aparecen en esos sectores, el incremento poblacional y la migración interna campo-ciudad, así como el incremento del urbanismo, debe llevar a considerar la posibilidad de que se vayan implementando juzgados de paz urbanos en un futuro.

La desigualdad espacial que se presenta en la distribución del planeta: cada vez mayor proporción de población viviendo en áreas urbanas que en áreas rurales, es la consecuencia de dos aspectos de la dinámica demográfica. Por un lado, la migración masiva desde el campo hacia las ciudades y por otro, el crecimiento natural de la población urbana. Esta dinámica se acentuó profundamente con la modernidad y, según los datos demográficos, en mayor medida durante la segunda mitad del siglo XX.”²⁶

El propio C.O.O.T.A.D no menciona en ninguna de las atribuciones de las juntas parroquiales rurales algo referente a la solicitud de jueces de paz ante el Consejo de la

²⁶ MELO MORENO, Vladimir; MARTÍNEZ, Miguel. *Identidades*. Pág. 22.

Judicatura para que ellos, como integrantes de la comunidad, administren justicia en la parroquia. Eso sí, de conformidad al literal q) del artículo 67, busca que las juntas parroquiales promuevan la implementación de centros de mediación y solución alternativa de conflictos, según la ley. Definitivamente la mediación no es justicia de paz, pues como se expresa en la página 66 de este documento de investigación, la mediación no es un órgano ni un sistema de justicia proveniente de la Función Judicial, eso sí, es un procedimiento reconocido por el Estado para la solución de conflictos por el cual las partes, asistidas por un tercero neutral llamado mediador, procuran un acuerdo voluntario, de acuerdo al artículo 43 de la Ley de Arbitraje y Mediación; mientras que los juzgados de paz si lo son, conforme lo establecido en el artículo 178 de la Constitución de la República, en la que entre otros, los juzgados de paz son órganos jurisdiccionales pertenecientes a la Función Judicial. Esto da la medida de que la justicia de paz está subsumida frente a otros sistemas de administración de justicia y no se le da la importancia que merece como un sistema público de solución de conflictos. Al menos, el literal v) del mismo artículo, se refiere a las demás atribuciones previstas en la Ley, pero el gobierno y la administración pública en general, como principales actores responsables del acceso a la justicia, deberían promover de forma expresa la implementación y potenciamiento de los juzgados de paz a través de los distintos cuerpos normativos vigentes.

Art. 250.- REQUISITOS PARA SER JUEZA O JUEZ DE PAZ.- Los requisitos para ser jueza o juez de paz son los siguientes:

1. Ser mayor de edad y hallarse en goce de los derechos de participación política;
2. Tener como mínimo instrucción primaria completa;
3. Hablar los idiomas predominantes en la parroquia;
4. Tener domicilio permanente en la parroquia, comunidad, barrio, recinto, anejo o vecindad donde se va a ejercer el cargo, con una residencia ininterrumpida no menor a tres años; y,
5. Gozar del respeto, consideración y apoyo de la parroquia, comunidad, barrio, recinto, anejo o vecindad en que va a ejercer el cargo.

Para ser jueza o juez de paz no se requiere ser profesional en derecho.
La ley de la materia establecerá el sistema de elección y designación de las juezas y jueces de paz.

La explicación que merece este artículo se encuentra en el título 3.1.3 de este trabajo de investigación, referente al Juez de Paz.

Art. 251.- INCOMPATIBILIDADES Y PROHIBICIONES.- Las incompatibilidades y prohibiciones de la jueza o juez de paz son las siguientes:

1. Ejercer los cargos públicos de prefecta o prefecto, alcaldesa o alcalde, consejera o consejero, concejala o concejal, miembro de la junta parroquial, gobernador o miembro de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional;
2. Ausentarse del ámbito territorial donde ejerce la judicatura por tres meses o más, o en forma reiterada;
3. Ser cónyuge o pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad de la prefecta o prefecto provincial o de la alcaldesa o alcalde del cantón al que pertenezca la parroquia; y,
4. Conocer controversias en las que estén comprendidos el mismo, su cónyuge o sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

Son claras las prohibiciones del juez de paz. No podrá ejercer altos cargo como el de alcalde o prefecto provincial ni tampoco pariente de funcionarios como el mismo alcalde o prefecto. No podrá ausentarse por más de tres meses de su despacho o lugar donde administre justicia, lo que parece ser un tiempo extenso, en tal caso deberá entregar al juez de paz subrogante sus funciones como suplente para no omitir o limitar el servicio de justicia en la parroquia donde ejerza jurisdicción. Finalmente y como una prohibición muy lógica, no podrá resolver conflictos en los que esté involucrado el propio juez, su cónyuge o parientes cercanos.

Art. 252.- SUBROGACION.- Cada Juzgado de Paz contará con una jueza o juez titular y con una jueza o juez suplente, quien ejercerá el cargo en forma transitoria en caso de ausencia, inhibición o recusación del titular. En caso de remoción, abandono, destitución, muerte o renuncia de la jueza o juez titular, su suplente asumirá todo el despacho hasta que se llene la vacante. Si no existe jueza o juez

suplente, el Consejo de la Judicatura nombrará una jueza o juez interino hasta que se provea el reemplazo.

Debe ser totalmente necesario que se designe a un juez suplente o subrogante. La Ley no puede permitir la posibilidad de que no exista uno, pues el juzgado de paz estaría limitado a funcionar con una sola persona, que es el juez de paz titular y en el caso de que este juez titular sufra algún inconveniente, el juzgado no abriría sus puertas para servir a la comunidad. De forma ineludible debe seleccionarse y designarse un juez de paz subrogante que cumpla con los mismos requisitos que el juez de paz principal o titular y por supuesto, deberá tener la misma vocación de trabajo cívico por el bien de la comunidad. Fue acertado que los legisladores hayan incluido a la figura de la subrogación del juez de paz, pues permite dar cobertura continua y abastecer del servicio de administración de justicia en el caso que surja un imprevisto sobre la persona del juez titular.

Art. 253.- ATRIBUCIONES Y DEBERES.- A las juezas y jueces de paz compete conocer y resolver, en base a la conciliación y la equidad, los conflictos individuales, comunitarios, vecinales y obligaciones patrimoniales de hasta cinco salarios básicos unificados del trabajador en general, que se sometan a su conocimiento, de conformidad con lo previsto en la ley de la materia.

En ningún caso podrán disponer la privación de la libertad, por lo que, cuando juzguen contravenciones reprimidas con penas de privación de la libertad, deberán imponer penas alternativas.

La justicia de paz no prevalecerá sobre la justicia indígena. Si en la sustanciación del proceso una de las partes alega que la controversia se halla ya en conocimiento de las autoridades de una comunidad, pueblo o nacionalidad indígena se procederá de conformidad con lo dispuesto en el artículo 344.

Cuando llegare a conocimiento de las juezas y jueces de paz algún caso de violencia contra mujeres, niños, niñas y adolescentes, deberán inhibirse de conocer la causa y remitir de inmediato el expediente al juez o autoridad competente de su respectiva jurisdicción.

El artículo 253 expresa que en jurisdicción de paz se resolverán conflictos comunitarios (individuales, comunitarios, vecinales y obligaciones patrimoniales de hasta cinco salarios básicos unificados) mediante conciliación y en caso de que no se llegue a la solución por esta vía, el juez de paz podrá emitir una solución en equidad, es decir, aplicando criterios de justicia de las comunidades que no necesariamente están enmarcados en Derecho; esto en concordancia con el artículo 247 del Código Orgánico de la Función Judicial que expresa que en caso de que las partes no lleguen a este acuerdo, la jueza o el juez de paz dictará su resolución en equidad. En las causas patrimoniales, no podrán conocer aquellas que superen los mil quinientos noventa dólares de los Estados Unidos de América.

Sobre el conocimiento de contravenciones, lo correcto sería que la norma exprese que los jueces de paz no pueden conocer contravenciones que se repriman con penas privativas de la libertad. En el caso de que se impongan penas alternativas, se estaría tomando una decisión que va al margen de la ley y se irrespetaría la sanción prevista en la norma que tipifica la contravención atentando contra su tipicidad. Para evitar esto, simplemente los jueces de paz no deberían conocer ni resolver contravenciones. Para tal efecto, los jueces de paz deberían ser capacitados meticulosamente para conocer las contravenciones que pueden resolver y cuáles no, lo que implica introducirles en aspectos jurídicos muy técnicos, que van desde el conocimiento y entendimiento de las normas que tipifican la contravenciones hasta cómo se sancionan o cómo se aplican las penas. Esto definitivamente va en contra de la esencia consuetudinaria y alejada de lo normativo de la justicia de paz.

Es imprescindible destacar que existen juzgados de contravenciones en toda la geografía nacional que resuelven todo tipo de contravenciones excepto en materia de violencia intrafamiliar (resuelven unidades especiales de violencia contra la mujer y la familia) y materia de tránsito (resuelven juzgados de tránsito). En tal virtud, los jueces de paz no deberían tener competencia para resolver contravenciones, pues ya hay órganos especializados de administración de justicia que tienen competencia directa y exclusiva para juzgarlas.

De conformidad al artículo 231 del Código Orgánico de la Función Judicial, éstas son las competencias de los jueces de contravenciones:

1. Conocer los hechos y actos de violencia y las contravenciones de policía cuando se trate de los casos previstos en la Ley Contra la Violencia a la Mujer y la Familia, siempre que en su jurisdicción no existieran juezas o jueces de violencia contra la mujer y la familia. Cuando se aplicaren las medidas cautelares de amparo previstas en la Ley contra la Violencia a la Mujer y la Familia, simultáneamente la jueza o juez podrá fijar la pensión de alimentos correspondiente que, mientras dure la medida de amparo, deberá satisfacer el agresor, tomándose en cuenta las necesidades de subsistencia de las personas perjudicadas por la agresión. Le corresponde también al juez o jueza ejecutar esta disposición en caso de incumplimiento;
2. Conocer las contravenciones tipificadas en la ley penal ordinaria;
3. Conocer las infracciones a las normas de la Ley Orgánica de Defensa al Consumidor;
4. Conocer las contravenciones de policía, las diligencias preprocesales de prueba material en materia penal y civil, la notificación de los protestos de cheques y la realización de actuaciones procesales que le sean deprecadas o comisionadas;
5. El Consejo de la Judicatura determinará, de entre estas juezas y jueces, a los que serán competentes para juzgar las contravenciones militares, policiales, de tránsito, de violencia intrafamiliar de conformidad con lo que dispone la Ley Contra la Violencia a la Mujer y la Familia, o contravenciones de cualquier otra naturaleza, y determinará su competencia territorial de conformidad con las necesidades del servicio; y,
6. Ejercer las demás atribuciones que establezca la ley.

Respecto al posible conflicto de competencia entre la justicia indígena y la justicia de paz, es claro que prevalecerá la justicia indígena y será en esa jurisdicción en la que deberá ventilarse y resolverse el caso de acuerdo al sistema de normas y procedimientos propios de un pueblo o nacionalidad indígena. Si la controversia se halla ya en conocimiento de las autoridades de una comunidad, pueblo o nacionalidad indígena, es obvio y natural que debe resolverse ahí. El artículo 344 del Código Orgánico de la Función Judicial no ayuda a resolver el conflicto de competencia; solo describe y nos permite conocer los principios de la justicia intercultural, como son la diversidad, igualdad, non bis in ídem, por jurisdicción indígena e interpretación intercultural.

Sobre conocimiento de asuntos de violencia contra mujeres, niños, niñas y adolescentes, deberán inhibirse de conocer la causa y remitir de inmediato el expediente al juez o autoridad competente de su respectiva jurisdicción. Es decir, deberán declinar la competencia y enviar la noticia del caso de violencia en la comunidad a una de las Unidades Especializadas de Violencia contra la Mujer y la Familia. Estas unidades están presentes en todas las provincias del Ecuador, excepto en Napo, Morona Santiago y Galápagos.

CAPÍTULO III

LA JUSTICIA DE PAZ: CARACTERÍSTICAS

La justicia no espera ningún premio. Se la acepta por ella misma.

Y de igual manera son todas las virtudes.

Marco Tulio Cicerón (106 AC - 43 AC)

3.1 ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE LA JUSTICIA DE PAZ

La justicia de paz como sistema de administración de justicia tiene características muy propias y elementos que la conforman que difieren de los que sustentan a los sistemas de administración de justicia ordinaria e indígena. Estos elementos son los componentes vitales que le dan a la justicia de paz su razón de existir. No podría entenderse a la justicia de paz sin entender lo que significa la comunidad en el ámbito social y geográfico, lo que es un conflicto, lo que es el juez de paz o lo que es la conciliación. Estos son los componentes que permiten la existencia de la justicia de paz y los que le han dado carácter de una justicia de cercanía, gratuidad, celeridad y confiabilidad.

3.1.1 LA COMUNIDAD

La comunidad puede entenderse como un grupo de personas que comparten un territorio geográfico donde realizan sus actividades diarias, desarrollan su vida, comparten sus vivencias y su cultura. La comunidad se caracteriza por el nexo o cercanía entre personas y por tener antecedentes históricos y culturales comunes. Es aquí, ante estas personas y en este territorio determinado donde el juez cumple sus funciones de administrador de justicia.

Es un concepto difuso. La comunidad significa la unión de un grupo humano en función de algo que sus miembros tienen en común. Ella no es una asociación buscada deliberadamente o contractualmente formalizada, sino una unión espontánea que se forma inintencionadamente a lo largo del tiempo por la mera comunión de intereses. Un grupo humano se convierte en comunidad cuando sus miembros comparten un interés común: sea el lugar de asentamiento, la cultura, la lengua, la religión, las aficiones o las actividades.²⁷

Resulta necesario entender la lógica en la que se desenvuelve una comunidad rural, pues no maneja una realidad parecida a las ciudades o comunidades urbanas, en las que existe un aparataje político, económico y social muy distinto. La comunidad rural se caracteriza por la convivencia amigable y cercana de personas que viven y trabajan en conjunto para satisfacer sus necesidades básicas por medios propios. Si bien ahora el desarrollo agrícola y ganadero se ha ido cambiando por las actividades industriales y de carácter técnico, aún mantienen prácticas de autosustento. Existen también carencias, sobretodo de servicios básicos, lo que en los centros urbanos no ocurre. En estos centros urbanos el entendimiento de la vida es distinto porque el desarrollo industrial, comercial, social, educativo y político es netamente diferente, lo que no significa que el sistema

²⁷ BORJA, Rodrigo. *Enciclopedia de la Política*. Pág. 215.

adoptado sea eficiente e incluyente para el desarrollo social. Se tiene acceso a servicios, no se generan mecanismos de autosustento, las relaciones laborales se formalizan y prima el asalaramiento conjuntamente de otras prácticas marcadas por la acumulación de capital.

Estas realidades permiten distinguir los conflictos que pueden surgir en un lugar o en otro. Por ejemplo, en una comunidad rural en la que no existe servicio de agua potable, será un conflicto de suma importancia el hipotético caso en el que una persona haya construido canales de riego que solo benefician a su predio agrícola, privando del líquido vital al resto de personas. Esto requerirá la intervención de la población y de las autoridades comunitarias para solucionar el conflicto que afecta a un gran número de personas y de acuerdo a su manera de entender las cosas, no verán la solución interponiendo una demanda. Por el otro sector, en una comunidad urbana o ciudad, no ocurrirá el hecho de que una persona desvíe canales de riego rudimentarios para favorecer el riego de su sembrío de rosas que tiene finalidad comercial, pues los centros urbanos pueden solventar sus necesidades de servicios básicos de forma efectiva porque es real y notoria la existencia de infraestructura para esos fines.

Las características de una comunidad son diversas. Debe tener una base territorial; un agregado de población que atraviesa por todos los procesos demográficos de nacimiento, muerte y migración; el aspecto psicosocial, es decir, el sistema de relaciones, expectativas de comportamiento, actitudes y hábitos que se establecen entre los grupos participantes y el aspecto cultural, los valores e ideas de la comunidad.²⁸

Estas características serán variables en cada comunidad, los aspectos geográficos y culturales hacen que el comportamiento social de estos espacios difieran uno respecto de

²⁸ GALEANA DE LA O, Silvia. *Promoción Social*. Pág. 65.

otro, por lo que incluso las formas de administración de justicia se ejercerán de diferentes modos, atendiendo las necesidades e intereses de cada comunidad.

3.1.2 EL CONFLICTO COMUNITARIO

La Justicia de Paz entra en acción cuando nace un conflicto comunitario o vecinal, es decir, cuando existe una controversia entre miembros de la comunidad y no pueden llegar a un acuerdo o arreglo, lo que impone la necesidad de recurrir ante un tercero para que de salidas y soluciones a su problema. Los conflictos existen en todos los rincones del mundo y se presentan por diversas razones, pero lo ideal es encontrar los mecanismos más efectivos que permitan resolverlos.

Hay conflicto cuando existe desacuerdo o un problema. En las relaciones humanas diariamente existen conflictos o desacuerdos, o sea, los conflictos siempre van a estar presentes en la vida comunitaria, de manera natural e inevitable. ¿A qué se debe esto? Se debe a que ningún ser humano es igual a otro en su forma de pensar y ver las cosas, lo que hace que tengamos diferencias que generan problemas. Sin embargo, debemos aceptar que es normal la existencia de problemas o conflictos. Lo malo está en que a veces no los podemos solucionar.²⁹

Los conflictos perturban el orden y la armonía comunitaria constituyendo un elemento que quiebra la paz social, las buenas costumbres, los valores y por supuesto, la ley. Los índices de conflictividad social van aumentando con el incremento poblacional, la migración, los problemas económicos, las pugnas personales y por muchas otras razones que con el paso del tiempo en vez de solucionarse, toman cada vez más fuerza.

En un universo de fuerzas caóticas y progresivas que se van formando, ya por la crisis vertiginosa del Estado, que contamina y arrastra inmisericordemente a la

²⁹ WRAY, Natalia. VINTIMILLA, Jaime. *Manual para mediadores comunitarios y jueces de paz*. Pág. 5.

justicia, a la ética, a los valores y prácticamente a todos los principios; o ya por la intolerancia del ser humano; se van envileciendo progresivamente los factores de convivencia pacífica social. Horroriza de sobremanera el cada vez más acentuado menosprecio por la vida humana a través de todas las formas de violencia que van azotando y aniquilando la humanidad.³⁰

La cita es trágica pero busca explicar el momento humano actual en el que definitivamente se van perdiendo principios éticos y el respeto por las autoridades y las normas de convivencia. Necesita el aparato estatal mecanismos suficientes y eficientes para mantener la paz y armonía en función de un mejoramiento de la calidad de vida de las personas.

La justicia de paz surge de esta lógica. Se encarga de conocer y solucionar solamente algunos conflictos comunitarios que deberían estar determinados en una Ley específica. Estos conflictos son menores y susceptibles de ser resueltos por la voluntad de las partes. Es lógico que no tenga competencia para resolver conflictos revestidos de mayor gravedad como homicidios o fraudes fiscales porque estos si necesitan valoraciones fácticas y jurídicas mayores porque afectan bienes jurídicos sensibles, pero la intención es solucionar las controversias surgidas en el diario vivir.

Para citar algunos ejemplos de conflictos comunitarios en Perú:³¹

Conflictos considerados “de parejas”: Estos incluyen casos de alimentos, pedidos de separación, maltratos, esponsales, seducción, filiaciones o fuga de las partes con bienes adquiridos entre ambos.

Conflictos familiares: Son maltratos y otras agresiones entre parientes, que incluyen naturalmente las agresiones de palabra como injurias y difamaciones. En el caso ecuatoriano, los jueces de paz deberán declinar la competencia cuando conozcan la noticia de que ha existido violencia intrafamiliar al interior de la comunidad y deberán comunicarlo ante la unidad especializada de violencia.

³⁰ CONTRERAS, Publio. *Justicia de Paz y Conciliación*. Pág. 20.

³¹ SILES VALLEJOS, Abraham. *La Justicia de Paz y su labor esencialmente conciliadora. Un análisis de actas de conciliación*. Pág. 116.

Conflictos de vecinos: Aquellos originados en la relación de vecindad, por ejemplo, daños en sementeras, problemas de medianería, ruptura de canales de agua, pequeños robos (de gallinas, de plantas) y líos de lotes. También hay aquí difamaciones y agresiones.

Conflictos económicos: Robos, apropiaciones ilícitas, declaratorias de herederos, incumplimiento de contrato, avisos de despedida, desahucios.

Conflictos incidentales: Todos aquellos que han surgido a partir de las relaciones no estables o casuales, como por ejemplo, insultos a un desconocido de parte de un ebrio, faltas contra las buenas costumbres, accidentes de tránsito e incluso mordeduras de perro.

3.1.3 EL JUEZ DE PAZ

Los jueces de paz son parte de la justicia de paz. Son personas adultas, hombres y mujeres, miembros de la comunidad que generalmente no son abogados. Son elegidos de manera directa por la población a la que pertenecen, lo que hace que su perfil sea bastante heterogéneo y se corresponda más con su cultura, usos, costumbres, lengua y contexto geográfico donde ejercen sus funciones. Los casos que atienden y las formas de resolverlos varían también de acuerdo a la dinámica económica, social, cultural desus comunidades. No existe por ello un perfil único ni uniforme de los jueces de paz.³²

La administración de justicia requiere necesariamente la existencia de dos partes, quienes están vinculadas por una disputa, controversia o conflicto particular y necesitan resolverla ante un tercero imparcial. Ese sujeto imparcial es el juez. Juez es aquella persona revestida del poder que le concede el Estado para juzgar y ejecutar lo juzgado, es decir, quien tiene potestades jurisdiccionales y en definitiva administra justicia. Según Cabanellas, juez es “el que posee autoridad para instruir, tramitar, juzgar, sentenciar y ejecutar el fallo en un pleito o causa”³³. Atendiendo esta definición, el juez de paz encaja

³² CABRERA, Zoila; LA ROSA, Javier. *Guía del facilitador*. 13.

³³ CABANELLAS, Guillermo. *Diccionario Jurídico Elemental*. Pág. 173.

perfectamente en su descripción y sus funciones están encaminadas a administrar justicia, teniendo las mismas cualidades y facultades que puedan tener otros jueces.

La institución de los jueces de paz se inscribe dentro del concepto de democracia participativa al permitirle al ciudadano su intervención en el cumplimiento de funciones propias del Estado, es este caso particular, la judicial. La norma constitucional les asigna a los jueces de paz la posibilidad de resolver en equidad los conflictos individuales y comunitarios, es decir, que a través de sus decisiones se contribuya a alcanzar una mayor armonía entre los asociados del Estado y la tranquilidad de la persona humana, de acuerdo con un orden social, política y económicamente justo.³⁴

Resulta preciso puntualizar respecto de las características del juez de paz. Si bien cumple con funciones jurisdiccionales como se ha mencionado antes, el juez de paz también tiene características propias que difieren de las de los demás jueces pertenecientes a las cortes y juzgados. El Art. 250 del Código Orgánico de la Función Judicial, única norma ecuatoriana que especifica levemente algunos aspectos de la justicia de paz, determina los requisitos necesarios que se deben cumplir para ocupar la dignidad comunitaria de jueza o juez de paz.

Los requisitos se detallan a continuación:

1. Ser mayor de edad y hallarse en goce de los derechos de participación política;
2. Tener como mínimo instrucción primaria completa;
3. Hablar los idiomas predominantes en la parroquia;
4. Tener domicilio permanente en la parroquia, comunidad, barrio, recinto, anejo o vecindad donde se va a ejercer el cargo, con una residencia ininterrumpida no menor a tres años; y,
5. Gozar del respeto, consideración y apoyo de la parroquia, comunidad, barrio, recinto, anejo o vecindad en que va a ejercer el cargo.
6. Para ser jueza o juez de paz no se requiere ser profesional en derecho.³⁵

³⁴ MONSALVE, Vladimir. *Temas actuales en Derecho y Ciencia Política*. Pág. 146.

³⁵ Art. 250. Código Orgánico de la Función Judicial.

El Primer Requisito para ser juez de paz es haber cumplido la mayoría de edad, es decir los 18 años en Ecuador. Sobre los derechos de participación política, la Constitución menciona lo siguiente:

Art. 61.- Las ecuatorianas y ecuatorianos gozan de los siguientes derechos de participación:

1. Elegir y ser elegidos.
2. Participar en los asuntos de interés público.
3. Presentar proyectos de iniciativa popular normativa.
4. Ser consultados.
5. Fiscalizar los actos del poder público.
6. Revocar el mandato que hayan conferido a las autoridades de elección popular.
7. Desempeñar empleos y funciones públicas con base en méritos y capacidades, y en un sistema de selección y designación transparente, incluyente, equitativo, pluralista y democrático, que garantice su participación, con criterios de equidad y paridad de género, igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad y participación intergeneracional.
8. Conformar partidos y movimientos políticos, afiliarse o desafiliarse libremente de ellos y participar en todas las decisiones que éstos adopten.

Las personas extranjeras gozarán de estos derechos en lo que les sea aplicable.

Art. 64.- El goce de los derechos políticos se suspenderá, además de los casos que determine la ley, por las razones siguientes:

1. Interdicción judicial, mientras ésta subsista, salvo en caso de insolvencia o quiebra que no haya sido declarada fraudulenta.
2. Sentencia ejecutoriada que condene a pena privativa de libertad, mientras ésta subsista.

Al segundo requisito se le debe prestar atención. La Justicia de Paz, diferente a la justicia ordinaria, busca la ausencia de solemnidades y el reconocimiento de la persona por sus condiciones de liderazgo y buen nombre, por lo que desde ese punto de vista los títulos profesionales y la preparación académica no son necesarios, tomando en cuenta que se busca un servidor moralmente correcto y no un académico. Aunque desde la teoría sería suficiente designar un juez de paz sin instrucción académica o con una preparación limitada, la realidad parece exigir un funcionario con cierto tipo de criterios formados. La capacidad de administrar justicia que tiene el juez de paz requiere de experiencia y

capacidad resolutoria, que sin menoscabar las capacidades de los posibles postulantes de 18 años, sería más conveniente designar a alguien que ha sobrepasado los 25 años.

El tercer requisito también merece un análisis específico. Hablar de los idiomas predominantes en la parroquia es un poco confuso tomando en cuenta la existencia del pluralismo jurídico en nuestro país. La justicia de paz en Ecuador está enfocada a servir a sectores rurales y urbanos marginales. Si estuviéramos hablando de justicia indígena será estrictamente necesario que las autoridades indígenas conozcan el idioma predominante en el sector geográfico donde desempeñen sus funciones, así como las prácticas propias de administración de justicia. Por lo tanto si existe justicia indígena, no será necesaria la existencia de la justicia de paz, que tiene más influencia de la cultura y procedimientos mestizos. Aunque este requisito va de la mano de la existencia de distintos sistemas de administración de justicia en Ecuador, no atenta contra los requisitos generales del juez de paz.

Los requisitos cuarto y quinto son muy claros y necesarios para tener un buen desempeño de la justicia de paz, pues se adaptan a los requerimientos doctrinarios referentes a pertenecer al lugar donde se administrará justicia y al reconocimiento social de las condiciones humanas de probidad, rectitud y honradez que ha tenido la persona durante su vida al interior de la comunidad.

Uno de los requisitos más importantes, si no el primordial, es que el juez de paz goce de una buena solvencia moral. Uno de los factores que hace a la justicia de paz efectiva, es que los usuarios de la justicia de paz guardan respeto y reconocen al juez de paz por su trayectoria, por su trato con las personas y por su calidad de gente. Acatan sus decisiones porque saben que el juez de paz ha actuado con la imparcialidad debida.³⁶

³⁶ AQUINO, María Elena. *La Justicia de Paz negada*. Pág. 22.

El sexto requisito es clave en la justicia de paz. El juez de paz no necesita ser profesional en Derecho o tener una mínima instrucción jurídica para administrar justicia. Este requisito avala el hecho de que no es necesario cumplir con formalidades o solemnidades, característica fundamental de la justicia de paz, pues se busca una justicia para el pueblo ejercida desde las buenas costumbres de la comunidad y no ejercida en base a las leyes. Los tratadistas sostienen que esta es la justicia lega. Debo explicar que el juez lego es “aquel que no tiene o al menos no necesita presentar título de licenciado o abogado para desempeñar la judicatura que se le confía o va inherente a su destino o empleo.”³⁷

La justicia de paz es ejercida por personas que no requieren de preparación jurídica; basta que sepan leer y escribir. Ello es comprensible porque la solución que van a dar a los conflictos no necesariamente va a tener como referente a la ley, sino a los usos y costumbres del lugar.³⁸

La esencia de la justicia de paz – y que nunca debe perder – es su carácter de justicia “lega”, de justicia “no profesional” ejercida por los propios vecinos de la comunidad. Es fundamental tenerlo muy en cuenta porque puede existir la tentación de pretender “profesionalizar”, esto es, que estas funciones vayan siendo ocupadas por abogados, lo que, por un problema de formación y deformación profesional arrastrarían a esta justicia a un campo legalista y al culto de las formas antes que a la búsqueda de una verdadera justicia.³⁹

3.1.3 LA CONCILIACIÓN

La conciliación constituye un elemento fundamental para entender la naturaleza de la Justicia de Paz, pues “como es ampliamente conocido y aceptado, los jueces de paz son jueces conciliadores en esencia.”⁴⁰

³⁷ ESCRICHE, Joaquín. *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia* 2. Pág. 33.

³⁸ LEDESMA, Marianella. *Desarrollo histórico de la justicia de paz en el Perú*. Pág. 170.

³⁹ ANDRADE UBIDIA, Santiago. *Propuesta de justicia de paz para el Ecuador*. Pág. 165.

⁴⁰ LOVATÓN, David; ARDITO, Wilfredo. *Justicia de paz: Nuevas tendencia y tareas pendientes*. Pág. 37.

“Desde un punto de vista teórico, la conciliación ha de ser entendida como un medio alternativo de resolución de conflictos que se basa en la solución de problemas en una atmósfera cooperativa e informal gracias a la asistencia de un tercero.”⁴¹

Aunque la definición citada es sensata, lo importante es reconocer que la conciliación es un mecanismo tendiente a solucionar controversias específicas de forma amigable y pacífica con la intervención de otra persona ajena a las partes, quien dará todas las facilidades para que ellas logren un arreglo en base a sus conveniencias y dándoles la atribución para que decidan la mejor solución para terminar con su conflicto, evitando el desgaste físico y económico propio de los juicios y procesos judiciales.

La conciliación, conocida también como la negociación mediada, es concretamente la comunicación en dos sentidos orientada a obtener una decisión justa que satisfaga a las partes enfrentadas, teniendo en cuenta, que la conciliación es el acercamiento entre seres humanos para obtener un buen resultado en la gestión, utilizando las herramientas proporcionadas por el derecho, la sociología, la psicología, las ciencias de la comunicación, el diálogo, así como los criterios trazados por las principales corrientes de participación comunitaria.⁴²

En este ámbito, la conciliación permite salir del conflicto bajo una solución elaborada por las partes y claro, bajo la intervención facilitadora del tercero imparcial, o conciliador.

Es casi irrefutable el hecho de que en el sistema formal, lo usual, después de una sentencia, es que necesariamente la parte perdedora siente que no se le ha hecho justicia y que, además ha perdido debido a la corrupción del Poder Judicial. El juez de paz, al no estar sujeto a la rigidez de la norma en sus decisiones, puede elaborar soluciones en equidad, lo que trae consigo que ambas partes se muestren conformes con la decisión.⁴³

⁴¹ ORMACHEA, Iván. *La conciliación: Estado de la cuestión en el Perú*. Pág. 13.

⁴² CONTRERAS, Publio. *Justicia de Paz y Conciliación*. Pág. 126.

⁴³ AQUINO, María Elena. *La justicia de paz negada*. Pág. 16.

Características de la conciliación:

Voluntariedad: El proceso de conciliación y el acuerdo se basan en la participación libre de las partes.

Flexibilidad: La conciliación no tiene una forma fija. Es flexible. El juez de paz debe adaptarse a cada circunstancia, para buscar una solución. No hay palabras o frases que siempre se deban usar.

Cooperación: Ambas partes ponen de su parte para solucionar el problema, ambos ganan. A diferencia de la sentencia en que normalmente existe un vencedor y un vencido.

Horizontalidad: El juez se sitúa en una posición de facilitador del diálogo y la comunicación.

Equidad: El objetivo de la conciliación es llegar a un acuerdo justo, equitativo y duradero. El juez de paz no puede permanecer indiferente si el acuerdo va a hacer daño a alguna de las partes. Por ejemplo, si se presiona a una persona para retirar una demanda o aceptar una reducción de la deuda. El Juez de Paz debe, especialmente, ser consciente que existen personas más débiles que otras y que pueden estar sintiéndose presionadas. Los más pobres, los que tienen menos educación o los más débiles, de alguna u otra manera, requieren de más apoyo para que realmente la conciliación no les cause daño.

Naturalidad e imparcialidad: El juez de paz no debe actuar con perjuicios o favoritismos hacia ninguna de las partes. Si el juez de paz es pariente o está vinculado a alguna de ellas, el caso será atendido por uno de los accesitarios o por otro juez de paz de diferente nominación.

Confidencialidad: Las partes participan generalmente solas, sin asesores o abogados y lo que se conversa es confidencial: no debe ser revelado. Si el juez de paz percibe que una de las partes no puede expresarse con libertad, puede autorizar que acuda acompañada de un familiar o alguien de su confianza. Sin embargo, deberá tenerse cuidado, para evitar que esa tercera persona genere un problema mayor. El único caso en que los jueces de paz no pueden respetar la confidencialidad es cuando se enteran de hechos sumamente graves que constituyen delitos.

Veracidad y buena fe: El juez de paz debe velar porque las personas actúen con honestidad y lealtad. No debe permitir que se utilice la conciliación como un instrumento para perjudicar a la otra parte, por ejemplo, para ganar tiempo. También debe haber buena fe en el acuerdo: hay personas que aceptan cumplir con sus obligaciones sólo para salir del paso y evitar que el juez sentencie. Otros entregan bienes en malas condiciones.

Legalidad: El juez de paz debe velar por que el acuerdo no vulnere los derechos fundamentales de las personas y que se encuentre dentro de los aspectos permitidos de conciliar.⁴⁴

3.2 DEFINICIÓN DE JUSTICIA DE PAZ

La justicia de paz es un sistema de administración de justicia perteneciente a la Función Judicial, que se encarga de solucionar conflictos comunitarios y vecinales menores en zonas rurales o urbano-marginales, a través de un juez de paz quien debe ejercer la tarea de administrar justicia en base a valores morales, principios y cultura propios de la comunidad, promoviendo la conciliación y el libre avenimiento de las partes y sin la necesidad de cumplir con solemnidades, con la plena intención de reparar el orden colectivo y generar paz, bienestar y armonía social.

3.3 DERECHO COMPARADO: CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE LA JUSTICIA DE PAZ EN EL MUNDO

La justicia de paz es cosmopolita porque en todos los continentes podemos encontrar diversas formas de manifestación de la justicia de paz, que si bien no son iguales, plantean objetivos muy parecidos. En este campo, el Derecho Comparado debe entenderse como un insumo importante para la implementación de la justicia de paz en Ecuador desde el intercambio de experiencias que permitirán tener una visión amplia sobre todos los componentes implicados en la naturaleza de la justicia de paz. En este capítulo me referiré a algunos casos puntuales de países en los que se ha implementado la justicia de paz y presentaré de forma concisa sus características más sobresalientes. El estudio está enfocado

⁴⁴ INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL. Manual para juezas y jueces de paz. Pág. 71-72

a países cercanos al Ecuador que por las similitudes sociales y geográficas podrían prestar algunas rutas favorables y de utilidad para implementar jueces y juzgados de paz. Asimismo, incluiré las características de la justicia de paz de un país europeo, en este caso España y de un país que maneja el sistema jurídico de la Common Law, en este caso, los Estados Unidos de América, para entender a la justicia de paz desde un ámbito más amplio y su función social universal.

3.2.1 Colombia

Colombia, vecino del norte del Ecuador, si ha avanzado con la generación de doctrina y desarrollo normativo en el campo de la justicia de paz. Aunque la implementación de los juzgados de paz en Colombia tampoco se dio de forma inmediata desde su reconocimiento en la Constitución de 1991, con el paso de los años se logró promulgar una ley específica en la materia, denominada Ley 497 publicada en el Diario Oficial No. 43.499, de 11 de febrero de 1999, con la cual se crearon los jueces de paz y se reglamenta su organización y funcionamiento.

En Colombia, la justicia de paz aparece en la Constitución de 1991, que buscaba una reforma estructural del Estado, adecuándolo a las demandas sociales y tratando de solucionar la comprobada ineficiencia del Poder Judicial para enfrentar los conflictos que afectaban a la población, especialmente a la de mayor pobreza. Sin embargo, tendrían que pasar nueve años para que los primeros jueces de paz colombianos fueran elegidos.

La incorporación de la justicia de paz en la Constitución debe ser comprendida junto con los otros dos ejes en los que se basaba el proceso de reforma: el reconocimiento de la jurisdicción indígena y la conciliación en equidad. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que la jurisdicción indígena, aunque ampliamente desarrollada desde el punto de vista del Derecho Constitucional colombiano, no es lo más importante para la reforma, porque a diferencia del Perú, el Ecuador y Bolivia, en Colombia la población indígena es reducida.⁴⁵

⁴⁵ LOVATÓN, David; FRANCO, Rocío; ARDITO, Wilfredo; LA ROSA, Javier; & FARFÁN, Gorge. *La Justicia de Paz en los Andes*. Pág. 46-47.

La Ley de Justicia de Paz de Colombia tiene varios aspectos positivos. De forma apropiada inicia refiriéndose a los principios rectores de la Justicia de Paz, entre ellos, la solución integral y pacífica de los conflictos comunitarios; la equidad como aplicación de criterios de justicia propios de las comunidades; la eficiencia con el fin de promover la convivencia pacífica; la oralidad como sinónimo de celeridad; la gratuidad como regla, sin perjuicio de posibles costas o expensas señaladas por el Consejo Superior de la Judicatura y finalmente la garantía de los derechos como una obligación de los jueces.

La misma Ley menciona que la jurisdicción de paz busca un tratamiento integral y pacífico de los conflictos comunitarios o particulares que voluntariamente se sometan a su conocimiento. Sobre la competencia, determina que los jueces de paz conocerán los conflictos que las personas o la comunidad, en forma voluntaria y de común acuerdo, sometan a su conocimiento, que versen sobre asuntos susceptibles de transacción, conciliación o desistimiento. No pueden superar en cuantía, a los cien salarios mínimos legales mensuales. Limita de forma expresa la competencia de los jueces de paz sobre conocimiento de acciones constitucionales o contencioso-administrativas. Igualmente, está impedido de conocer conflictos en los que intervenga el propio juez, su cónyuge, sus parientes hasta cuarto grado de consanguinidad, segundo de afinidad o primero de lo civil. Tampoco podrá resolver causas cuando exista enemistad con alguna de las partes por motivos ajenos a la ejecución de la sentencia.

En razón del territorio, la competencia de los jueces de paz en Colombia, será en el lugar en que residan las partes o en su defecto, el de la zona o sector donde ocurrieron los hechos.

Los jueces de paz son elegidos mediante votación popular de los ciudadanos en fechas que coinciden con la elección de juntas de acción comunal. Una vez elegidos, los jueces de paz durarán 5 años en el cargo, con derecho a reelección por 5 años más.

En otros aspectos más específicos, los jueces de paz de Colombia tampoco tienen remuneración y la Ley no hace referencia a ningún tipo de reconocimiento no económico que pueda entregarse a los jueces de paz en agradecimiento por su trabajo. La capacitación de los jueces de paz es permanente y está a cargo del Consejo Superior de la Judicatura de Colombia.

Existe de acuerdo con la Ley, un procedimiento propio para la solución de las controversias consistente en dos etapas, una de conciliación y otra de sentencia. Para lograr este fin, las partes podrán presentar pruebas que el juez valorará de acuerdo a su criterio, experiencia y sentido común. Si se logra llegar a la solución mediante conciliación, las partes dejarán constancia de este arreglo en un acta suscrita por las partes y en el caso de que no se haya podido resolver la controversias vía conciliación, el juez de paz dictará una sentencia en un término de cinco días con criterios de equidad.

Finalmente, la legislación colombiana ha dispuesto que el juez de paz esté revestido con facultades especiales destinada a sancionar a quien incumpla lo pactado en los acuerdos conciliatorios o lo resuelto mediante sentencias con amonestaciones privadas, amonestaciones públicas, multas hasta por quince salarios mínimos mensuales legales vigentes y actividades comunitarias no superiores a dos meses.

3.2.2 Perú

El país sudamericano que por excelencia aplica la justicia de paz es Perú. Los porcentajes de acceso a la justicia de paz, el número de jueces de paz, el número de causas sometidas a la justicia de paz y la legitimidad social, demuestran que el vecino país del sur es un ícono mundial de la justicia de paz.

El desarrollo histórico de la justicia de paz en Perú es bastante extenso. Hay antecedentes jurídicos puntuales como la Constitución de Cádiz de 1812, la Constitución Política para la República Peruana de 1826, la Constitución Política para la República Peruana de 1828 y Decretos Supremos de 1854 que manifiestan un fuerte interés en el pasado para el desarrollo jurídico de la justicia de paz y la voluntad del Estado por potenciarla. En épocas modernas, también se han promulgado cuerpos normativos como el Decreto Ley 14506 de 1963, el decreto Legislativo 612 de 1990, la Constitución Política de 1993, la Ley Orgánica del Poder Judicial de 1993, la Ley 28545 (Ley de Elección del Juez de Paz) y finalmente la Ley 29824 o Ley de Justicia de Paz del 3 de enero de 2012, que ha supuesto la consagración jurídica de la justicia de paz en el Perú.⁴⁶

Los juzgados de paz son la mejor expresión de la diversidad cultural y la interlegalidad o mestizaje legal existente en el Perú, pues amalgaman, con diversa intensidad, elementos culturales (tradiciones, valores, costumbres, creencias, prácticas, lenguas), normas e instituciones que han identificado e identifican a la justicia ordinaria y a la justicia comunal o indígena. En rigor, constituyen un sistema distinto de características propias, fruto de hibridación cultural, social y legal producida desde tiempos de la colonia, que ha sido construido y recreado en casi dos siglos de existencia en el Perú.⁴⁷

⁴⁶ Datos tomados de la presentación realizada por Luis Fernando Meza Farfán, Director de la Oficina Nacional de Justicia de Paz de Perú y María Elena Aquino, ante el Pleno del Consejo de la Judicatura de Transición de Ecuador el 21 de septiembre de 2012.

⁴⁷ OFICINA NACIONAL DE JUSTICIA DE PAZ. *Plan de inducción y capacitación de jueces de paz. Ejercicio 2012*. Pág. 2.

Teniendo una suficiente base legal, el Estado peruano ha podido diseñar e implementar un sistema de justicia de paz muy eficiente y que se ha consolidado como un servicio muy positivo para sus ciudadanos, permitiéndoles el acceso a una justicia cercana y rápida. En el Perú la institucionalidad e importancia de la justicia de paz se ejercen gracias a dos esferas, la primera, por la existencia de normas especializadas en el ordenamiento jurídico como la Ley de Justicia de Paz, y la segunda, por la creación de un órgano rector estatal adscrito al Poder Judicial, denominado Oficina Nacional de Justicia de Paz, ONAJUP. Esto demuestra que en Perú la justicia de paz es muy importante y tomando en cuenta su relevancia en la vida social, el aparato gubernamental se ha visto obligado a incluir formalmente en las agendas políticas y legislativas prioridades respecto a la justicia de paz.

Resalto nuevamente la importancia de tener una fuente legal especializada porque permite al aparato estatal desarrollar una capacidad de ejecución directa y sin ningún tipo de incertidumbres o dudas. En ese sentido, considero que será importante citar algunas características de la justicia de paz peruana, que se establecen en su ley.

Abordando el marco legislativo peruano, presentaré los puntos característicos más importantes de la justicia de paz en el vecino país.

El Artículo 1 de la Ley 29824, define a la Justicia de Paz como un órgano integrante del Poder Judicial cuyos operadores solucionan conflictos y controversias preferentemente mediante la conciliación, y a través de decisiones de carácter jurisdiccional, conforme a los criterios propios de justicia de la comunidad y en el marco de la Constitución Política del Perú.

Requisitos para ser juez de paz:

Los requisitos para ser juez de paz son los siguientes:

1. Ser peruano de nacimiento y mayor de treinta (30) años.
2. Tener conducta intachable y reconocimiento en su localidad.

3. Ser residente por más de tres (3) años continuos en la circunscripción territorial del juzgado de paz al que postula. La residencia estacional no acredita el cumplimiento del presente requisito aunque supere los tres (3) años.
4. Tener tiempo disponible para atender el despacho y satisfacer la demanda del servicio de la población.
5. Tener ocupación conocida.
6. Conocer el idioma castellano, así como la lengua y/o los dialectos predominantes en la localidad.
7. No haber sido condenado por la comisión de delito doloso.
8. No haber sido destituido de la función pública.
9. No haber sido objeto de revocatoria en cargo similar.
10. No ser deudor alimentario moroso.
11. No estar incurso en ninguna incompatibilidad establecida por ley.

Competencia del juez de paz:

El juez de paz puede conocer las siguientes materias:

1. Alimentos y procesos derivados y conexos a estos, cuando el vínculo familiar esté fehacientemente acreditado, o cuando no estando acreditado ambas partes se allanen a su competencia.
2. Conflictos patrimoniales por un valor de hasta treinta (30) Unidades de Referencia Procesal.
3. Faltas. Conocerá de este proceso excepcionalmente cuando no exista juez de paz letrado. Las respectivas Cortes Superiores fijan los juzgados de paz que pueden conocer de los procesos por faltas.
4. Violencia familiar, en los casos en que no exista un juzgado de paz letrado.
5. Sumarias intervenciones respecto de menores que han cometido acto antisocial y con el solo objeto de dictar órdenes provisionales y urgentes, sobre tenencia o guarda del menor en situación de abandono o peligro moral. Concluida su intervención remite de inmediato lo actuado al juez que corresponda; adicionalmente dicta medidas urgentes y de protección a favor del niño o adolescente, en los casos de violencia familiar.
6. Otros derechos de libre disponibilidad de las partes.

Función notarial:

En los centros poblados donde no exista notario, el juez de paz está facultado para ejercer las siguientes funciones notariales:

1. Dar fe de los actos y decisiones que adopten en asamblea las organizaciones sociales o comunales dentro de su jurisdicción.
2. Certificar firmas, copias de documentos y libros de actas.
3. Escrituras de transferencia posesoria de bienes de un valor de hasta cincuenta (50) Unidades de Referencia Procesal y que se ubiquen dentro de su jurisdicción.
4. Transferencia de bienes muebles no registrables hasta un límite de diez (10) Unidades de Referencia Procesal.

5. Otorgamiento de constancias, referidas al presente, de posesión, domiciliarias, de supervivencia, de convivencia y otros que la población requiera y que el juez de paz pueda verificar personalmente.

6. Protestos por falta de pago de los títulos valores.

Las Cortes Superiores de Justicia, en coordinación con el Colegio de Notarios de la jurisdicción correspondiente, definen y publican la relación de juzgados de paz que no pueden ejercer funciones notariales por no cumplir con los criterios indicados en el primer párrafo del presente artículo.

Las escrituras de transferencia extendidas ante los juzgados de paz constituyen documento público, conforme al Código Procesal Civil.

Las actuaciones notariales de los jueces de paz son supervisadas por el Consejo del Notariado.

Competencia Juez de Paz Letrado

El juez de paz letrado es competente para conocer la demanda en los procesos de fijación, aumento, reducción, extinción o prorrateo de alimentos, sin perjuicio de la cuantía de la pensión, la edad o la prueba sobre el vínculo familiar, salvo que la pretensión alimentaria se proponga accesoriamente a otras pretensiones.

Será también competente el juez de paz, a elección del demandante, respecto de demandas en donde el entroncamiento esté acreditado de manera indubitable.

Cuando el entroncamiento: familiar no esté acreditado de manera indubitable el juez de paz puede promover una conciliación si ambas partes se allanan a su competencia.

Es competente para conocer estos procesos en segundo grado el juez de familia, en los casos que hayan sido de conocimiento del juez, de paz Letrado y este último en los casos que hayan sido conocidos por el juez de paz."

Es funcional determinar las causas que conocen los jueces de paz en el Perú, para poder detallarlas y definir de forma clara qué tipo de conflictos específicos conocen y resuelven para aclarar ese panorama en Ecuador, pues la legislación ecuatoriana vagamente expresa que podrán conocer y resolver conflictos comunitarios o vecinales, no podrán imponer penas privativas de la libertad a contravenciones que se sancionen de este modo y deberán abstenerse de conocer asuntos de violencia intrafamiliar, comunicando al juzgado competente la existencia de ese caso.

En Perú los jueces de paz resuelven causas en materia civil y penal:⁴⁸

⁴⁸ Ibídem. Pág. 56-59.

En materia civil:

Pago de deudas: Cuando el monto (cuantía) no sea mayor a cinco Unidades Impositivas Tributarias. Para determinar la cuantía se calcula cuánto es la deuda, junto con los posibles frutos, intereses, gastos, daños y perjuicios. Si en la demanda o sus anexos, aparece que la cuantía es mayor, el Juez debe hacer la corrección que corresponda, aunque las personas no se lo hayan solicitado.

Indemnizaciones: Es decir, define el pago a efectuarse para compensar un daño cometido, por ejemplo, si el ganado de una persona invade un terreno cercado y daña los cultivos, el dueño del ganado deberá pagar al dueño del terreno una compensación.

Intervenciones sobre menores: Ve casos de menores que han cometido actos antisociales. También para dictar órdenes provisionales y urgentes sobre tenencia o guarda del menor en situación de abandono o peligro moral. Concluida su intervención, el juez de paz remite lo actuado al juez del niño y del adolescente o al juez mixto.

Desahucio y aviso de despedida: Cuando debe decidir un desalojo o dar por concluido un contrato de arrendamiento u ocupación de un inmueble. Es más frecuente en zonas de Costa.

Alimentos: Señala quienes deben brindarlos y cuál es la cantidad necesaria para el sustento, vestido, vivienda y asistencia médica de una persona. Tratándose de un niño o un adolescente. Se consideran también como alimentos los gastos de educación, capacitación para el trabajo y recreación. Se deben alimentos los cónyuges, los padres y los hijos, los abuelos y los nietos y los hermanos.

El juez de paz puede intervenir en casos de alimentos, siempre que no haya duda sobre el vínculo de parentesco, es decir que esté comprobada la paternidad o el vínculo matrimonial (Art.96 del Código del Niño y del Adolescente). Esta seguridad la da la partida de nacimiento, de matrimonio o de bautizo. También es una prueba cuando el padre ha reconocido su paternidad en un acta ante un Juzgado de Paz.

Para dar la pensión de alimentos a los niños y adolescentes, el orden de obligación es primero los padres, después los hermanos, luego los abuelos y después los tíos. Luego otros responsables. El monto de la prestación mensual debe ser suficiente para cubrir los gastos del niño. El juez de paz no puede aceptar que se fijen montos muy reducidos. Debe tomar en cuenta especialmente el interés del niño, antes que los intereses del padre. Algunos Jueces de Paz dicen que no pueden exigir mucho cuando el padre tiene pocos ingresos, pero en estos casos, lo que deberían hacer es obligarlos a que asuman su responsabilidad de trabajar y que destinen prioritariamente el dinero a sus hijos. Si el demandado tiene un trabajo estable, se le puede aplicar una retención, es decir que el empleador directamente entregará

parte del sueldo al alimentista. Otra forma de aplicar la sentencia es mediante el embargo: se toma un bien del sentenciado, que equivale al valor de la deuda.

Otros asuntos: Estos asuntos pueden ser la separación de convivientes, tenencia de menores o reconocimiento de paternidad. Si bien estos asuntos no están mencionados por la Ley, tampoco están prohibidos.⁴⁹

En materia penal:

Conocen faltas. Estas faltas pueden ser:

1) Contra la persona.

Lesiones o golpes producidos de manera directa contra otra u otras personas. Para ser considerada falta. No deben ocasionar más de 10 días de descanso médico o no llegar a ocasionar ningún daño permanente. También se consideran faltas los casos en que las lesiones se cometen sin intención, pero sí por irresponsabilidad y originan hasta 15 días de incapacidad. Es el caso de los que manejan sin cumplir las normas de tránsito.

2) Contra el patrimonio.

Son los robos y otras acciones de apropiación de un bien ajeno, cuyo valor no sobrepase 1 remuneración mínima vital. Actualmente, una remuneración mínima vital es 500 soles.

3) Contra las buenas costumbres.

La idea de buenas costumbres puede variar según los diferentes lugares del país. El juez de paz debe evaluar, en cada caso, cuáles son las costumbres predominantes de la comunidad.

Por ejemplo, cuando la persona, por encontrarse en estado de ebriedad o drogadicción, perturba la tranquilidad de los demás o pone en peligro su seguridad o la de otros. Aquí la acción del juez de paz puede tener un importante papel preventivo, para evitar que se produzcan desgracias.

También es falta vender bebidas alcohólicas o cigarrillos a menores de edad y vender o consumir bebidas alcohólicas en días u horas prohibidos.

Son también faltas la destrucción de las plantas en parques y jardines, y el maltrato de los animales. La sanción es la misma que en el caso anterior.

4) Contra la seguridad pública.

Son aquellas que crean un peligro para los demás. La acción del juez de paz puede evitar muchas desgracias.

⁴⁹ INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL. *Manual para juezas y jueces de paz*. Pág. 54-55.

Pueden ser:

- Dejar escombros o materiales, o hacer pozos o excavaciones en un lugar de tránsito sin advertir el peligro a los posibles transeúntes.
- No hacer la demolición o reparación de una construcción que constituye peligro para la seguridad.
- Conducir un vehículo o animal a excesiva velocidad.
- Permitir a un menor o a una persona inexperta el conducir un vehículo o un animal.

Hay faltas contra la seguridad pública que tienen que ver con la salud como:

- Descuidar a un enfermo mental, generando peligro para el enfermo o para los demás.
- Arrojar basura a la calle o a un predio ajeno, o quemar basura de forma que el humo ocasiona molestias a otras personas.

Hay que insistir en la comunidad que todas las personas tienen la obligación de contribuir a la seguridad de los demás.

5) Contra la tranquilidad pública:

- Perturbar el orden en actos o espectáculos públicos.
- Perturbar a los vecinos con discusiones o ruidos molestos.
- Ocasionar alarma a la población como por ejemplo, anunciar falsamente una inundación.

La existencia de estas faltas recuerda que todas las personas tienen derecho a vivir con tranquilidad y aun cuando se diviertan, se debe respetar el derecho al descanso de los demás.

La ONAJUP de Perú ha proporcionado los siguientes datos estadísticos:⁵⁰

Acceso a la justicia de paz.-

- ❖ Fácil Acceso: 62,50%
- ❖ Regular Acceso: 34,70%
- ❖ Difícil Acceso: 2,89%

Género en la justicia de paz.-

- ❖ Mujeres: 9%
- ❖ Hombres: 91%

Número de jueces de paz y jueces ordinarios.-

- ❖ Jueces de paz: 5760

⁵⁰ Presentación realizada por Luis Fernando Meza Farfán, Director de la Oficina Nacional de Justicia de Paz de Perú y María Elena Aquino, ante el Pleno del Consejo de la Judicatura de Transición de Ecuador el 21 de septiembre de 2012.

- ❖ Jueces ordinarios: 2615

Grado de instrucción de jueces de paz.-

- ❖ Primaria Incompleta: 14,30%
- ❖ Primaria Completa: 12,50%
- ❖ Secundaria Incompleta: 18,30%
- ❖ Secundaria Completa: 26,50%
- ❖ Superior Incompleta: 7,60%
- ❖ Superior Completa: 20,80%

Número de causas resueltas.-

- ❖ 600.000 causas por año

Grado de legitimidad en la población.-

- ❖ Eficiencia para resolver casos: 85%
- ❖ Considera buena su capacidad y eficiencia: 77%
- ❖ Volvería a someter sus conflictos ante la justicia de paz: 80%

Finalmente, es preciso acotar que la justicia de paz en Perú ha logrado llenar satisfactoriamente los vacíos dejados por el Estado y las instituciones oficiales en la prestación del servicio de administración de justicia. Desde su surgimiento ha cumplido un papel restaurador de la paz social, mediante la aplicación de la costumbre y la conciliación, contando con la aceptación y cumplimiento de sus resoluciones por parte de sus usuarios.⁵¹

3.2.3 Venezuela

En el país bolivariano también hay presencia de la justicia de paz. Se ha regulado jurídicamente el ámbito de acción de la justicia de paz mediante la promulgación de la Ley Orgánica de la Justicia de Paz el 21 de diciembre de 1994. La presencia de esta Ley se justifica como una medida necesaria que también adoptaron otros países como Perú y Colombia, lo que demuestra que para nuestros vecinos si fue inexcusable la creación de un

⁵¹ COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS. *Gente que hace justicia: La justicia de paz*. Pág. 113.

cuerpo legal que regule específicamente la justicia de paz por no ser un tema menor en la vida comunitaria de nuestros países.

La Ley Orgánica de Justicia de Paz es extensa y presenta una justicia de paz muy propia así como propios y diferentes son los casos de Perú y Colombia. La Ley inicia explicando que los jueces de paz procurarán la solución de conflictos y controversias por medio de la conciliación, lo que coincide con las concepciones de justicia de paz de la región incluida la postura ecuatoriana. El propósito central de la existencia de la justicia de paz es lograr la convivencia pacífica de la comunidad.

La elección de los jueces de paz se logra a través de la actuación de los Concejos Municipales como autoridades electorales. Estos entes son los encargados de coordinar y dirigir los procesos de selección de los jueces de paz. Los candidatos podrán postularse por parte de asociaciones de vecinos, organizaciones civiles de funcionamiento local y grupos de vecinos que representen el 3% de los inscritos en el registro electoral de su circunscripción intramunicipal. Una vez que los jueces de paz son designados, perduran en funciones por el lapso de tres años. Cabe resaltar que los jueces de paz venezolanos no reciben remuneración y tienen prohibido recibir dádivas o bonificaciones por parte de los usuarios. Lo que permite la Ley, es que la comunidad pueda hacer donaciones en especie de material de oficina.

Respecto de los requisitos que deben cumplir los jueces de paz en Venezuela, el que sobresale es el concerniente a la edad que debe tener el juez, pues no simplemente debe ser mayor de edad, sino, haber cumplido treinta años, con lo que se pretende tener una persona

con criterio formado y que ha logrado tener un considerable período de vida con el cual ha podido entender la realidad comunitaria.

Es fundamental en Venezuela que el juez de paz cumpla con procesos de capacitación a través de los denominados programas de adiestramiento, seguimiento y mejoramiento. Estos espacios de capacitación se logran mediante apoyo interinstitucional entre municipios, el Consejo de la Judicatura, instituciones de educación superior, universidades públicas o privadas e incluso organizaciones especializadas.

Se debe destacar la importancia del control sobre la gestión de los jueces de paz. La Ley manifiesta que las actividades del juez de paz pueden ser controladas y revocadas por los vecinos de la circunscripción territorial donde ejerce su cargo. Esto, cuando se ha observado una conducta censurable, se han irrespetado los derechos de los miembros de la comunidad o de los derechos humanos o por observar conductas contrarias a la Ley.

El procedimiento para la solución de los conflictos está caracterizado por una etapa de conciliación y en caso de que ésta no ocurra, por la resolución en equidad. Con la conciliación las mismas partes llegarán a un consenso formalizándolo con la firma de un acuerdo que establecerá los derechos y obligaciones de las partes y en caso de que no lo logren, el juez de paz abrirá etapa de prueba por cinco días y decidirá en base a las costumbres de la comunidad en cinco días más, momento en el que dictará una sentencia. Esta sentencia podrá ser susceptible de ser revisada o apelada si se dictó sobre una controversia no patrimonial o patrimonial respectivamente. La revisión la solicitará la parte interesada en un plazo de tres días hábiles después de publicada la sentencia ante el juez de paz quien podrá dar un veredicto con el asesoramiento de los jueces de paz suplentes. En

controversias de contenido patrimonial se podrá apelar ante el juez de paz y en este caso, él deberá remitir el expediente al juez ordinario competente para que decida en equidad también.

Estas son las competencias y atribuciones específicas de los jueces de paz en Venezuela:

Los Jueces de Paz son competentes para conocer por vía de equidad:⁵²

- 1.- De todos aquellos conflictos y controversias sobre hechos que se deriven de la vida en comunidad vecinal y cuyo conocimiento no haya sido asignado a Tribunales de jurisdicción especial. En los casos de conflictos y controversias de contenido patrimonial, sólo conocerán de aquellos cuya cuantía no exceda de cuatro (4) salarios mínimos mensuales, siempre y cuando no se supere la cuantía máxima atribuida a los Tribunales ordinarios.
- 2.- Del abuso en la corrección, la violencia y el maltrato familiar, así como de conflictos y controversias propias de la vida en familia que afecten la vida en comunidad, con la excepción de aquellos referidos al estado y la capacidad de las personas. Cuando el juez de paz considere que los hechos que le sean sometidos vulneran disposiciones legales cuyo conocimiento corresponde a la jurisdicción penal ordinaria o a jurisdicciones especiales, deberá remitir sus actuaciones al juez competente.
- 3.- De los conflictos y controversias no patrimoniales, relativas a la convivencia entre vecinos en materia de arrendamiento y de propiedad horizontal, salvo aquellos asignados a tribunales especiales o autoridades administrativas.
- 4.- De los conflictos y controversias entre vecinos derivados de la aplicación de ordenanzas relativas a la convivencia vecinal y familiar, con la excepción de la materia urbanística y otras donde el cumplimiento esté sometido al control de los Tribunales de jurisdicción ordinaria, especial o contencioso-administrativa.
- 5.- De aquellos conflictos y controversias que las partes le hayan confiado para decidir con arreglo al procedimiento de equidad.

Son atribuciones del juez de paz:⁵³

- 1.- Ejecutar sus propias decisiones y mantener el orden público dentro de sus oficinas o despacho, aun con el auxilio de la fuerza pública si fuere el caso.
- 2.- Designar, dentro de los primeros treinta (30) días a la asunción del cargo como Primero y Segundo Conjuez, a quienes hubieren obtenido en la elección el cuarto y

⁵² Art. 8 Ley Orgánica de Justicia de Paz de Venezuela. Gaceta Oficial n° 4.817 extraordinario del 21 de diciembre de 1994

⁵³ Art. 9 Ley Orgánica de Justicia de Paz de Venezuela. Gaceta Oficial n° 4.817 extraordinario del 21 de diciembre de 1994

quinto lugar. En caso de que no existieren, designará como tales Conjueces, a personas que reúnan las mismas condiciones que esta Ley exige a los Jueces de Paz.

3.- Coadyuvar en la supervisión de la ejecución de las decisiones que recaigan sobre guarda, pensión de alimentos y régimen de visitas emanadas de los Tribunales ordinarios, especiales o de la autoridad administrativa competente.

4.- Cooperar con los organismos competentes en la protección y preservación del medio ambiente en la supervisión de sus programas, de acuerdo a la normativa legal correspondiente.

5.- Colaborar en la supervisión de los programas de los organismos encargados del control y fiscalización de la comercialización y mercadeo de los bienes de consumo en el ámbito local.

6.- Cualquier otra que le haya sido expresamente asignada por Ley u Ordenanza.

3.2.4 España

España, país miembro de la Unión Europea, con idiosincrasia, cultura y cosmovisión distinta a la de los países andinos, ha dado cabida a la existencia de los jueces de paz desde hace tiempo, influyendo incluso en América Latina con la figura de los jueces de paz y su labor esencialmente conciliadora. Aunque el antecedente lejano de la existencia de los jueces de paz en España es la Constitución gaditana de 1812 de la que ya hemos dicho que permitía que el alcalde de cada pueblo ejerciera en él el oficio de conciliador; y el que tenga que demandar por negocios civiles o por injurias, deberá presentarse a él con este objeto, también existe mayor desarrollo jurídico que ha surgido por iniciativa pública y en épocas contemporáneas.

La figura del juez de paz, con esta denominación, existe en el ordenamiento jurídico español desde 1855 y en la realidad jurídica española desde el 1ero. de enero de 1857, fecha en que fueron nombrados los primeros. Originariamente, los jueces de paz fueron concebidos por la Ley de Enjuiciamiento Civil española (de 1855) con la finalidad de asumir las competencias jurisdiccionales que, hasta ese momento, desempeñaban los alcaldes: se ocupaban así de resolver controversias de

escasa cuantía en materia civil, así como del enjuiciamiento de las faltas, es decir, de las infracciones penales más leves.⁵⁴

Actualmente, el cuerpo normativo que regula lo concerniente al funcionamiento de la justicia de paz, es la Ley Orgánica del Poder Judicial, promulgada el 1 de julio de 1985. Según esta Ley, los juzgados de paz constituyen el primer órgano de administración de justicia, dándole el carácter de más simple, seguido de otros de mayor jerarquía formal como Juzgados de Primera Instancia e Instrucción, de lo Contencioso-administrativo, de lo Social, de Vigilancia Penitenciaria y de Menores, Audiencias Provinciales y Tribunales Superiores de Justicia.

Estos juzgados de paz tienen competencia para conocer materias civiles y penales leves. En lo civil sustancian como primera instancia causas menores y en lo penal conocerá procesos por faltas.

Los jueces de paz son designados para ejercer funciones en un período de cuatro años y son nombrados por la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia pero son elegidos por el Pleno del Ayuntamiento.

En España, tampoco es requisito que los jueces de paz sean profesionales o licenciados en Derecho, pero si deberán reunir los requisitos establecidos en esta Ley para cualquier funcionario que pretenda ingresar a la carrera judicial. A diferencia de los países andinos, los jueces de paz son remunerados con cuantías establecidas por el sistema judicial

⁵⁴ GASCÓN INCHUASTI, Fernando. *La figura del juez de paz en la organización judicial española*. Pág. 183. Recuperado el 16 de noviembre de 2012 de: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/refjud/cont/8/jec/jec13.pdf>

de cada comunidad autónoma y merecen el mismo tratamiento y precedencia que se reconoce a los jueces de primera instancia e instrucción.

Uno de los capítulos del Libro blanco de la justicia, de 1997, del Consejo General del Poder Judicial, se refiere a la justicia de paz. La actual regulación de los juzgados de paz, según la Ley Orgánica del Poder Judicial (1985), se basa en los siguientes criterios: existencia de un juzgado en cada municipio, excepto en aquellos que cuenten con un juez de primera instancia o de instrucción; consideración del juez como lego en derecho, a pesar de que nada impida que sea nombrado un licenciado en derecho; designación y nombramiento de los jueces de paz con intervención de los ayuntamientos; nombramiento temporal; competencia objetiva limitada.⁵⁵

La justicia de paz en España también tiene algunos inconvenientes pese a que su implementación y funcionamiento es antiguo. Se afirma que existe un número exagerado de juzgados de paz y que esto no se justifica por sus limitadas competencias. Incluso, la formación para estos operadores de justicia debe ser mayor, el Libro Blanco de la Justicia⁵⁶, sostiene que el funcionamiento de la justicia de paz es inadecuado y defectuoso por la falta de formación y preparación de sus titulares. Al igual que en otros países, la justicia de paz sufre de limitaciones materiales y presupuestarias por la escasa cantidad de recursos económicos y operativos.

3.2.5 Estados Unidos

Es necesario abrir el conocimiento sobre los sistemas de administración de justicia de otros países que por su parte funcionan bajo sistemas jurídicos distintos e independientes, en el caso de los Estados Unidos, por la Common Law. Pese a ello, la

⁵⁵ ARDILA, Édgar; PÉREZ, Olga Lucía. *Variaciones sobre justicia comunitaria*. Pág. 200.

⁵⁶ El Libro Blanco de la Justicia de 1998 tuvo origen en la preocupación del Consejo General del Poder Judicial respecto al estado de la administración de justicia en España por consecuencia de los problemas estructurales, funcionales y organizativos de la misma y a la necesidad de abordar una reforma en profundidad.

justicia de paz también existe en América del Norte por la influencia británica y en realidad, esta influencia se ha marcado en otros países como Australia, Canadá, Hong Kong o la misma India donde aún existen, aunque debilitados, jueces de paz.

Recordemos que la característica que más se resalta para identificar el Derecho Anglosajón es que en este sistema la jurisprudencia es la primera fuente del Derecho. No existe la pretensión de construir un sistema de leyes completo en sí mismo; la plenitud del ordenamiento no está ligada a la plenitud legislativa del Derecho, porque no existe la intención de organizar el ordenamiento en un cuerpo de normas sistemáticamente construido. De esta forma, todo asunto de que entienda un juez o tribunal tendrá respuesta, pero ésta se basará en precedentes judiciales, además en leyes (*statute law*). Los jueces están ligados al precedentes siguiendo el principio de *stare decisis*, salvo que pueda justificarse razonadamente la necesidad de un cambio jurisprudencial.⁵⁷

En los Estados Unidos la justicia de paz se manifiesta de distintas formas. Pertenecen al sistema de Cortes de Jurisdicción Limitada. Estas cortes suelen denominarse como juzgados de paz, cortes municipales, cortes de ciudad, cortes de condado, cortes juveniles, cortes de relaciones domésticas o cortes metropolitanas. Estos juzgados de paz conocen causas menores en materias civiles y penales bajo procedimientos rápidos y con ausencia de solemnidades.

Los jueces de paz en Estados Unidos no requieren cumplir ningún tipo de entrenamiento relativo a Derecho, es decir, no deben necesariamente tener conocimientos jurídicos. También, pese a que el sistema jurisdiccional estadounidense es desarrollado y se supone que no tiene las mismas limitaciones económicas como las de nuestros países, estos juzgados también sufren por la falta de recursos, lo que les obliga a solucionar sus conflictos en domicilios particulares, restaurantes o lugares públicos. No disponen tampoco

⁵⁷ALTAVA, Manuel Guillermo. *Lecciones de Derecho Comparado*. Pág. 49.

de infraestructura tecnológica provista por el Estado y eso desemboca en una mala gestión de registros.

La jurisdicción de estos juzgados está limitada a casos de menor importancia. En asuntos criminales, por ejemplo, los tribunales de paz conocen tres niveles de faltas: infracciones (menos graves), delitos menores (más graves), y delitos mayores (los más graves). Los tribunales pueden imponer sólo multas limitadas (generalmente no más de \$ 1.000) y sentencias de cárcel (generalmente no más de un año). En casos civiles estos tribunales se limitan generalmente a las diferencias sobre una determinada cantidad, por ejemplo, \$ 500. Además, este tipo de tribunales son a menudo destinados para resolver cierto tipo de asuntos: las infracciones de tránsito, relaciones domésticas, o casos participación de los jóvenes en infracciones, por ejemplo.⁵⁸

Es preciso destacar que no todos los jueces de paz desempeñan las mismas funciones a lo largo de la geografía estadounidense, pues como sabemos, Estados Unidos es un Estado Federal, lo que permite que cada uno de sus Estados se autorregulen y con ello, pueden promulgar normas específicas que se aplican únicamente en su espacio territorial, eso sí, respetando la Constitución. Pero esta condición afecta directamente sobre el desempeño de los jueces de paz, los cuales tendrán potestades y facultades parecidas pero no iguales en todos los Estados.

⁵⁸ BUREAU OF INTERNATIONAL INFORMATION PROGRAMS. UNITED STATES. DEPARTMENT OF STATE. *Outline of the U.S Legal System*. Pág. 49.

CAPÍTULO IV

LAS VENTAJAS DE LA JUSTICIA DE PAZ PARA EL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA

Administrad la justicia con ecuanimidad y rectitud y,

si es necesario, con rigor y ejemplaridad.

Pero cuando la naturaleza de las gentes y las cosas lo

permitan, sed también misericordioso y benigno.

Felipe II (1527 – 1598)

A modo introductorio cabe señalar que la justicia de paz en el mundo ha presentado muchas ventajas a beneficio de los ciudadanos y del Estado, siendo sobre todo un sistema que ha permitido de forma efectiva la realización de la justicia para los sectores sociales y territoriales más apartados. Aunque no es el remedio ni la solución directa e inmediata para mejorar todo el universo judicial, si presenta claros beneficios que son fundamentalmente de carácter social.

La importancia de la justicia de paz se sostiene en dos pilares. Por un lado, desde la perspectiva de la población, es la instancia de justicia más cercana a los sectores de bajos recursos y que viven en zonas alejadas, por lo que constituye una importante plataforma de acceso a la justicia; además, es un valioso espacio de ejercicio de la

ciudadanía, que permite que personas provenientes de sectores históricamente marginados accedan a un cargo de autoridad dentro de la estructura estatal. Por otro lado, desde la perspectiva del Estado, la amplia distribución geográfica de la justicia de paz posibilita una presencia extensa y legítima del sistema de justicia en todos los rincones del país; además constituye un sistema abierto a la interculturalidad en la resolución de las causas.⁵⁹

4.1. LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS

Frente a las teorías filosóficas y sociológicas y a las doctrinas políticas que, desde diversos supuestos, defienden la posibilidad de una sociedad sin conflictos, se levanta una corriente doctrinal de carácter eminentemente realista que entiende que el conflicto constituye un aspecto o dimensión natural de la vida social; un hecho social normal. El conflicto, en cuanto fenómeno ordinario de la vida humana que encuentra su raíz antropológica más profunda en la naturaleza desfalleciente del hombre, se presenta a nuestra consideración como un hecho de carácter ambivalente, resultado, por un lado, de los cambios sociales y motor, por otro lado, de dichos cambios, que se constituye en eje de momentos de significación tanto funcional como disfuncional, dentro del proceso de la vida social.⁶⁰

El objetivo primordial de la justicia de paz es la solución de esos conflictos con el fin de restablecer el orden colectivo, logrando el retorno de la paz a la comunidad y la restitución de los valores y costumbres infringidas por una conducta determinada. Es sin duda importante la solución de conflictos por dos aspectos; en primer lugar, porque la justicia de paz es una manifestación cierta y efectiva de la justicia en aquellos lugares donde precisamente la justicia ha sido lejana e inaccesible; y en segundo lugar, porque repara y permite recuperar la armonía social quebrantada.

El acceso a la justicia en el Ecuador ha sido limitado por diversas razones, cuestiones culturales, económicas, geográficas, imposibilidad de movilización, entre otras, limitan que muchas personas que habitan en sectores apartados a las ciudades, puedan

⁵⁹ LA ROSA, Javier; VERGARA, Roxana; GÁLVEZ, Aníbal; GALLEGOS, Yolinda; CUSIHUAMÁN, Ignacio. *Formando facilitadores legales para la capacitación a juezas y jueces de paz*. Pág. 24-25.

⁶⁰ MONTORO, Alberto. *Conflicto social, derecho y proceso*. Pág. 7.

resolver sus controversias ante una autoridad jurisdiccional. La justicia de paz, permite ese acceso por su carácter de cercanía, gratuidad y la no necesidad de cumplir con solemnidades, por lo que sus conflictos serán resueltos con rapidez y eficacia, en base a costumbres, valores propios y bajo el poder legitimado de una autoridad comunitaria a quien se respeta por haber demostrado una vida correcta y honorable.

4.2 EL DESCONGESTIONAMIENTO DE LA CARGA PROCESAL EN EL SISTEMA JUDICIAL ORDINARIO

El sistema de administración de justicia en Ecuador ha sido uno de los más criticados y desprestigiados por la sociedad. Simplemente la confianza se ha perdido en este sistema por varias razones, entre ellas la ineficiencia, la poca accesibilidad, es inoportuno, su transparencia es limitada, resulta poco amable y en definitiva es poco efectivo. La justicia en el Ecuador se ha caracterizado por llegar tarde y por favorecer a intereses particulares, no se ha enmarcado en Derecho, ha irrespetado la Ley y se ha burlado de la autoridad. Estas razones han obligado a diseñar nuevos sistemas jurisdiccionales para que la justicia ya no sea un derecho de pocos, sino que sea un derecho accesible para todos.

Uno de estos nuevos sistemas que permiten configurar la justicia democrática es la justicia de paz. Ante esta jurisdicción se pueden resolver muchos conflictos que terminaban en las distintas cortes y juzgados pero que se solucionaban en mucho tiempo y no necesariamente de forma pacífica. Con la implementación de juzgados de paz se evitará el cumplimiento de solemnidades y de los distintos trámites procesales que imposibilitan una justicia eficiente y transparente. Aunque la justicia de paz tiene competencia limitada para resolver conflictos comunitarios y vecinales que no superen los cinco salarios mínimos

vitales, su beneficio para el sistema de justicia ordinario es importante, porque la gente que reside en espacios rurales o urbano marginales, no iniciará las acciones judiciales comunes como demandas ante los jueces ordinarios, lo que permitirá es estos jueces la posibilidad de despachar sus causas evitando el represamiento. Esto dará un margen de tiempo mayor para resolver cada causa, permitiendo la emisión de resoluciones bien motivadas y en menor tiempo para aquellos casos que si necesitan una solución en Derecho y no pueden solucionarse mediante la conciliación o la equidad.

En tal virtud, la justicia de paz se presenta como un sistema que contribuirá a disminuir la carga de trabajo de los jueces especializados de distintas materias porque resolverá todos los conflictos menores de forma eficaz, evitando que la mayoría de personas que viven en zonas rurales o urbano-marginales, recurran ante las unidades judiciales.

4.3 ARMONÍA SOCIAL

La justicia de paz es la representación de la justicia democratizada y accesible así como un mecanismo para el mejoramiento de las condiciones de vida de la comunidad a través del cultivo del respeto, la tolerancia y la convivencia pacífica. En realidad la justicia de paz no pretende ser el remedio o la rectificación de todos los males surgidos desde la justicia ordinaria inoperante, pero si está revestida de un valor especial porque procura intrínsecamente el progreso social comunitario permitiendo la generación de procesos de coexistencia y desarrollo. En este sentido, la justicia de paz busca esencialmente llegar a la consecución de la paz, es decir a evitar confrontaciones entre los miembros de la comunidad y a reparar los daños causados por la vía del diálogo, el orden y la función

correctiva. Como justicia comunitaria, busca la “paz comunal, cuyo objetivo es mantener o restablecer el equilibrio en las relaciones sociales, creado por el arreglo o la decisión”⁶¹, o sea, por conciliación o equidad.

4.4 POTENCIAMIENTO DE LAS BUENAS COSTUMBRES COMUNITARIAS

Como se ha mencionado en líneas anteriores, la justicia de paz no es una justicia estructurada con cimientos jurídicos, simplemente resuelve los problemas bajo el avenimiento libre de las partes o por decisiones elaboradas bajo principios de equidad. Así, el juez de paz no debe resolver las controversias basado en fundamentos normativos, sino en base a las costumbres comunitarias, en equidad y persiguiendo la esencia de lo verdaderamente justo, no de lo legal. La justicia de paz busca netamente la aplicación de los valores comunitarios, es decir, de las buenas costumbres que han estado presentes durante el paso de los tiempos y que han permitido construir una convivencia ordenada al interior de la comunidad. En ese sentido, la jurisdicción de paz fomentará el respeto y la aplicación de costumbres que nacieron desde la forma de vida de cada comunidad, de sus valores morales, sus tradiciones, cosmovisión y sentido común.

⁶¹JÜRGEN BRANDT, Hans. FRANCO, Rocío. *Normas, valores y procedimientos en la justicia comunitaria*. Pág. 166.

CAPÍTULO V

PROBLEMAS QUE ENFRENTA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA JUSTICIA DE PAZ EN EL ECUADOR

Solamente aquel que construye el futuro

tiene derecho a juzgar el pasado.

Friedrich Wilhelm Nietzsche (1844 – 1900)

5.1 JUSTICIA DE PAZ VS. JUSTICIA INDÍGENA

“El país ha reconocido la existencia del pluralismo jurídico desde 1998, es decir, la presencia de varios sistemas jurídicos que conviven en el mismo espacio geográfico, sin ser necesariamente coincidentes.”⁶²

Por su parte, la Constitución de la República de 2008 también incluye a la justicia indígena en su texto y fundamenta la existencia de la misma bajo la concepción de que “desmonopolizar la producción jurídica y la justicia es democratizar el acceso a la justicia,

⁶² VINTIMILLA, Jaime. *Ley Orgánica de Cooperación y Coordinación entre la Justicia Indígena y la Jurisdicción Ordinaria ecuatoriana: ¿Un mandato constitucional necesario o una norma que limita a los sistemas de justicia indígena?* Pág. 37.

mediante la redistribución de recursos simbólicos importantes tales como la participación social, la diversidad cultural y social, y la justicia social.”⁶³

El sistema jurisdiccional nacional contempla la existencia de dos universos paralelos: la justicia ordinaria (Función Judicial) y la Justicia Indígena. De conformidad a la Constitución, la denominada justicia ordinaria, está representada por órganos jurisdiccionales encargados de administrar justicia. Estos órganos son:

1. La Corte Nacional de Justicia.
2. Las Cortes Provinciales de Justicia.
3. Los Tribunales y Juzgados que establezca la ley.
4. Los Juzgados de Paz.

En este gran espacio de diversidad de sistemas de administración de justicia, la confusión entre justicia indígena y justicia de paz es común. Los usuarios del servicio de justicia e incluso profesionales del Derecho no suelen destacar diferencia entre las dos. El hecho de que se administre justicia en base a las costumbres y en el ámbito comunitario, genera ese tipo de confusión. Por ejemplo, en el régimen de administración de justicia del vecino Perú, no existe diferencia sustancial entre los dos sistemas, pues la justicia de paz al ser generalmente rural y diseñada para aplicar las costumbres comunitarias, satisface la necesidad ciudadana sin tener un marco dual, justicia ordinaria – justicia indígena, más allá de que Perú también reconoce y protege la pluralidad étnica y cultural de la nación.

En nuestra realidad cultural y jurídica estrictamente distinta, sí existe diferencia, pues la Constitución, en observancia al carácter intercultural y plurinacional de nuestro Estado, de forma expresa da paso a que se apliquen los regímenes de derecho propios de los

⁶³ ÁVILA, Luis Fernando. *Neoconstitucionalismo y Sociedad. El acceso a la justicia y la emancipación social de las personas excluidas*. Pág. 189.

pueblos y nacionalidades indígenas para administrar justicia. Esto nos obliga a conocer que en el Ecuador existen 14 nacionalidades (Cofan, Kichwa Amazónico, Shuar, Tsa'chila, Zápara, Waorani, Achuar, Shiwiar, Secoya, Chachi, Épera, Siona, Awá y Andoa) y 18 pueblos (Tomabela, Karanki, Natabuela, Otavalo, Kayambi, Chibuleo, Kisapincha, Panzaleo, Kitu Kara, Salasaka, Waranka Puruhá, Pasto, Kañari, Saraguro, Palta, Manta, Huancavilca), mismos que tienen sus costumbres particulares y con ello, sus normas de convivencia y juzgamiento propias.

Textualmente, el artículo 171 de la Carta Magna permite que las autoridades de las comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas ejerzan funciones jurisdiccionales, con base en sus tradiciones ancestrales y su derecho propio, dentro de su ámbito territorial, con garantía de participación y decisión de las mujeres. Las autoridades aplicarán normas y procedimientos propios para la solución de sus conflictos internos, y que no sean contrarios a la Constitución y a los derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales.

El Estado garantizará que las decisiones de la jurisdicción indígena sean respetadas por las instituciones y autoridades públicas. Dichas decisiones estarán sujetas al control de constitucionalidad. La ley establecerá los mecanismos de coordinación y cooperación entre la jurisdicción indígena y la jurisdicción ordinaria.⁶⁴

En concordancia, el artículo 57 numeral 10 de la Constitución obliga a que se reconozcan y garanticen a las comunas, comunidades, pueblos y nacionalidades indígenas, de conformidad con la Constitución y con los pactos, convenios, declaraciones y demás instrumentos internacionales de derechos humanos, el crear, desarrollar, aplicar y practicar su derecho propio o consuetudinario, que no podrá vulnerar derechos constitucionales, en particular de las mujeres, niñas, niños y adolescentes.

Es fundamental para el desarrollo de este tema entender que la expresión constitucional de la pluralidad jurídica, rompe con la tradición positivista desarrollada por Hans Kelsen, en su Teoría pura del Derecho, consideraba que el

⁶⁴ Constitución de la República del Ecuador. Registro Oficial 449 de 20-oct-2008.

objeto de la ciencia jurídica era única y exclusivamente el derecho positivo o norma jurídica positiva creada por el Estado. En contra de esta concepción del Derecho, la disposición constitucional transcrita, reconoce la existencia de varios sistemas jurídicos en el territorio del Ecuador y consagra la pluralidad legal. La pluralidad jurídica a diferencia del monismo jurídico, permite hablar de la coexistencia o convivencia de varios sistemas jurídicos dentro de un espacio geopolítico.⁶⁵

Esta explicación del esquema jurisdiccional constitucional es muy clara. La justicia indígena responde al reconocimiento de sistemas jurídicos distintos y a la protección de los derechos ancestrales de los pueblos y nacionalidades indígenas, así como a potenciar su derecho a la continuidad histórica y a la conservación de sus tradiciones e identidades culturales durante el paso de los tiempos.

Pese a que el Ecuador, es un caso interesante en el contexto latinoamericano, porque desde 1998 evidencia un desarrollo importante del reconocimiento de la diversidad cultural a nivel constitucional formal, este desarrollo, no se ha expresado de forma proporcional en las políticas públicas, la legislación y la jurisprudencia.⁶⁶

Y es cierto. La justicia indígena aunque reconocida en el texto constitucional no es debidamente respetada y aún no son claros los lineamientos de coordinación y cooperación entre la justicia indígena y la justicia ordinaria. Aunque la Asamblea Legislativa ha conocido proyectos de Ley que tienen por objetivo un respeto formal a las instancias judiciales indígenas, aún no hay mecanismo que faciliten o permitan la convivencia ordenada de los varios sistemas de justicia.

⁶⁵ LLASAG FERNÁNDEZ, Raúl. *La jurisdicción indígena en el contexto de los principios de plurinacionalidad e interculturalidad*. Pág. 8 - 9. Recuperado el 27 de noviembre de 2012 de: http://6ccr.pgr.mpf.gov.br/institucional/eventos/docs_eventos/LA_Jurisdiccion_Indigena.pdf

⁶⁶ GRIJALVA, Agustín. *Derechos Ancestrales: Justicia en Contextos Plurinacionales. El Estado plurinacional e intercultural en la Constitución ecuatoriana de 2008*. Pág. 391.

Para concluir lo referente a justicia indígena, el tratadista Boaventura de Sousa Santos expresa que tomar en serio la justicia indígena es tomar en serio el proyecto de transformación pluralista, descolonizador y democratizador de la sociedad y del Estado. Este proyecto implica el reconocimiento práctico del pluralismo jurídico como parte de un proceso más amplio que envuelve el reconocimiento del pluralismo político plurinacional, el pluralismo en la gestión del territorio, el pluralismo intercultural y el pluralismo de las formas de organizar la economía y concebir la propiedad.⁶⁷

En otro terreno, la justicia de paz no pretende el reconocimiento de sistemas normativos o jurídicos propios. Busca un verdadero acceso a la justicia dando la posibilidad a sus usuarios que viven en sectores apartados a los de las unidades judiciales una forma de resolver sus diferencias con cercanía geográfica, rapidez y eficiencia. La justicia de paz no tiene previstos sistemas jurídicos propios o institucionalizados como una manifestación de identidad cultural que busca ser reconocida por el Estado. Simplemente, surge como una necesidad para atender los distintos problemas que aquejan a comunidades rurales en las que el acceso al servicio de justicia es nulo y lleno de formalidades que hasta cierto punto son inentendibles por los miembros de las comunidades, quienes han vivido y construido sus sociedades bajo el imperio de los valores morales y no tanto bajo el de ley del derecho positivo. La justicia de paz es un órgano propio de la Función Judicial y no perteneciente a la Justicia Indígena.

La justicia de paz, a diferencia de la jurisdicción especial indígena, que a su manera recoge las demandas históricas de autonomía de los pueblos indígenas, la jurisdicción de paz no convoca, hasta ahora, pretensiones similares de sectores organizados de la sociedad. Su concepción responde en últimas a una reflexión en torno al Estado y la administración de justicia, y muy tangencialmente, al reconocimiento de la legitimidad de las justicias comunitarias.⁶⁸

⁶⁷ DE SOUSA SANTOS, Boaventura. *Cuando los excluidos tienen derecho. Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad*. Pág. 43 – 44.

⁶⁸ RUIZ, Carlos Ariel. *Justicia comunitaria y jueces de paz: Las Técnicas de la Paciencia*. Pág. 127-128.

La intención de implementar la justicia de paz es que los conflictos comunitarios y vecinales puedan solucionarse de forma simple y directa, sin la necesidad de cumplir con solemnidades o costes económicos, buscando arreglos entre las partes y aplicando principios y valores propios de las comunidades, como espacios generadores de normas de convivencia que no son necesariamente ley escrita.

5.2 JUSTICIA DE PAZ VS. MEDIACIÓN, ARBITRAJE Y MEDIACIÓN COMUNITARIA

La justicia de paz al tener un carácter pacífico y conciliatorio suele confundirse comúnmente con la mediación o el arbitraje. La mediación y el arbitraje son considerados mecanismos alternativos de solución de conflictos que no son parte de la Función Judicial pero que permiten de forma efectiva solucionar controversias específicas, siempre que las partes lo hayan acordado y renunciado a la jurisdicción ordinaria.

Al ser los mecanismos alternativos de resolución más comunes, el arbitraje y la mediación requieren un análisis particularizado.

Aunque tanto el arbitraje como mediación son procedimientos privados de solución de conflictos, basados en el acuerdo de las partes, se diferencian en varios aspectos importantes. El arbitraje es un proceso de adjudicación y, desde este punto de vista, se parece a un juicio ante tribunales ordinarios. Una vez que las partes han sometido su controversia a arbitraje, ninguna de ellas puede retirarse unilateralmente. Toda resolución que dicte el tribunal será obligatoria para las partes. La mediación, en cambio, es un procedimiento voluntario que depende de la cooperación continua de las partes ya que éstas pueden retirarse en cualquier momento. Se podría decir que en el arbitraje las partes contratan los servicios de un tercero con poder decisorio, mientras que en la mediación las partes contratan a alguien para facilitar la concreción de un acuerdo.⁶⁹

⁶⁹ ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE PROPIEDAD INTELECTUAL. *Guía del Arbitraje de la OMPI*. Pág. 4.

En el ordenamiento jurídico ecuatoriano, la Ley de Arbitraje y Mediación regula esta materia. Con este cuerpo normativo podemos identificar y entender las características específicas de cada uno de estos sistemas alternativos de administración de justicia.

Según el Art. 43 de la Ley, la mediación es un procedimiento de solución de conflictos por el cual las partes, asistidas por un tercero neutral llamado mediador, procuran un acuerdo voluntario, que verse sobre materia transigible, de carácter extrajudicial y definitivo, que ponga fin al conflicto.⁷⁰

Cabe señalar que los centros de mediación no constituyen un órgano de la Función Judicial, pero si son formas reconocidas por la ley para administrar justicia legítimamente, pues sus resoluciones tienen carácter de cosa juzgada y deben ser acatadas por las partes que sometieron su controversia a conocimiento de los mediadores.

Sobre el arbitraje, sostiene la Ley que el sistema arbitral es un mecanismo alternativo de solución de conflictos al cual las partes pueden someter de mutuo acuerdo, las controversias susceptibles de transacción, existentes o futuras para que sean resueltas por los tribunales de arbitraje administrado o por árbitros independientes que se conformaren para conocer dichas controversias.

Finalmente, el Art. 58 se refiere a la mediación comunitaria, y el texto legal reconoce la mediación comunitaria como un mecanismo alternativo para la solución de conflictos que se asemeja mucho a la justicia de paz.

La Ley permite que las comunidades indígenas y negras o afroecuatorianas, las organizaciones barriales y en general las organizaciones comunitarias podrán establecer centros de mediación para sus miembros, aun con carácter gratuito, de conformidad con las normas de la presente Ley.

Los acuerdos o soluciones que pongan fin a conflictos en virtud de un procedimiento de mediación comunitario tendrán el mismo valor y efecto que los alcanzados en el procedimiento de mediación establecido en esta Ley. Los centros de mediación, de acuerdo a las normas de esta Ley, podrán ofrecer servicios de capacitación apropiados para los mediadores comunitarios, considerando las peculiaridades socio-económicas, culturales y antropológicas de las comunidades

⁷⁰ Ley de Arbitraje y Mediación. (Registro Oficial 417 de 14-dic-2006).

atendidas. El Consejo de la Judicatura también podrá organizar centros de mediación comunitaria.

Se debe tomar muy en cuenta la existencia de la mediación comunitaria pero también entender la diferencia con la justicia de paz. En primer lugar la justicia de paz es un órgano perteneciente a la Función Judicial que resolverá conflictos vecinales o comunitarias menores e inferiores a cinco salarios mínimos vitales mediante conciliación o resoluciones en equidad. La mediación comunitaria no es un mecanismo propio de la Función Judicial, sino un mecanismo paralelo, generalmente impulsado e incentivado desde iniciativas sociales comunitarias con el afán de resolver conflictos y restablecer la armonía pero que también busca la solución pacífica de las controversias mediante el diálogo y la conciliación.

5.3 NO REMUNERACIÓN DEL JUEZ DE PAZ: ¿PRECARIZACIÓN LABORAL?

El juez de paz es la persona designada para solucionar los distintos conflictos individuales, comunitarios, vecinales o contravenciones, ejerciendo funciones de carácter jurisdiccional a nivel comunitario. El trabajo del juez de paz no es igual al trabajo que se practica al interior de una oficina judicial de una corte o un juzgado, pero si requiere una importante inversión de tiempo para poder cumplir con su labor jurisdiccional. Obviamente ese esfuerzo tiende a compararse con el de un juez de corte, tribunal o juzgado, quien igualmente es un servidor que administra justicia y recibe una remuneración por parte del Estado en reconocimiento de su trabajo.

En este espacio se debe tener claro que la justicia de paz se caracteriza por su sencillez y su cercanía a los miembros de la comunidad. No es una justicia común, pues se manifiesta como un ejercicio cívico y de contribución al mejoramiento del orden y de las condiciones de vida de una zona específica. Atendiendo esa naturaleza, el sistema de justicia de paz no prevé un salario para el juez de paz, porque ser juez de paz significa ser acreedor de un reconocimiento social – moral, valorado por las condiciones de probidad y ética que ha demostrado la persona durante su vida al interior de la comunidad. Desde las concepciones doctrinarias puristas, es juez de paz quien quiere serlo, manifestando sus intenciones a través de una postulación netamente voluntaria y libre de intereses políticos o económicos; su único objetivo es ayudar en la construcción de una sociedad más segura por ser más justa.

La inexistencia del factor remuneratorio ha llevado a la discusión de que podría ser una forma de precarización laboral, pues es indudable que el juez de paz cumple con una función de carácter público y eso obliga a suponer que necesariamente debe recibir alguna contraprestación como reconocimiento de su esfuerzo.

En el Ecuador, el Código Orgánico de la Función Judicial hace la clara precisión de que el juez de paz no debe ser remunerado, pues cumple funciones de voluntariado social. Textualmente la norma expresa que las juezas y jueces de paz desempeñarán sus funciones como un voluntariado para el servicio de la comunidad. Por lo tanto, no cobrarán emolumentos de ninguna clase. Sin embargo, el Consejo de la Judicatura establecerá un sistema de incentivos no económicos para las juezas y jueces de paz tales como cursos de capacitación, becas para estudios en el país o en el extranjero, reconocimiento público por el buen desempeño, entre otros.⁷¹

⁷¹ Artículo 248. Código Orgánico de la Función Judicial.

El derecho comparado ratifica el espíritu de la norma ecuatoriana y sobre todo, los países vecinos al Ecuador, no consideran necesario remunerar las funciones ejercidas por los jueces de paz.

En los países andinos, la justicia de paz no es remunerada. Este criterio obedece a razones históricas. En la actualidad, la mayoría de los jueces de paz peruanos se ubica en niveles económicos precarios, y ejercer la función jurisdiccional implica un perjuicio material, en tanto se dejan de lado las ocupaciones remuneradas. Sin embargo, se ha mantenido la figura de la no remuneración del juez de paz, que es recogida también por las normas de Colombia y Venezuela.⁷²

Analizando la realidad de tener que invertir esfuerzos físicos y materiales en la administración de justicia de paz, algunas organizaciones han sugerido que el juez de paz si debe percibir una remuneración, pues todo trabajo merece una y en definitiva es parte de las garantías y derechos laborales consagrados en la legislación. Esta recomendación se explica desde la poca voluntad humana que generalmente existe para desempeñar un trabajo a plenitud, responsabilidad y eficiencia, sin tener a cambio un incentivo económico.

En el Ecuador, el Centro de Derecho y Sociedad (CIDES), integrante de la Red Andina de Justicia de Paz y Comunitaria, sostiene que de establecerse la justicia de paz, deberían verificarse dos condiciones básicas: quienes ejerzan el cargo tendrían que ser incorporados a la seguridad social y se les debería pagar un salario mínimo. El CIDES considera que ello les permitiría desarrollar sus funciones con mayor responsabilidad, compromiso y entusiasmo y que, por otra parte, el trabajo voluntario es débil, lo que determina que esté siempre presente el riesgo de que se produzca un número considerable de deserciones. Además, piensa que resultaría difícil el reemplazo de los tenientes políticos —que reciben un salario— por jueces de paz que no lo tendrían.

Aunque la propuesta es totalmente racional y nace de la realidad social de trabajar para ganar, también es oportuno considerar otros aspectos. En primer lugar, cómo se va a

⁷² LOVATÓN, David; FRANCO, Rocío; ARDITO, Wilfredo; LA ROSA, Javier; & FARFÁN, Gorge. *La Justicia de Paz en los Andes*. Pág. 129.

valorar la remuneración del juez de paz, pues un juez ordinario tiene preparación académica, se le exigen requisitos académicos y rinde pruebas de evaluación de conocimientos. El juez de paz no requiere mayor instrucción, debe tener reconocimiento social y no rinde ningún tipo de pruebas pues es postulado por la comunidad. En el caso de que se pague un salario mínimo a los jueces de paz, éstos se sentirían discriminados, tomando en consideración que tienen iguales facultades jurisdiccionales que los jueces ordinarios, quienes no reciben un salario mínimo. De hecho, reciben salarios que van mejorando con el paso del tiempo, siendo una herramienta tendiente a mejorar el rendimiento de los jueces.

En segundo lugar, el Estado entrega una gran cantidad de recursos económicos a la Función Judicial, provenientes del Presupuesto General del Estado para remunerar a los servidores judiciales, construir infraestructura y tener mantenimiento. En el caso de que los jueces de paz sean remunerados, se deberá incrementar ese presupuesto en varios millones de dólares y no existe certeza de que tenga la capacidad de hacerlo. En este sentido, resultaría económicamente insostenible remunerar a los jueces de paz.

5.4 INFRAESTRUCTURA: ¿UNA NECESIDAD?

Los órganos ordinarios de administración de justicia siempre disponen de infraestructura civil e infraestructura tecnológica que se implementan en función de contribuir al desempeño óptimo de los servidores judiciales y por supuesto a la eficiencia y oportunidad en el despacho de las causas. Pese a que se invierten altas sumas de dinero en instalaciones físicas, no podemos comprobar que esto haya permitido alcanzar un mejor sistema de administración de justicia. Las deficiencias del sistema de administración de

justicia son el producto de una gran baraja de desaciertos y de conductas totalmente reprochables, marcadas por la corrupción, trabajar al margen de la ley y limitando la transparencia.

En la justicia de paz aún no se puede decretar de forma absoluta si la infraestructura constituye una necesidad determinante o si se puede prescindir de ella. Como se ha explicado, la justicia de paz no obliga a cumplir con solemnidades o formalidades, lo que no exige implementar salas de audiencias o despachos para los jueces. De hecho, hay muchos ejemplos que demuestran que las soluciones a los conflictos comunitarios pueden llevarse a cabo en lugares públicos, casas comunales e inclusive en los hogares de los propios jueces de paz.

Aunque en la actualidad el Estado no contempla ningún tipo de planificación referente a infraestructura para juzgados de paz, en el caso de que a futuro se considere la posibilidad, requeriría de un aparataje técnico bastante costoso y amplio. Hay que resaltar que la constante en la justicia de paz a nivel internacional, es la falta de recursos económicos, lo que supone un gran limitante para lograr complementos en el desarrollo de esta justicia y poder ser actores presenciales y directos de sus ventajas. Tomando en consideración estos elementos, los jueces de paz deberían tener el apoyo de los gobiernos comunitarios y las juntas parroquiales a fin de que puedan facilitárseles lugares para audiencias como las propias casas comunales o lugares de uso público pertenecientes a la misma comunidad.

Se debate también sobre la necesidad de contar con infraestructura tecnológica en los juzgados de paz, lo que permitirá llevar en plataformas informáticas los registros de causas, estadísticas de casos más comunes ventilados y resueltos en la justicia de paz, tiempos en los que se han solucionado, constancia de actas y demás. Para manejar estos

datos parece ser necesaria la presencia de la tecnología como un acompañante en el desempeño de los jueces de paz, pero se debe comprender las limitaciones técnicas que también existen. Sería óptimo y necesario que los jueces de paz cuenten con computadoras e impresoras como requerimiento básico, ya sea para elaborar actas o tener registros. El Estado debería destinar un presupuesto específico para este fin que si ayudará en el despacho de causas. Conjuntamente, deberá impartir cursos de formación tecnológica para manejo de plataformas, software y hardware.

Para dar un ejemplo en el caso peruano, algunos jueces de paz han manifestado que prefieren atender en su domicilio, uno mencionó que en su casa cuenta con una computadora, la cual hace uso en beneficio de los usuarios, es decir, en su casa puede ofrecer una mejor atención al usuario que en los locales que pueden proporcionar las municipalidades.

Es necesario señalar que no todos los jueces de paz atienden en su domicilio, otros desarrollan sus labores en forma óptima en el local que les otorgó la municipalidad o la comunidad.

No es nuestra opinión que si algunos jueces de paz atienden mejor en su domicilio, entonces se deba legislar en el sentido de que todos los jueces de paz deben atender en su domicilio. Tampoco el de obligar a todos los jueces de paz a hacer uso del local otorgado para el juzgado. Simplemente se quiere recalcar el principio de flexibilidad de la justicia de paz, que permite dar un mejor servicio al usuario y que el juez pueda encontrar las condiciones más favorables para desarrollar su labor, reiterando que la labor del juez es *ad honorem*.⁷³

5.5 LA LEGITIMIDAD SOCIAL DEL JUEZ DE PAZ

Debemos entender a la legitimidad del juez de paz como un punto central en su actividad cotidiana de administrar justicia, pues si no es debidamente legitimado, las soluciones que imparta para terminar con los conflictos comunitarios simplemente no serán aceptadas ni acatadas por las partes.

⁷³ AQUINO, María Elena. *La Justicia de Paz negada*. Pág. 26.

La legitimidad se refiere a la credencial ética para mandar y ser obedecido. Naturalmente que la naturaleza de esa credencial ha cambiado a lo largo del tiempo al ritmo de las mutaciones de la ética social. Hace 200 años el título para mandar estaba dado por la sucesión hereditaria de la corona. Hoy se dice que es la democracia el sistema legitimador de poder. Y esto es cierto, porque ella envuelve un juicio de valor sobre el origen de la autoridad pública y la aptitud moral para ejercerla de acuerdo con las convicciones prevalecientes en nuestra época.⁷⁴

Así como para otras autoridades del poder la democracia constituye su medio legitimador, de conformidad a lo dispuesto por el Código Orgánico de la Función Judicial, los juzgados de paz deben implementarse en las parroquias que los soliciten y, además, los jueces de paz deben ser seleccionados mediante un mecanismo de designación popular, lo que también es un ejercicio de la democracia. Esto quiere decir que si las partes de forma voluntaria solicitan la presencia de un juez de paz para que administre justicia en su parroquia rural o sector urbano-marginal y la han elegido de forma voluntaria mediante consenso comunitario, el juez de paz será concebido como una autoridad moral real que obligará a quienes sometan controversias a su conocimiento, a acatar lo resuelto por él.

La legitimidad social de la justicia de paz es el sustento fundamental de la misma. Legitimidad social de origen a través del proceso de designación democrática y legitimidad por resultados mediante decisiones o acuerdos conciliatorios satisfactorios para las partes y para toda la comunidad. Legitimidad basada también en una actuación judicial eficiente y de bajo costo. En una realidad de débil presencia del Estado, un juez de paz que no cuenta con el respaldo de la población está condenado al fracaso.⁷⁵

Si el juez de paz es legitimado por la sociedad comunitaria a través de la democracia como un mecanismo que les permite decidir sobre la existencia y presencia de las autoridades que consideran necesarias para su convivencia armónica, los jueces de paz podrán cumplir de forma efectiva con su decisión voluntaria y cívica de administrar

⁷⁴ BORJA, Rodrigo. *Enciclopedia de la Política*. Pág. 852.

⁷⁵ ANDRADE UBIDIA, Santiago. *Propuesta de justicia de paz para el Ecuador*. Pág. 163.

justicia, pues gozarán de respeto y sus decisiones serán acatadas. En el caso de que no sean legitimados, definitivamente la justicia de paz no tendría razón para existir porque la sociedad no ve en ellos una autoridad que obliga un cumplimiento natural.

Aunque las decisiones de los jueces de paz están revestidas del mismo valor que las de los jueces ordinarios, esto es, constituyen cosa juzgada, la coercibilidad de sus decisiones no deriva de la posibilidad de acudir a la fuerza para ejecutar sus providencias, sino en la legitimidad que el juez de paz tiene frente a las partes que de común acuerdo le dieron la competencia para resolver sus conflictos y frente a la comunidad que lo eligió popularmente para ejercer dicho cargo.⁷⁶

Es sustancial dar un marco de explicación más amplio y es preciso diferenciar a la legitimidad de lo legítimo. Como se ha explicado en este capítulo, la legitimidad permite ejercer autoridad y cumplimiento de decisiones por parte del colectivo social, pero lo legítimo no se manifiesta desde esta perspectiva. Lo legítimo va más allá del concepto de respeto a las decisiones de la autoridad porque significa “aquello que guarda conformidad con la justicia, la equidad, la paz, la dignidad del hombre, la libertad, los derechos humanos y otros valores trascendentales y permanentes en la vida social.”⁷⁷ En consecuencia, se sentirá la presencia de lo legítimo en las decisiones adoptadas por el juez de paz, que no deberán ser fundamentadas en base a Derecho, pero si en base a la moral comunitaria, a las buenas costumbres y al respeto de valores y derechos fundamentales.

⁷⁶ DAZA, María Isabel; RAMÍREZ, Sandra y ZULUAGA, Carolina. *Legitimidad de las actuaciones de los jueces de paz desde la perspectiva de los jueces civiles municipales. Algunas implicaciones frente al derecho de acceso a la justicia*. Trabajo de Grado como requisito para optar al Título de Especialista en Derecho Administrativo. Pág. 30. Recuperado el 15 de noviembre de 2012 de: <http://cdigital.udem.edu.co/TESIS/CD-ROM16912005/02.Texto%20completo.pdf>

⁷⁷ BORJA, Rodrigo. *Enciclopedia de la Política*. Pág. 853.

5.6 DIVERSIDAD DE COSTUMBRES: DIVERSIDAD DE SOLUCIONES

El Ecuador es un país diverso en el que conviven distintos colectivos sociales que tienen culturas propias y formas de vivir distintas. La coexistencia de sociedades paralelas nos obliga a reconocer también la presencia de distintos sistemas de administración de justicia caracterizados por aplicar no normas jurídicas, sino principios y valores propios de las comunidades. La justicia comunitaria no es una justicia común, es una justicia despojada del cumplimiento de solemnidades, rápida, reparadora y enmarcada en la costumbre como uso social de comportamiento y forma reguladora de la conducta colectiva.

La costumbre consiste en una conducta generalmente observada en un lugar, durante largo tiempo, y rige por tanto en el territorio donde se practica, desde una aldea a una región entera o a todo el país. La costumbre es una norma de conducta nacida de la práctica social y considerada como obligatoria por la comunidad. Conocida en todos los tiempos, la costumbre ha sido definida de las más variadas maneras, pero la definición más utilizada, entiende a la costumbre como la norma creada e impuesta por el uso social.⁷⁸

En los territorios ocupados por pueblos y nacionalidades indígenas el ejercicio de la costumbre en la justicia no constituye problema, pues en estos casos el respeto a las formas de vida y al desarrollo ordenado de convivencia de acuerdo a su cosmovisión, antepasados, historia, normas propias, entre otros, genera en ellos una disciplina de cumplimiento estricto. Pero en el caso de parroquias rurales en las que la diversidad étnica y comportamientos sociales se mezclan y adoptan nuevas relaciones marcadas por un claro mestizaje, los comportamientos de los individuos pueden diferir.

⁷⁸ LÓPEZ DÍAZ, Elvira. *Iniciación al Derecho*. Pág. 24.

Desde este análisis, la costumbre ecuatoriana no es unitaria y eso puede suponer un problema, pues la noción de justicia que tiene una comunidad rural no es igual a la noción de otra comunidad. Por ello, el Estado debe dar todas las garantías para que se respeten las decisiones y resoluciones empleadas por los jueces de paz en cada una de sus jurisdicciones territoriales y solamente cuando se conozca sobre algún tipo de vulneración a las normas constitucionales, de oficio a través de la Corte Constitucional o a petición de parte, el Estado deberá intervenir para subsanar el daño ocasionado por una abusiva o errónea ejecución de la costumbre como fuente para la administración de justicia que transgreda Derechos Fundamentales, Derechos Humanos y disposiciones constitucionales.

5.7 IMPUGNACIÓN DE RESOLUCIONES DEL JUEZ DE PAZ: ¿ES SUFICIENTE EL CONTROL CONSTITUCIONAL?

Ni la Constitución de la República ni el Código Orgánico de la Función Judicial hacen mención expresa de la impugnación de las resoluciones de los jueces de paz, es decir, a que se puedan reconsiderar sus resoluciones ante otro funcionario del juzgado de paz o de la Función Judicial en sí, cuando alguna de las partes considera bajo debidos fundamentos que se le ha negado un derecho o no está de acuerdo con ella por razones propias y tiene la intención de que se modifique el fallo. Pero aunque no se refiere a la impugnación, se refiere al control constitucional de las resoluciones de los jueces de paz que también pueden llamarse sentencias en equidad. “El Control de la Constitucionalidad es uno de los mecanismos de defensa de la Constitución. La existencia de una Constitución, como norma suprema, reclama como corolario necesario la garantía jurisdiccional.”⁷⁹

⁷⁹ MONROY, Marco Gerardo. *Ensayos de Teoría Constitucional y Derecho Internacional*. Pág. 145.

El Control Constitucional es un punto importante en la vida jurídica actual del Estado. Recordemos que la Constitución vigente es un cuerpo normativo netamente garantista y que busca preservar la integridad de los Derechos Fundamentales en todas las relaciones sociales. En ese sentido, es imperante que exista control de cumplimiento de los preceptos y derechos contenidos en el texto constitucional, o sea, que se regulen y sancionen aquellas vulneraciones, quebrantos o transgresiones de las normas establecidas en la Carta Democrática.

Consecuentemente, las sentencias emitidas por los jueces de paz e incluso su actuación como sujetos que administran justicia, deberán someterse al control constitucional en consideración al principio de supremacía constitucional, que según la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, “los derechos y garantías establecidas en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos, serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte”⁸⁰, en concordancia con el objetivo planteado por la misma Ley, referente a “garantizar jurisdiccionalmente los derechos reconocidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos y garantizar la eficacia y la supremacía constitucional.”⁸¹

Recordemos que el Código Orgánico de la Función Judicial, en su artículo 4, también contempla el principio de supremacía constitucional con el que “las juezas y jueces, las autoridades administrativas y servidoras y servidores de la Función Judicial aplicarán las disposiciones constitucionales, sin necesidad que se encuentren desarrolladas

⁸⁰ Art. 4. Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Registro Oficial Suplemento 52 de 22-oct-2009.

⁸¹ Art. 1. Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional. Registro Oficial Suplemento 52 de 22-oct-2009.

en otras normas de menor jerarquía. En las decisiones no se podrá restringir, menoscabar o inobservar su contenido.”

En tal virtud y desde mi punto de vista, el control constitucional es suficiente. Las resoluciones emitidas por los jueces de paz deberán tener carácter de sentencia ejecutoriada y deberán acatarse de forma inmediata. La impugnación de las resoluciones acarrearía dilaciones y limitaría la intención de solucionar las controversias de forma fácil, amigable y rápida, por lo que atentaría contra la esencia propia de la justicia de paz, haciéndola lenta, y más complicada. Recordemos que la impugnación requiere de una motivación propuesta por el accionante, el conocimiento de esa proposición por parte de otro sujeto u órgano de administración de justicia, se mantiene el desacuerdo, pone nuevamente de frente a las partes y también nos permite deducir que la controversia no se ha solucionado y sigue vigente, por esa misma razón se impugna, porque hay un desacuerdo, recordemos que lo principal para la justicia de paz es que las partes entren en razón y en acuerdo, para ello existe una etapa de conciliación.

Consiguientemente, debe tomarse en consideración que el control y supervisión a los jueces de paz y particularmente a sus resoluciones debe ser continua, pues solo de esa manera se podrá verificar que las decisiones están adecuadas al respeto de la Constitución. Si efectivamente se verifica que se ha atentado contra cualquier derecho constitucional, el juez de paz deberá ser sancionado. En este punto, hago énfasis en la necesidad de una correcta capacitación del juez de paz, pues él debe tener al menos nociones específicas de la Constitución que le permitan ubicarse y comprender que sus decisiones si tienen un límite, el límite constitucional.

5.8 CAPACITACIÓN DE JUECES DE PAZ Y FUNCIONARIOS DEL JUZGADO DE PAZ

El artículo 134 del Código Orgánico de la Función Judicial, referente a los requisitos generales para ser jueza o juez, obliga que “para ser jueza o juez de paz no se requiere ser abogada o abogado sino acreditar que cuenta con el respeto, consideración y apoyo de la comunidad y haber aprobado los cursos de preparación que, para el efecto, impartirá el Consejo de la Judicatura.”

El Consejo de la Judicatura, obsesionado con cumplir con el mandato popular de reformar la justicia en 18 meses, no ha podido diseñar los parámetros de designación e implementación de juzgados de paz, menos aún los espacios de capacitación y formación de jueces de paz. Esta omisión aunque no es justificable, podría tener una explicación y es la ausencia de una Ley que regule de manera específica la materia, lo que imposibilita tener un margen de ajuste para capacitar a los jueces de paz en materias específicas, como por ejemplo, técnicas de conciliación, conflictos que puede conocer, protocolos internos del juzgado de paz, levantamiento de actas o como llevar a las partes a la solución de la controversias.

Un punto a favor para el Consejo de la Judicatura, es que tiene a su cargo el funcionamiento de la Escuela Judicial, la cual forma parte de la estructura orgánica del Consejo y es la encargada de preparar todo tipo de espacios de capacitación para operadores de justicia y servidores de la Función Judicial. Es imperante que se desarrolle desde este órgano una malla curricular capaz de formar jueces de paz probos, con conocimientos sólidos, que les permitan administrar justicia de forma efectiva y oportuna.

La capacitación para jueces de paz debe ser simple y despojada de criterios técnicos jurídicos y enfocarse a la educación en entendimiento de los conflictos, las técnicas de conciliación y procedimientos administrativos que deberá llevar el juez de paz. Además, es primordial que la capacitación sea definitivamente clara y directa en cuanto a las atribuciones y prohibiciones del juez de paz. Este juez debe conocer y entender cuáles serán las causas que puede conocer y resolver, sus atribuciones, prohibiciones, respeto constitucional e incluso las sanciones que puede acarrear por un posible mal accionar en su judicatura.

La tratadista peruana, María Elena Aquino, quien también forma parte de la Oficina Nacional de Justicia de Paz del Perú, en su obra *La Justicia de Paz Negada*, da algunas pautas muy coherentes para generar procesos de capacitación que culminen con resultados óptimos en obtención de conocimientos y en capacidad de ejecución.

Estos son los aspectos a tomarse en cuenta:

- 1) No se debería imponer a los jueces de paz, a que adopten las formalidades estrictas con que cuenta el sistema jurídico formal.
- 2) Dada nuestra realidad social, el estudio del Derecho Consuetudinario merece otorgarle una mayor importancia y dedicación.
- 3) Elegir un ambiente donde el juez de paz se sienta familiarizado, ello le dará más confianza, tomando en cuenta que por su idiosincrasia tienden a rechazar situaciones extrañas para ellos.
- 4) Utilizar un lenguaje coloquial, guardando el respeto que merecen los jueces de paz a fin de entrar en confianza. Muchos pobladores de comunidades andinas tienden a ser introvertidos, por ello, aunque tengan muchas dudas, no se atreverán a preguntar.⁸²

⁸² AQUINO, María Elena. *La Justicia de Paz negada*. Pág. 99.

5.9 MECANISMOS DE SELECCIÓN Y DESIGNACIÓN DE LOS JUECES DE PAZ

Como comentario introductorio a este subtítulo, es necesario que se difunda desde el Consejo de la Judicatura, a nivel nacional, la existencia de la figura del juez de paz como una forma reconocida en la Ley para administrar justicia así como socializar sus funciones y sus beneficios para la comunidad. Hoy en día hay desconocimiento generalizado sobre las implicaciones sociales positivas que pueden surgir con la presencia de un juez de paz y también, poca gente, presta importancia a este órgano de justicia, lo que deriva en que ninguna comunidad rural exija que se implementen juzgados de paz. Por lo tanto, si las comunidades rurales y urbano-marginales no conocen que es la justicia de paz, no van a solicitar su implementación.

Sobre la designación en sí, la doctrina manifiesta que necesariamente los jueces de paz deben ser elegidos mediante elección comunitaria, pues esta justicia es una reivindicación de la democracia a través de la participación ciudadana directa en la justicia, buscando un sistema de integración a beneficio de los sectores menos privilegiados que carecen de recursos y no pueden acceder a la justicia ordinaria por el exceso de formalismos y gastos económicos que definitivamente conlleva. Por eso, la designación de los jueces de paz es un ejercicio democrático en el que intervienen los integrantes de la comunidad quienes elegirán al juez de paz como una autoridad que ayudará a mantener la armonía comunitaria. La Constitución explica que los jueces de paz *serán elegidos por su comunidad, mediante un proceso cuya responsabilidad corresponde al Consejo de la Judicatura*. El Consejo de la Judicatura es el órgano encargado de la administración, gobierno, vigilancia y disciplina de la Función Judicial y dentro de sus competencias se

encuentra facultad de evaluación y designación de jueces, personal de apoyo así como la creación de judicaturas, evaluación, control disciplinario y construcción de infraestructura. Estos procesos de designación para jueces de cortes, tribunales y juzgados se realizan con solvencia porque no se necesita receptar la decisión popular ejercida a través de mecanismos democráticos. En este caso, con las suficientes facultades que el otorga el Estado, realiza los procesos de evaluación, selección y designación sin ningún inconveniente.

Para cumplir con lo establecido en la Constitución, se debe crear un sistema de recepción de solicitudes para creación de juzgados de paz, emitidos por aquellos miembros de las parroquias rurales en que lo soliciten las respectivas juntas parroquiales, después de haber ejecutado una debida campaña de socialización. En los barrios, recintos, anejos, comunidades y vecindades rurales y urbano-marginales, habrá juzgados de paz cuando lo soliciten las respectivas organizaciones comunales o vecinales debidamente constituidas. El Consejo de la Judicatura no tiene capacidad técnica operativa para generar procesos democráticos de elección, pero tampoco será necesario que lo tenga, porque el proceso de selección y designación de jueces de paz dependerá únicamente de las propuestas remitidas al Consejo por las juntas parroquiales o las organizaciones comunitarias. El Consejo de la Judicatura únicamente deberá realizar un examen de cumplimiento de requisitos de la persona que ha sido propuesta para cumplir con las funciones de juez de paz.

Existen deficiencias en las normas constitucional y orgánica porque solamente explican que los juzgados de paz se implementarán con la presentación de solicitudes de las juntas parroquiales o por las organizaciones vecinales o comunales, más no hacen referencia a cómo se designarán a los jueces de paz. En este caso, es ahí cuando debe

intervenir el Consejo de la Judicatura para receptar perfiles de posibles miembros de la comunidad que cumplan con los requisitos previstos para ocupar el cargo de jueces de paz en esa circunscripción territorial. De hecho, se debería explicar en la norma que las juntas parroquiales o las organizaciones vecinales deben presentar conjuntamente con la solicitud al Consejo, el perfil de la persona que quieren que ocupe el cargo de juez de paz por decisión mayoritaria, un documento que valide y acredite la voluntad de los miembros de las comunidades rurales o urbano marginales para que esa persona ejerza el cargo de juez de paz (deberá incluirse el perfil del juez de paz subrogante también) y una vez que se ha hecho el análisis de cumplimiento de los requisitos, se podrá proceder con la designación del juez de paz, pues ha sido propuesta en forma debida por los mismos miembros de la comunidad, por la junta parroquial y sin que sea necesario recurrir a las urnas para elegir al juez como si se tratase de un actor político. Recordemos que deberán implementarse varios juzgados de paz en todo el territorio ecuatoriano, en tal virtud, se requerirá presupuesto económico y el Estado no dará paso a entregar una gran cantidad de dinero inmediatamente para este fin, tomando en cuenta que los procesos electorales por votación requieren de masiva planificación y una fuerte exigencia de recursos.

5.10 PERSONAL DE ASISTENCIA PARA EL JUZGADO DE PAZ

Como ya se ha descrito a lo largo de esta investigación, los juzgados de paz son estrictamente diferentes a los juzgados ordinarios, que tienen jueces, personal administrativo, ayudantes judiciales, citadores, notificadores, secretarios relatores, infraestructura, tecnología, salas de audiencias y demás. En Ecuador las normas referentes a la justicia de paz no detallan de forma expresa algo relativo al personal de apoyo y no dicen

más que debe designarse para el juzgado de paz, un juez de paz subrogante o suplente del juez de paz titular, quien cumplirá con las funciones del juez principal en caso de que él esté indispuesto o no pueda cumplir con las obligaciones de su trabajo por algún motivo determinado.

Al ser un órgano de administración de justicia caracterizado por su apertura, apego a la comunidad y celeridad, no parece necesario tener un extenso número de colaboradores, pues la solución de los conflictos generalmente se realiza en unidad de acto y de forma rápida, por lo que difícilmente el juez de paz estará rebasado de trabajo. En este tema, debe recordarse que el juez de paz debe cumplir con un requisito esencial, el de tener la suficiente disponibilidad de tiempo y capacidad de ejecución para poder solucionar los conflictos comunitarios solo y con la eficiencia prevista. Si no puede cumplir con este requisito de fondo, pues simplemente no deberá ocupar el cargo de juez de paz.

Tampoco podemos ser ajenos a la realidad; debemos entender que el juez de paz vive del producto de su trabajo u oficio habitual, lo que también implica que debe destinar gran parte de su tiempo para ese fin, con el que si recibe sus respectivos honorarios económicos. En ese sentido, debe ser lo suficientemente responsable como para llevar con diligencia sus dos gestiones, como trabajador y como administrador de justicia.

Tener personal de apoyo se justificaría cuando el juez de paz esté rebasado de causas y no haya podido solucionarlas por un excesivo número de temas que debe resolver y le ha faltado el tiempo necesario para solventar las causas, ordenarlas, archivarlas y demás. En este caso, deberá ser el juez de paz subrogante quien deba colaborar con la

gestión de juez de paz principal, destinando el apoyo suficiente para que el juzgado de paz se descongestione.

Debemos recordar también que la justicia de paz carece de recursos en todo el mundo. Si el juez de paz no es remunerado, el personal de apoyo tampoco podrá recibir un salario mensual determinado por su trabajo y no solo porque la Ley prohíbe que sea remunerado, sino porque el Estado no tiene la capacidad económica de hacerlo. Será difícil conseguir una persona en el ámbito rural o urbano marginal que tenga el tiempo suficiente para llevar los temas administrativos del juzgado de paz y que esté dispuesta a no recibir algún tipo de reconocimiento pecuniario.

Desde estos puntos de vista, no es necesario tener secretarios de juzgado o ningún tipo de personal de apoyo. En otros países los jueces de paz actúan solos y no requieren la ayuda de otros funcionarios, porque la naturaleza de la justicia de paz permite que las diligencias de resolución de los conflictos comunitarios sean rápidas y se resuelvan en el mismo momento en el que se presentan ante conocimiento del juez de paz. Por lo tanto, solo será necesario que haya apoyo al juez de paz en casos en los que esté definitivamente rebasado y con causas represadas, momento en el juez de paz subrogante deberá estar obligado a contribuir en la solución y despacho de las mismas, así como en el archivo y registro correspondiente.

5.11 CONTROL DISCIPLINARIO DE LOS JUECES DE PAZ Y FUNCIONARIOS DEL JUZGADO DE PAZ

El control disciplinario para los jueces de paz surge de la necesidad de regular su comportamiento y conducta mientras desempeñan su cargo de administradores de justicia con apego a la comunidad. El control disciplinario deberá ejercerse, pues los jueces de paz constituyen una parte de la Función Judicial tal como lo son las cortes, tribunales o juzgados ordinarios. La importancia de ejercer algún tipo de control se justifica desde todos los ángulos, pues esto permitirá tener jueces de paz diligentes y organizados, lo que supone un beneficio directo sobre su función de resolver conflictos comunitarios.

El problema que surge para ejercer un control disciplinario efectivo, es que los juzgados de paz están ubicados en zonas rurales o urbano-marginales, lo que ciertamente limita que los agentes administrativos de la Función Judicial puedan realizar sondeos e investigaciones periódicas tendientes a verificar el buen funcionamiento de los juzgados y la pulcra actuación de los jueces. Tampoco se puede esperar para este sistema, que la propia gente de la comunidad denuncie la falta de probidad del juez de paz ante una entidad administrativa de la Función Judicial como las Direcciones Provinciales del Consejo de la Judicatura. La Ley no prevé ningún tipo de regulación en este tema, más que el régimen disciplinario general para servidores de la Función Judicial que consta en el Código Orgánico de la Función Judicial.

Es por ello que debe existir un procedimiento formal específico de seguimiento a la gestión de los jueces de paz. Como lo he mencionado, en el ámbito rural será más difícil controlar la asistencia del juez al juzgado, agresiones que pueda cometer contra usuarios, o comprobar que se ha causado daño a los bienes de la Función Judicial, por ejemplo.

En el campo de las infracciones, el Código Orgánico de la Función Judicial hace mención de las infracciones leves y graves como parte del régimen disciplinario para funcionarios judiciales, que por cierto, no son aplicables en su totalidad para los jueces de paz o al menos no deberían serlo porque la lógica de este sistema es distinta a la de un juzgado ordinario. Por ejemplo, de conformidad al artículo 107 del C.O.F.J inciso 3, se debe imponer una amonestación escrita o sanción pecuniaria al servidor judicial cuando ha desempeñado actividades extrañas a las funciones que le corresponden durante las horas de trabajo. En el caso de los jueces de paz, ellos necesariamente deben dedicarse a otras actividades, sobre todo laborales, pues ese es su sustento económico recordando que no recibirán remuneración desde el Estado, por lo tanto tampoco se les podrá imponer una sanción pecuniaria. Es ilógico. Pero en otro caso ejemplificado, el artículo 108 del mismo Código Orgánico, inciso segundo, determina que se le podrá imponer la sanción de suspensión al funcionario judicial por acudir en estado de ebriedad o bajo el efecto de sustancias estupefacientes al lugar de trabajo; o consumir bebidas alcohólicas o sustancias estupefacientes en el lugar de trabajo. En este caso si podría aplicarse la sanción disciplinaria, pues pese a que el juez de paz es reconocido comunitariamente por su calidad moral y será casi imposible que llegue en estado de ebriedad a cumplir con sus funciones, su condición humana puede provocar que incurra en alguna falta como ésta.

Tomando en cuenta estos elementos, es netamente necesario un control disciplinario específico sobre los jueces de paz porque en definitiva es una ayuda para este sistema de justicia, pues si contribuirá a que estos jueces actúen con diligencia y probidad. El control deberá ejercerse únicamente sobre el juez de paz y su subrogante en el caso de que tenga que ocupar el lugar del titular. La presencia de otro tipo de funcionarios para servicio en el

juzgado de paz no será necesaria tomando en cuenta la celeridad con la que se resuelven los procesos mediante la conciliación.

5.12 MATERIAS SUSCEPTIBLES DE SER CONOCIDAS Y RESUELTAS POR EL JUEZ DE PAZ

Es preciso mencionar que en la actualidad el sistema judicial ordinario se está diversificando y nos encontramos frente a un proceso de creación e implementación de nuevas unidades judiciales, lo que limita a la justicia de paz el resolver ciertos conflictos, en razón de que precisamente, hay una serie de nuevas unidades o juzgados especializados en materias como los de familia o de violencia contra la mujer y la familia, además de los antiguos y ya conocidos juzgados civiles, inquilinato, garantías penales, laborales, entre otros, que tienen competencias exclusivas para resolver ciertas controversias.

En ese sentido, la justicia de paz también tiene competencias exclusivas; en Ecuador puede resolver conflictos y controversias concretas determinadas en la Constitución y el Código Orgánico de la Función Judicial. En primer lugar, deberá solucionar aquellos conflictos comunitarios o vecinales que surjan en parroquias rurales, recintos, anejos o zonas urbano-marginales. Estos conflictos no pueden superar los cinco salarios mínimos vitales en cuantía. También se sabe gracias al Código que los jueces de paz no pueden resolver conflictos de violencia intrafamiliar, pero sí que deberán remitir la noticia de conocimiento de este conflicto o su expediente ante una unidad especializada, es decir, una unidad de violencia contra la mujer y la familia. Sobre las contravenciones, expresa que puede resolverlas con penas alternativas y no puede privar de la libertad a las personas.

Desde mi punto de vista, no deberían conocer contravenciones, pues como lo he expresado en este documento, existen unidades especializadas de contravenciones en todo el territorio nacional y al momento de imponer penas alternativas, se desobedecería la sanción de la contravención que está tipificada en la norma pertinente atentando contra el principio de legalidad y tipicidad, entendiéndolos respectivamente como “la garantía jurídica de los ciudadanos frente al ius puniendi estatal”⁸³ y, como garantía con la que “una conducta no es sancionable si la misma no está perfectamente definida como constitutiva de infracción, impidiendo utilizar la analogía para que pueda sancionarse más allá de lo que señala la ley.”⁸⁴ Pese a ello, el mando constitucional dispone que los jueces de paz si podrán resolver contravenciones por lo que cualquier otra norma deberá someterse a la postura constitucional.

Más allá de estos detalles, no conocemos a ciencia cierta qué conflictos puede resolver el juez de paz. En el universo de materias y causas que puede conocer, debe estar limitado a no resolver causas penales de alta gravedad como homicidios o fraudes fiscales y tampoco puede realizar actos de fe pública haciendo las veces de notario. En páginas anteriores, he citado que pueden existir diversos conflictos comunitarios, como por ejemplo, conflictos familiares, de vecinos, de parejas, económicos o incidentales. Esto nos lleva a deducir que el juez de paz podrá conocer conflictos menores pero que aparecen con facilidad, como por ejemplo, conflictos de condominio o de convivencia, deudas o incumplimiento de pagos que no sobrepasen los 5 salarios básicos, problemas posesorios, faltas que atenten contra la tranquilidad comunitaria como escándalos públicos o pandillas,

⁸³ DE LA MATA, José; SÁNCHEZ, José Miguel; ALCÁCER, Rafael; LASCURAÍN, Juan Antonio & RUSCONI, Maximiliano. *Teoría del delito*. Pág. 60.

⁸⁴ ABAJO, Luis Miguel. *La Empresa Ante la Inspección Fiscal*. Pág. 307.

otros más complejos como delimitación de parcelas, linderos o servidumbres, daños de cultivos, problemas de terrenos, problemas sentimentales de parejas o de familias.

Sobre otro tipo de conflictos o controversias que pertenecen a la esfera penal como riñas, pleitos, peleas callejeras, venta de alcohol a menores de edad, venta de drogas, contaminación, arrojamiento de basura en lugares públicos o comunitarios o parecidos, el juez de paz debería actuar con carácter correctivo pero no sancionatorio. Para ello, también debería cumplir con el procedimiento establecido para los casos de violencia intrafamiliar, en este caso, acudiendo ante la fuerza pública y dando toda la colaboración a fiscales y jueces de garantías penales o de contravenciones, para que proporcione colaboración y se puedan sancionar esas falta de forma efectiva en la jurisdicción competente.

5.13 CAUSALES DE DESTITUCIÓN DE LOS JUECES DE PAZ

Tratar de destitución no es lo mismo que tratar de suspensión de jurisdicción ni de pérdida de jurisdicción, aunque con la destitución, se pierde inmediatamente la capacidad de juzgar y ejecutar lo juzgado y son elementos enlazados. La destitución supone incurrir en causas determinadas en la Ley que, adecuando la conducta a esas causales, el juez debe perder su capacidad de administrar justicia porque su accionar durante el desarrollo de sus funciones contraviene los intereses públicos, la misma ley o incluso las buenas costumbres y esto le hace responsable administrativamente, sin perjuicio de las acciones civiles o penales que puedan iniciarse en su contra. La destitución es una clase de sanción disciplinaria prevista para servidores de la Función Judicial.

El Código Orgánico de la Función Judicial, en su artículo 105, determina las clases de sanciones disciplinarias.

Las sanciones disciplinarias serán de las siguientes clases:

1. Amonestación escrita;
2. Sanción pecuniaria que no exceda del diez por ciento de su remuneración mensual;
3. Suspensión del cargo, sin goce de remuneración, por un plazo que no exceda de treinta días; y,
4. *Destitución.*

El mismo Código Orgánico de la Función Judicial, hace mención a las infracciones disciplinarias gravísimas, que son las que acarrean la sanción de destitución del cargo que ocupa un servidor de la Función Judicial.

Código Orgánico de la Función Judicial. Art. 109.- Infracciones Gravísimas.- A la servidora o al servidor de la Función Judicial se le impondrá sanción de destitución por las siguientes infracciones disciplinarias:

1. Vulnerar, a pretexto de ejercer facultad de supervisión, la independencia interna de las servidoras y los servidores de la Función Judicial;
2. Abandonar el trabajo por más de tres días laborables consecutivos o por más de cinco no consecutivos injustificados en un mismo mes;
3. Haber sido sancionado disciplinariamente con sanción pecuniaria por más de tres veces en el lapso de un año;
4. Retener indebidamente documentos, procesos o bienes de la Función Judicial o de terceros que se encuentran en la dependencia donde labora o sea responsable de su manejo o cuidado;
5. Introducir extemporáneamente documentos al proceso o sustituirlos, así como mutilar los procesos extrayendo piezas del mismo, aunque no sea para favorecer a una de las partes;
6. Ejercer la libre profesión de abogado directamente o por interpuesta persona;
7. Intervenir en las causas que debe actuar, como juez, fiscal o defensor público, con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable;
8. Haber recibido condena en firme como autor, cómplice o encubridor de un delito doloso reprimido con pena de privación de la libertad;
9. Proporcionar información falsa o utilizar documentos falsos para la selección, concurso de oposición y méritos e inscripción de su nombramiento;
10. Acosar sexualmente a sus inferiores jerárquicos, compañeros de trabajo o usuarios del servicio, u ofrecer favores de este tipo a sus superiores a cambio de obtener un trato preferencial;
11. Solicitar o recibir préstamos en dinero u otros bienes, favores o servicios, que por sus características pongan en tela de juicio la imparcialidad del servidor de la Función Judicial en el servicio que le corresponde prestar;

12. Manipular o atentar gravemente contra el sistema informático de la Función Judicial;
13. Ejecutar en forma irregular el sorteo de causas cuando sea obligatorio dicho requisito para prevenir en el conocimiento de las causas;
14. Revelar, antes de la práctica de la diligencia de confesión, el contenido de las posiciones presentadas en sobre cerrado;
15. No cobrar las tasas por servicios notariales, apropiarse de parte o totalidad de ellas, o cobrar más de lo debido a los usuarios del servicio para beneficiarse; y,
16. Revelar información sobre actos investigativos que por su naturaleza puedan favorecer o perjudicar ilegítimamente a una de las partes.

En relación a esta norma, se deberían suprimir algunas de las causales con las que se podría aplicar la sanción de destitución para el caso específico de los jueces de paz. Estas causales deberían extraerse porque van en contra de la naturaleza de esta justicia y extralimitarían su accionar como miembros honorables de la comunidad.

Se deberían suprimir las causales 1, 2, 3, 5, 6, 9, 12, 13,14 y 15. Las razones para ello son las siguientes:

Sobre la primera causal, un juez de paz como hombre rural y de comunidad no va a vulnerar la independencia interna de los servidores de la Función Judicial. Esa lógica está prevista para aplicarse en casos más urbanos y ligados a la burocracia judicial.

Sobre la segunda causal, definitivamente van a existir momentos en los que el juez de paz deberá abandonar su trabajo de juez para dedicarse a sus actividades, oficios o labores con las que obtiene un salario destinado para sus gastos y manutención personal y familiar. Por ello, la norma expresamente debería mencionar que el juez de paz si puede ausentarse de su trabajo tomando en cuenta que también debe dedicarse a otras actividades diferentes a las de juez. Por supuesto, el juez de paz tampoco podrá ausentarse del juzgado por meses o semanas alegando que tiene que cumplir con las labores de trabajo.

Sobre la tercera causal, es netamente imposible de ejecutarse. ¿Cómo se va a sancionar pecuniariamente al juez de paz si no recibe una remuneración desde el Estado?

La ley debería proveer de una salida en la que se sancione de otra manera, por ejemplo, limitando sus reconocimientos no económicos como las becas.

Sobre la quinta causal, durante los procedimientos de resolución de conflictos mediante la conciliación y el avenimiento libre de las partes no existe lo que conocemos en el sistema judicial ordinario como proceso, por lo tanto, tampoco va a haber oportunidad para sustituir documentos del proceso que no existe. La justicia de paz maneja la oralidad como base de los arreglos, en algunos casos se van a presentar documentos como pruebas, pero con la consciencia comunitaria y honorable del juez de paz difícilmente alterará esos documentos.

Sobre la sexta causal, el juez de paz no requiere ser abogado, en tal virtud, no ejercerá el libre ejercicio de abogado.

Sobre la novena causal, el juez de paz no atraviesa por procesos de selección o concursos de oposición y méritos. Solamente es escogido, acreditado y legitimado por la comunidad, por lo que no podrá presentar información falsa.

Sobre la décima segunda causal, entendiendo el carácter rural y alejado de las comunidades urbano-marginales, los jueces de paz carecen de conocimientos tecnológicos lo suficientemente concentrados como para poder atender contra el sistema informático de la Función Judicial.

Sobre la décimo tercera causal, no existe sorteo de causas en la jurisdicción de paz. Simplemente las partes que han acordado someterse a ella lo comunicarán ante el juez y se iniciará el proceso de conciliación y solución del conflicto.

Sobre la décimo cuarta causal, no se contempla herramientas como la confesión para solucionar los conflictos en la justicia de paz, esta es una fórmula propia de la justicia

ordinaria para extraer versiones a las partes y poder con ello llegar a conocer una verdad supuesta.

Sobre la décimo quinta causal, debería aplicarse una reforma para el caso específico de los jueces de paz. Debería señalarse que está prohibido para el juez de paz recibir cualquier tipo de tasa por el desempeño de su servicio de administración de justicia.

Es importante resaltar que el juez de paz, como administrador de una justicia diferente a la ordinaria, también debe ser sujeto responsable de su mal accionar o de cualquier tipo de negligencia que haya cometido en el desempeño de sus funciones jurisdiccionales. Más allá de la simpleza procedimental que caracteriza a la justicia de paz, el juez de paz también debe trabajar indirectamente dentro del marco de la Ley. El hecho de que no sea abogado o profesional del Derecho, que no se requiera cumplir con instancias procesales y que no se necesite ningún tipo de religiosidad judicial, no implica que el juez de paz esté exento de ser sancionado.

Para complementar el desarrollo de este tema, me voy a referir a la suspensión de la jurisdicción y a la pérdida de jurisdicción. El Código Orgánico de la Función Judicial tiene bien regulado el marco de las sanciones, las suspensiones y la pérdida de la jurisdicción como elementos diferenciados y con características propias.

De conformidad a lo expuesto en el artículo 153 del C.O.F.J, la jurisdicción se suspende por las siguientes causas:

1. Por haberse dictado auto de llamamiento a juicio penal en su contra, por delito sancionado con pena de privación de la libertad, hasta que se dicte sentencia absolutoria, en cuyo caso recuperará la jurisdicción, o sentencia condenatoria, en cuyo caso definitivamente la habrá perdido;
2. Por licencia, desde que se la obtiene hasta que termina. La jueza o el juez puede recobrar su jurisdicción renunciando a la licencia en cualquier tiempo; y,
3. Por suspensión de sus derechos de participación política.

Por otra parte, la destitución no es la única forma con la que se puede perder la jurisdicción, eso debe estar claro. Existen otras causas directas o indirectas, por las que un juez estará impedido de juzgar y ejecutar lo juzgado y por ende, de administrar justicia.

El mismo C.O.F.J en su artículo 154, expresa que la jurisdicción se pierde por las siguientes causas:

1. Por muerte;
2. Por renuncia de su cargo, desde que la misma es aceptada;
3. Por haber transcurrido el tiempo para el cual fue nombrado; no obstante, se extenderán las funciones de la jueza o juez hasta el día en que el sucesor entre en el ejercicio efectivo del cargo;
4. Por posesión en otro cargo público; y,
5. *Por remoción o destitución, desde que quede en firme la correspondiente resolución.*

En tal virtud, el funcionamiento de juzgados de paz y el accionar de los jueces de paz debe regirse a un régimen especializado. Si bien algunas causales de destitución podrían aplicarse al juez de paz, es estrictamente necesario que existan normas específicas que regulen la conducta del juez de paz y a la vez las sanciones que se le podrían imponer. No cabe ni es lógico pretender que los jueces ordinarios de juzgados o cortes compartan el mismo régimen de destituciones, pues la naturaleza y funciones del juez de paz son estrictamente diferentes.

CAPÍTULO VI

PROPUESTA NORMATIVA DE REGULACIÓN Y CONTROL DE LA JUSTICIA DE PAZ EN ECUADOR

*El legislador no debe proponerse la felicidad de cierto orden de
ciudadanos con exclusión de los demás, sino la felicidad de todos.*

Platón (427 AC - 347 AC)

6.1 PROPUESTA DE CUERPO NORMATIVO QUE REGULE Y CONTROLE A LA JUSTICIA DE PAZ

PROPUESTA DE LEY ORGÁNICA DE JUSTICIA DE PAZ

CONSIDERANDO,

Que, la Constitución de la República expresa que Ecuador es un Estado constitucional de derechos y justicia, social, democrático, soberano, independiente, unitario, intercultural, plurinacional y laico. Se organiza en forma de república y se gobierna de manera descentralizada.

Que, de conformidad a la Constitución, la potestad de administrar justicia emana del pueblo y se ejerce por los órganos de la Función Judicial y por los demás órganos y funciones establecidos en la Constitución.

Que, la Constitución determina que los órganos jurisdiccionales, sin perjuicio de otros órganos con iguales potestades reconocidos en la Constitución, son los encargados de administrar justicia, y serán los siguientes: 1. La Corte Nacional de Justicia; 2. Las cortes provinciales de justicia; 3. Los tribunales y juzgados que establezca la ley; y, 4. Los juzgados de paz.

Que, el Código Orgánico de la Función Judicial enuncia que los órganos jurisdiccionales, sin perjuicio de otros órganos con iguales potestades reconocidos en la Constitución, son los encargados de administrar justicia y hacer ejecutar lo juzgado. Serán los siguientes: las juezas y jueces de paz; los tribunales y juzgados que establece este Código; las cortes provinciales de justicia y la Corte Nacional de Justicia.

Que, de acuerdo a la Constitución, la Asamblea Nacional tiene el deber y la atribución de expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio.

Que, es de vital importancia para la garantía y tutela de los derechos ciudadanos el acceso a una justicia eficiente oportuna y transparente.

Que, es un deber del Estado implementar juzgados de paz y designar jueces de paz de conformidad a las disposiciones constitucionales y legales.

Que, la Constitución determina que las leyes orgánicas son las que regulan el ejercicio de los derechos;

La Asamblea Nacional, en uso de sus facultades constitucionales y legales, resuelve expedir la siguiente Ley Orgánica de Justicia de Paz:

Art. 1.- **OBJETO.-** La presente Ley tiene por objeto regular el funcionamiento integral de la justicia de paz en todas sus etapas, como son las de implementación, designación, control, evaluación, seguimiento y monitoreo.

Art. 2.- **JUZGADOS DE PAZ.-** Los juzgados de paz son órganos de administración de justicia pertenecientes a la Función Judicial y se encargan de solucionar conflictos comunitarios menores en zonas rurales o urbano marginales, a través de un juez de paz quien debe ejercer la tarea de administrar justicia en base a valores morales, principios y cultura propios de la comunidad, promoviendo la conciliación y el libre avenimiento de las partes, con la intención de reparar el orden particular y colectivo y generar bienestar y armonía social.

Art. 3.- **PRINCIPIOS RECTORES.-** La justicia de paz deberá respetar los siguientes principios:

SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL: Todas las decisiones y resoluciones emitidas por los jueces de paz deberán respetar los derechos reconocidos en la Constitución de la República y los Tratados e Instrumentos Internacionales de Derechos Humanos.

INDEPENDENCIA: Los juzgados de paz forman parte de la Función Judicial pero con autonomía respecto de la Corte Nacional de Justicia, Cortes Provinciales de Justicia y los demás Tribunales y Juzgados de la República.

GRATUIDAD: El acceso a la justicia de paz será netamente gratuito y las partes interesadas en resolver sus conflictos ante esta jurisdicción, no erogarán dinero para lograr los beneficios de este servicio de justicia.

PUBLICIDAD: Todas las audiencias de conciliación y procedimientos de resolución de controversias en jurisdicción de paz, serán públicos. El juez de paz podrá limitar este principio en casos en los que de acuerdo a su leal saber y entender, se pueda vulnerar la privacidad y derecho de confidencialidad y reserva de las partes.

PROBIDAD: La actuación de los jueces de paz deberá estar enmarcada en el respeto, responsabilidad, rectitud, moralidad, imparcialidad y honradez para administrar justicia de conformidad a las costumbres, cultura, principios y valores comunitarios.

CELERIDAD: La administración de justicia en jurisdicción de paz deberá ser rápida, eficaz, eficiente y oportuna.

VOLUNTARIEDAD: Los jueces de paz se postularán y ejercerán su cargo bajo una decisión netamente voluntaria, deliberada, facultativa, consciente y libre de coerción física y psicológica.

AUSENCIA DE SOLEMNIDADES: El ejercicio de la justicia de paz estará exento de solemnidades.

Art. 4.- **JURISDICCIÓN.-** Los jueces de paz tienen capacidad para juzgar en equidad y ejecutar sus resoluciones.

Art. 5.- **EJERCICIO DE LA JURISDICCIÓN DE PAZ.-** Los jueces de paz tienen capacidad para resolver aquellos conflictos individuales, comunitarios, vecinales y contravenciones que sean sometidos a su conocimiento por la vía oral o escrita y deberán promover el avenimiento libre de las partes con el fin de que resuelvan sus controversias a través de la conciliación, el diálogo o acuerdos amistosos. En el caso de que la conciliación no haya permitido una solución al conflicto, el juez de paz está facultado para emitir una resolución en equidad, es decir, en base a las costumbres, principios y valores propios de la comunidad.

Art. 6.- **LÍMITES DE LA JURISDICCIÓN DE PAZ.-** Los jueces de paz no podrán resolver causas de materia penal salvo contravenciones, causas de violencia intrafamiliar, causas que superen los cinco salarios mínimos vitales, no podrán ejecutar medidas que priven la libertad de las personas y no podrán resolver casos que correspondan solucionarse o ventilarse en jurisdicción indígena.

En el caso de que conozca causas de violencia contra la mujer, familia, niñez o adolescencia, deberá reportar la noticia de conocimiento ante la Unidad de Violencia contra la Mujer y la Familia más cercana a su jurisdicción territorial. Actuará de igual forma cuando conozca sobre delitos, comunicando sobre los hechos del delito a la fuerza pública y colaborará con los jueces de garantías penales.

Ninguna resolución del juez de paz podrá vulnerar las disposiciones establecidas en la Constitución.

Art. 7.- **PROHIBICIÓN ESPECIAL.-** Los jueces de paz no podrán conocer ni resolver conflictos individuales, comunitarios o vecinales en los que intervengan su cónyuge o sus parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad. En este caso y con el fin de no denegar el servicio de justicia, será el juez de paz subrogante quien resuelva la controversia.

Art. 8.- **COMPETENCIA EN RAZÓN DEL TERRITORIO.-** Los jueces de paz tendrán competencia territorial en aquellos barrios, recintos, anejos, comunidades y vecindades rurales y urbano-marginales en las que sus respectivas juntas parroquiales u organizaciones comunitarias debidamente constituidas hayan solicitado su designación.

Art. 9.- **REQUISITOS Y PROHIBICIONES PARA SER JUEZ DE PAZ.-** Los postulantes a ser jueces de paz deberán cumplir con los siguientes requisitos:

1. Haber cumplido 25 años de edad y hallarse en goce de sus derechos de participación política.
2. Tener como mínimo instrucción primaria completa.
3. Hablar los idiomas predominantes de la parroquia rural o zona urbano-marginal en la que va a ejercer su jurisdicción y competencia, así como conocer las costumbres y valores propios de la comunidad.
4. Tener domicilio permanente en la parroquia, comunidad, barrio, recinto, anejo o vecindad donde va a ejercer el cargo, con una residencia ininterrumpida no menor a tres años.
5. Gozar del respeto, consideración y apoyo de la parroquia, comunidad, barrio, recinto, anejo o vecindad en que va a ejercer el cargo.

6. Ser reconocido socialmente en el lugar donde va a ejercer su jurisdicción y competencia como una persona correcta, que goza de honorabilidad y valores morales.
7. No ser cónyuge o pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad de la prefecta o prefecto provincial o de la alcaldesa o alcalde del cantón al que pertenezca la parroquia

Art. 10.- **NO REMUNERACIÓN.**- Los jueces de paz no serán remunerados y no recibirán ningún reconocimiento económico por su voluntariado como administradores de justicia. Sin embargo, el Consejo de la Judicatura reconocerá su esfuerzo a través de la entrega de becas para estudios, seguros médicos, reconocimientos públicos en agradecimiento y con cualquier otro que tenga el carácter de no pecuniario.

Art. 11.- **SOLICITUD DE INTERVENCIÓN DEL JUEZ DE PAZ.**- Las partes involucradas en un conflicto individual, comunitario o vecinal y que de mutuo acuerdo hayan decidido resolver su controversia ante un juez de paz, podrán comparecer ante el juez indicándole esta intención por la vía oral o escrita. En los dos casos, la solicitud deberá expresar la identidad de las partes y una explicación con detalles básicos sobre el conflicto.

Art. 12.- **PROHIBICIÓN DE SOLICITUD DE INTERVENCIÓN DEL JUEZ DE PAZ.**- Ninguna persona jurídica, institución privada, institución pública o institución del sistema financiero, podrá resolver sus controversias ante los jueces de paz.

Art. 13.- **CONCILIACIÓN.**- Una vez recibida la solicitud de intervención por parte del juez de paz, se determinará bajo acuerdo entre las partes la fecha y hora en la que se celebrará una audiencia de conciliación en la que las partes podrán resolver su conflicto de forma pacífica y con acuerdos amistosos basados en el diálogo. Las partes deberán suscribir un acta en la que se comprometen a presentarse ante el juez de paz en el día y hora acordados para celebrar la audiencia de conciliación. El juez de paz está obligado a proporcionar mecanismos de solución y vías de salida del conflicto.

Si las partes logran solucionar la controversia bajo estos mecanismos, el juez de paz levantará un acta en la que constará la decisión de los intervinientes. El juez de paz procederá con la lectura del acta y se entregará una copia a cada una de las partes para dejar constancia de lo actuado. Las partes y el juez deberán suscribirla. En el caso de que alguna de la partes no sepa escribir, estampará su huella digital en el acta.

Art. 14.- **RESOLUCIÓN EN EQUIDAD.**- Si no se lograre resolver el conflicto por la vía del diálogo, conciliación o acuerdos amistosos, el juez de paz está facultado para expedir una resolución en equidad en base a las costumbres comunitarias y a su leal saber y entender. La resolución no requiere de argumentación jurídica pero si de una motivación que explique la razón de su decisión.

Del mismo modo, el juez elaborará un acta que contendrá la resolución adoptada para terminar con el conflicto y deberá cumplirse obligatoria e inmediatamente. Las partes y el juez deberán suscribirla. En el caso de que alguna de la partes no sepa escribir, estampará su huella digital en el acta.

Art. 15.- **DE LA PRUEBA.**- Las partes podrán presentar cualquier tipo de elemento probatorio o testigo para aclarar la realidad de los hechos y permitir una visión más clara al juez sobre lo que versa la controversia.

El juez de paz aceptará y tomará en cuenta las pruebas que considere pertinentes y las valorará de acuerdo a su leal saber y entender.

Art. 16.- **EJECUCIÓN DE ACUERDOS Y RESOLUCIONES.**- Si las partes logran resolver su controversia mediante diálogo, conciliación o acuerdos amistosos, el juez de paz levantará un acta en la que se expresará el pacto pacífico construido por la colaboración de las partes y entregará a cada una de ellas un ejemplar del acta para constancia. En caso de que las partes no hayan podido solucionar su controversia por los mecanismos anteriores, el juez de paz dictará una resolución en equidad aplicando los valores y costumbres de la comunidad. Esta resolución tendrá el valor de sentencia y será de cumplimiento inmediato y obligatorio. En este caso, el juez de paz también editará un acta con su resolución y la entregará a las partes para constancia.

Art. 17.- **APOYO DE LA FUERZA PÚBLICA.**- La Policía Nacional y las Fuerzas Armadas prestarán su apoyo y colaboración a los jueces de paz cuando los requieran, ya sea para protección, ejecución de resoluciones o cumplimiento de diligencias.

Art. 18.- **ARCHIVO.**- Todo juzgado de paz tendrá un archivo de causas en el que constarán todos los documentos que se presentaron antes y durante el procedimiento de resolución de las mismas. Estos documentos son la solicitud de intervención del juez de

paz, las pruebas, las actas de conciliación y las resoluciones en equidad dispuestas por el juez de paz.

Art. 19.- **CONTROL CONSTITUCIONAL.**- Las resoluciones emitidas por los jueces de paz serán objeto de control constitucional en el caso de que hayan vulnerado las disposiciones contenidas en el cuerpo constitucional.

Art. 20.- **PROMOCIÓN.**- El Consejo de la Judicatura será el ente encargado de promocionar, difundir, socializar y comunicar de forma periódica a la ciudadanía sobre la existencia de la justicia de paz, sus ventajas para el sistema de administración de justicia y su función encaminada a la consecución del orden, la paz y armonía colectiva.

Art. 21.- **SOLICITUD DE JUECES DE PAZ.**- La creación, establecimiento y designación de juzgados y jueces de paz, serán solicitados por parte de las juntas parroquiales u organizaciones de comunidades rurales o urbano-marginales ante la Dirección Nacional del Consejo de la Judicatura o ante cualquier Dirección Provincial del Consejo de la Judicatura, bajo pedido de los pobladores de las mismas comunidades rurales o urbano-marginales.

La solicitud será presentada por un número de personas no menor al 10% del total de la población que habita en las parroquias rurales o comunidades urbano-marginales y por escrito. En ella constarán las identidades de las personas, o sea, los miembros de las parroquias rurales o comunidades urbano-marginales que los solicitan; el perfil del postulante a juez de paz conjuntamente con el del subrogante; y, los documentos que

acrediten que los postulantes cumplen con los requisitos necesarios, así como el respaldo de los miembros de la comunidad.

En los territorios donde habiten pueblos o nacionalidades indígenas, no existirán juzgados de paz.

Para los procesos de solicitud y designación, el Consejo de la Judicatura deberá promover la Cooperación y Coordinación Interinstitucional con el Consejo Nacional Electoral a fin de lograr apoyo técnico y que se realicen las correspondientes actividades de organización, vigilancia y garantía de transparencia de los procesos.

Art. 22.- **REVISIÓN DE DOCUMENTOS Y DESIGNACIÓN.**- El Consejo de la Judicatura a través de su Dirección Nacional o cualquier Dirección Provincial revisará el perfil de los postulantes a jueces de paz titulares y jueces de paz subrogantes. En el caso de que cumplan con todos los requisitos, la Dirección Nacional procederá con su designación de forma inmediata.

Si no cumplieren con los requisitos, se comunicará este pormenor a las juntas parroquiales pertinentes para que la comunidad postule a otra persona.

Art. 23.- **NÚMERO DE JUZGADOS DE PAZ.**- Para la fase de implementación, cada junta parroquial u organización comunitaria que solicite la implementación de juzgados de paz, contará con un juez de paz titular y un juez de paz subrogante. El Consejo de la Judicatura, el Ministerio de Justicia y el Instituto Nacional de Estadística y Censos, en base a necesidades futuras, elaborará los correspondientes estudios técnicos con los que se justifique la implementación de nuevos juzgados de paz, considerando cercanía de otras unidades judiciales, densidad poblacional y niveles de conflictividad social.

Art. 24.- **DOTACIÓN DE MATERIAL.-** El Consejo de la Judicatura dotará permanentemente de material de oficina a los juzgados de paz para que el juez pueda cumplir con la redacción y levantamiento de actas así como con la correspondiente gestión de archivos. Del mismo modo, proporcionará equipo técnico a cada juzgado de paz como soporte tecnológico para lograr más rapidez y eficiencia en el despacho de causas.

Art. 25.- **CAPACITACIÓN.-** El Consejo de la Judicatura como órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial, deberá elaborar, a través de la Escuela de la Función Judicial, mallas curriculares para formación inicial y formación continua de jueces de paz. La capacitación se centrará en la instrucción de los elementos y procedimientos necesarios para ejercer la jurisdicción de paz. En este sentido, la formación deberá hacer énfasis en las técnicas de conciliación, las resoluciones en equidad, conocimiento de procedimientos internos del juzgado de paz, conocimiento de causas que puede resolver, facultades, atribuciones, límites constitucionales y prohibiciones del juez de paz.

Art. 26.- **CONTROL DISCIPLINARIO.-** Los jueces de paz estarán sometidos a control continuo por parte del Consejo de la Judicatura con el fin de observar la diligencia y probidad en sus actuaciones. El Consejo trabajará coordinadamente con las juntas parroquiales y las organizaciones comunitarias rurales o urbano-marginales a fin de ejercer supervisión permanente sobre el accionar de los jueces de paz.

El Consejo de la Judicatura, en el caso de conocer faltas y de ser pertinente, suspenderá o destituirá a los jueces de paz que hayan incurrido en alguna de las causales de suspensión o destitución descritas en esta Ley.

Art. 27.- **JUEZ DE PAZ SUBROGANTE.**- Todo juzgado de paz tendrá un juez de paz titular o principal y un juez de paz subrogante, quien tendrá las mismas facultades y ejercerá las mismas funciones que el titular. El juez de paz subrogante deberá suplir al juez titular en el caso de que haya presentado solicitudes de permisos, vacaciones, inasistencias justificadas, renuncia; o, presentado enfermedad, calamidades domésticas y cualquier otro tipo de hechos que imposibiliten el trabajo constante del juez de paz titular.

En caso de suspensión, destitución o renuncia del juez de paz titular, el juez de paz subrogante tomará el cargo del juez de paz titular.

Cuando el juzgado de paz esté rebasado de causas y estos no se pueden solucionar de forma rápida, el juez de paz subrogante trabajará a la par del juez de paz titular como coadyuvante, a fin de evitar el represamiento.

De conformidad al artículo 7 de esta Ley, el juez de paz subrogante conocerá y resolverá los conflictos individuales, comunitarios, vecinales o contravenciones en los que intervengan el cónyuge o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad del juez de paz titular.

Art. 28.- **DURACIÓN EN EL CARGO.**- El juez de paz tendrá jurisdicción para resolver conflictos individuales, comunitarios, vecinales o contravenciones hasta por cuatro años, teniendo derecho a ser reelegido por un nuevo período de igual duración, inmediatamente después de su primera designación.

Art. 29.- **SUSPENSIÓN DE LA JURISDICCIÓN.**- La jurisdicción de juez de paz se podrá suspender por las siguientes causas:

1. Por haberse dictado auto de llamamiento a juicio penal en contra del juez de paz, por delito sancionado con pena de privación de la libertad, hasta que se dicte sentencia absolutoria, en cuyo caso recuperará la jurisdicción.
2. Por licencia, desde que se la obtiene hasta que termina. La jueza o el juez puede recobrar su jurisdicción renunciando a la licencia en cualquier tiempo.
3. Por suspensión de sus derechos de participación política.
4. Por acudir en estado de ebriedad o bajo el efecto de sustancias estupefacientes al lugar de trabajo; o consumir bebidas alcohólicas o sustancias estupefacientes en el lugar de trabajo.
5. Por causar daño grave en equipos, documentos, expedientes, enseres y demás bienes bajo su custodia, mantenimiento o utilización, sea por negligencia o por dolo.
6. Por no firmar intencionalmente actas de resolución, sean estas concebidas bajo conciliación o equidad.

Art. 30.- **PÉRDIDA DE LA JURISDICCIÓN.**- La capacidad del juez de paz para juzgar y ejecutar lo juzgado se perderá por las siguientes causas:

1. Por muerte del juez de paz.
2. Por renuncia presentada ante el Consejo de la Judicatura o ante cualquier Dirección Provincial del Consejo de la Judicatura.

3. Por haber transcurrido el tiempo de cuatro años si no fue reelecto por la comunidad por la cual fue nombrado; no obstante, se extenderá en funciones hasta el día en que el sucesor entre en el ejercicio efectivo del cargo.
4. Por posesión en otro cargo público.
5. Por cambio de domicilio del lugar donde ejerce la jurisdicción.
6. Por haber sido designado con el cargo de prefecta o prefecto, alcaldesa o alcalde, consejera o consejero, concejala o concejal, miembro de la junta parroquial, gobernador o miembro de las Fuerzas Armadas o de la Policía Nacional.
7. Por sentencia condenatoria a prisión o reclusión en su contra.
8. Por destitución en base a alguna de las causales de destitución determinadas en esta Ley.

Art. 31.- **CAUSALES DE DESTITUCIÓN.**- El juez de paz podrá ser destituido por cualquiera de las siguientes causas:

1. Por intervenir en las causas que debe actuar como juez, con dolo, manifiesta negligencia o error inexcusable;
2. Por haber recibido condena en firme como autor, cómplice o encubridor de un delito doloso reprimido con pena de privación de la libertad.
3. Por solicitar o recibir préstamos en dinero u otros bienes, favores o servicios a las partes o usuarios que recurran a su juzgado y que por sus características pongan en tela de juicio la imparcialidad del juez en el servicio que le corresponde prestar;
4. Por revelar información sobre hechos de los que tenga conocimiento y que por su naturaleza puedan favorecer o perjudicar ilegítimamente a una de las partes.

DISPOSICIÓN FINAL.- Esta Ley deroga los artículos 247, 248, 249, 250, 251, 252 y 253 del Código Orgánico de la Función Judicial.

CAPÍTULO VII

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

7.1 CONCLUSIONES

1. La Justicia de Paz se ha desarrollado con el paso de los tiempos en diversos puntos geográficos del mundo, como una forma más simple y rápida de administrar justicia, siendo también una manifestación natural con la que las naciones, imperios y Estados han limitado su monopolio de administrar justicia, cediendo esa potestad a personas honorables revestidas de legitimidad social, quienes se han dedicado a administrar justicia buscando la armonía y la paz social en base a la aplicación y respeto de las costumbres propias de sus comunidades. La justicia de paz se manifiesta de diversas formas en diferentes países y, aunque estos Estados no compartan los mismos sistemas jurídicos ni las mismas costumbres, se han basado en los mismos principios de conciliación, equidad, resolución rápida de conflictos y búsqueda de armonía social, para implementar la justicia de paz en sus territorios.
2. Aunque Ecuador presenta pocos antecedentes históricos referentes a la presencia de la justicia de paz, la Constitución Política de 1998 y la Constitución de la República de 2008, han sido las fuentes normativas más importantes que la han considerado, pues bajo el desarrollo de la democracia, la transparencia y la configuración del

Estado constitucional del derechos y justicia, se ha reconocido un sistema de administración de justicia más cercano a la ciudadanía, más eficiente y más efectivo, capaz de mitigar la inoperancia de la justicia ordinaria y la inaccesibilidad a los servicios de justicia que han afectado directamente a la sociedad en el mejoramiento de sus condiciones de vida.

3. La Constitución de Montecristi dio paso a la creación del Código Orgánico de la Función Judicial con la intención de implementar más garantías sobre la actuación de sistema de justicia en su conjunto y desarrolló normas básicas sobre la justicia de paz, que si bien delinear un esquema genérico, limitan la implementación efectiva de la justicia de paz por vacíos normativos que no permiten aclarar elementos fundamentales como la designación de los jueces de paz, la necesidad de infraestructura, la necesidad de sistemas tecnológicos, los procedimientos de actuación del juez de paz, regímenes disciplinarios especiales, entre otros, por lo que una ley específica en la materia será la solución a la oscuridad normativa actual y permitirá la implementación real de jueces y juzgados de paz con eficiencia y celeridad.
4. La justicia de paz va más allá de la simple aplicación de principios consuetudinarios para administrar justicia, pues otorga claras ventajas al sistema de administración de justicia en general, porque permite llegar a la restitución del orden colectivo, a solucionar conflictos de forma rápida generando satisfacción en los usuarios, frena la posibilidad de que muchos conflictos menores comunitarios lleguen a ventilarse en la jurisdicción ordinaria, lo que evita el exceso de trabajo jurisdiccional así como

el consecuente represamiento de causas y finalmente, fortalece las buenas costumbres comunitarias enmarcadas en valores morales y principios éticos de convivencia.

5. La justicia de paz en la actualidad está viviendo momentos de rezago y apartamiento en las agendas políticas y jurídicas del Estado ecuatoriano, lo que ha contribuido a menospreciar y dejar de lado las intenciones de promocionar e implementar la justicia de paz como una forma diferente de administrar conflictos comunitarios y por ello, se ha limitado mucho las proyecciones de generación de políticas públicas destinadas a mejorar el acceso a la justicia de todos los ciudadanos en un Estado constitucional de derechos y justicia.

7.2 RECOMENDACIONES

1. Para la implementación de la justicia de paz en Ecuador es necesaria la promulgación de una ley específica en la materia, que permita potenciar el mandato constitucional que contempla la existencia de juzgados de paz como órganos de administración de justicia pertenecientes a la Función Judicial y a la vez para dotar al Estado con un cuerpo normativo técnico y jurídico específico que proporcione un camino directo para la implementación de los juzgados de paz. Por ello, el Estado ecuatoriano, tomando en consideración que la justicia de paz es parte de la Función Judicial y un sistema que debe ser impulsado desde la administración gubernamental, debe dar paso inmediato a procesos legislativos encargados de

diseñar un cuerpo normativo especializado en justicia de paz y conjuntamente, espacios de socialización y promoción de este sistema de administración de justicia con el fin de que la sociedad rural tenga conocimiento de sus beneficios y soliciten la presencia de jueces y juzgados de paz para resolver sus controversias en sus respectivas comunidades.

2. El Consejo de la Judicatura, como órgano de gobierno, administración, vigilancia y disciplina de la Función Judicial, debe cumplir con un papel de mayor protagonismo e incentivar la creación de juzgados de paz en todo el territorio nacional. Este ente administrativo rector y conductor de la vida de la Función Judicial, no debe dejar de tomar en cuenta a la justicia de paz y sentenciarla al rezago; debe fortalecer la cooperación interinstitucional con la Función Legislativa para impulsar una estructura de justicia de paz ordenada, con esquemas de administración propios, un marco legislativo delimitado y perfilarse siempre con la clara intención de satisfacer las necesidades ciudadanas respecto del servicio de justicia y lograr así la garantía de una justicia eficiente, eficaz, oportuna y transparente.
3. La justicia, aunque debe ser provista y garantizada desde el Estado, requiere también el involucramiento directo de otros actores sociales, como los propios usuarios, profesionales del Derecho, instituciones académicas y la sociedad civil en general para incentivar a través de la participación, la implementación de juzgados de paz y lograr así un acceso real a la justicia pero ejercido en base a las necesidades particulares y compartidas de cada uno de estos sectores. La participación ciudadana debe ir acompañada del interés colectivo para ejercer los

derechos que les corresponden y también lograr una interacción con la gestión pública con la meta de satisfacer sus necesidades.

BIBLIOGRAFÍA

FUENTES BIBLIOGRÁFICAS.-

ABAJO, Luis Miguel. *La Empresa Ante la Inspección Fiscal*. Madrid. Fundación Confemetal. 1999.

ALTAVA, Manuel Guillermo. *Lecciones de Derecho Comprado*. Castellón de la Plana. Publicacions de la Universitat Jaume I. 2003.

ANDRADE UBIDIA, Santiago. *Propuesta de justicia de paz para el Ecuador*. Quito. Projusticia. 2007.

ANDRADE, Juan Carlos. *La transformación de la Justicia. La Justicia de Paz*. Quito. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. 2009.

AQUINO, María Elena. *La Justicia de Paz negada*. Huancayo. Editorial PuntoCom. 2010.

ARDILA AMAYA, Édgar. *Contrastes sobre lo justo: Debates en justicia comunitaria. Jueces de paz ¿un nuevo modelo de justicia?* Medellín. Instituto Popular de Capacitación de la Corporación de Promoción Popular. 2003.

ARDILA, Édgar; PÉREZ, Olga Lucía. *Variaciones sobre justicia comunitaria*. Bogotá. Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos y Red de Justicia Comunitaria. 2002.

ÁVILA, Luis Fernando. *Neoconstitucionalismo y Sociedad. El acceso a la justicia y la emancipación social de las personas excluidas*. Quito. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. 2008.

BORJA, Rodrigo. *Enciclopedia de la Política*. México. Fondo de Cultura Económica. 2002.

BUREAU OF INTERNATIONAL INFORMATION PROGRAMS. UNITED STATES. DEPARTMENT OF STATE. *Outline of the U.S Legal System*. 2004.

CABANELLAS, Guillermo. *Diccionario Jurídico Elemental*. Buenos Aires. Editorial Heliasta. 1993.

CABRERA, Zoila; LA ROSA, Javier. *Capacitación a jueces y juezas de paz – Guía del facilitador*. Lince. Instituto de Defensa Legal. 2007.

COMISIÓN ANDINA DE JURISTAS. *Gente que hace justicia. La justicia de paz*. Lima. Comisión Andina de Juristas. 1999.

CONSEJO GENERAL DEL PODER JUDICIAL. *El libro blanco de la justicia*. España. Consejo General del Poder Judicial. 1998.

CONTRERAS, Publio. *Justicia de Paz y Conciliación*. Bogotá. Ediciones Librería del Profesional. 2002

DAZA, María Isabel; RAMÍREZ, Sandra y ZULUAGA, Carolina. *Legitimidad de las actuaciones de los jueces de paz desde la perspectiva de los jueces civiles municipales. Algunas implicaciones frente al derecho de acceso a la justicia*. Trabajo de Grado como requisito para optar al Título de Especialista en Derecho Administrativo. Pág. 30. Recuperado el 15 de noviembre de 2012 de:

<http://cdigital.udem.edu.co/TESIS/CD-ROM16912005/02.Texto%20completo.pdf>

DE LA MATA, José; SÁNCHEZ, José Miguel; ALCÁCER, Rafael; LASCURAÍN, Juan Antonio & RUSCONI, Maximiliano. *Teoría del delito*. República Dominicana. Escuela Nacional de la Judicatura. 2007.

DE SOUSA SANTOS, Boaventura. *Cuando los excluidos tienen derecho. Justicia indígena, plurinacionalidad e interculturalidad*. Quito. Fundación Rosa Luxemburg. 2012.

DÍAZ, Mafalda; DE HANISCH, Melián. *Antecedentes del defensor del pueblo*. Buenos Aires. IUSHISTORIA Revista Electrónica. 2005.

ECHEVERRÍA, Julio. *La nueva Constitución del Ecuador. Estado, derechos e instituciones. El Estado en la Nueva Constitución*. Quito. Corporación Editora Nacional. 2009.

ESCRICHE, Joaquín. *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia*. Madrid. Librería de la señora viuda e hijos de Don Antonio Calleja. 1847.

GALEANA DE LA O, Silvia. *Promoción Social. Una opción metodológica*. México. Escuela Nacional de Trabajo Social. 1999.

GASCÓN INCHUASTI, Fernando. *La figura del juez de paz en la organización judicial española*. Recuperado el 16 de noviembre de 2012 de: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/refjud/cont/8/jec/jec13.pdf>

GOVERNMENT OF SOUTH AUSTRALIA. *Justice of the Peace Handbook*. Adelaide. Attorney-General's Department. 2009.

GRIJALVA, Agustín. *Derechos Ancestrales: Justicia en Contextos Plurinacionales. El Estado plurinacional e intercultural en la Constitución ecuatoriana de 2008*. Quito. Ministerio de Justicia y Derechos Humanos. 2009.

INSTITUTO DE DEFENSA LEGAL. *Manual para juezas y jueces de paz*. Lince. Instituto de Defensa Legal. 2007.

JÜRGEN BRANDT, Hans; FRANCO, Rocío. *Normas, valores y procedimientos en la justicia comunitaria. Estudio Cualitativo en Comunidades Indígenas y Campesinas de Ecuador y Perú*. Lima. Instituto de Defensa Legal. 2007.

LA ROSA, Javier; VERGARA, Roxana; GÁLVEZ, Aníbal; GALLEGOS, Yolinda; CUSIHUAMÁN, Ignacio. *Formando facilitadores legales para la capacitación a juezas y jueces de paz*. Lima. Instituto de Defensa Legal, Red Andina de Justicia Comunitaria y Corte Superior de Justicia de Cusco. 2011.

LEDESMA, Marianella. *Ius et Praxis. Desarrollo histórico de la justicia de paz en el Perú*. Lima. Facultad de Derecho de la Universidad de Lima. 2010.

LLASAG FERNÁNDEZ, Raúl. *La jurisdicción indígena en el contexto de los principios de plurinacionalidad e interculturalidad*. Pág. 8 - 9. Recuperado el 27 de noviembre de 2012 de:
http://6ccr.pgr.mpf.gov.br/institucional/eventos/docs_eventos/LA_Jurisdiccion_Indigena.pdf

LÓPEZ DÍAZ, Elvira. *Iniciación al Derecho*. Madrid. Delta Publicaciones. 2006.

LOVATÓN, David; FRANCO, Rocío; ARDITO, Wilfredo; LA ROSA, Javier; &

FARFÁN, Gorge. *La Justicia de Paz en los Andes. Estudio Regional*. Lima. Área de Justicia de Paz del Instituto de Defensa Legal. 2005.

MARTÍN, Ana Rosa. *El Defensor del Pueblo. Antecedentes y Realidad Actual*. México. UNAM. Recuperado el 7 de diciembre de 2012 de
<http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/6/2758/14.pdf>

MELO MORENO, Vladimir; MARTÍNEZ, Miguel. *Identidades*. Bogotá. Norma. 2005.

MONROY CABRA, Marco. *Ensayos de Teoría Constitucional y Derecho Internacional*. Bogotá. Editorial Universidad de Rosario. 2007.

MONSALVE, Vladimir. *Temas actuales en Derecho y Ciencia Política*. Barranquilla. Universidad del Norte. 2011.

MONTORO, Alberto. *Conflicto social, derecho y proceso*. Murcia. Universidad de Murcia. 1993.

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE PROPIEDAD INTELECTUAL. *Guía del Arbitraje de la OMPI*. Ginebra. Publicación de la OMPI No.919.

ORMACHEA, Iván. *La conciliación: Estado de la cuestión en el Perú*. Lima. Desfaciendo entuertos. 1996.

PÉREZ, María de Montserrat. *Derechos de los homosexuales*. México. Universidad Nacional Autónoma de México. 2000.

RUIZ, Carlos Ariel. *Justicia comunitaria y jueces de paz: Las Técnicas de la Paciencia*. Medellín. Instituto Popular de Capacitación de la Corporación de Promoción Popular y Red de Justicia Comunitaria. 2000.

SILES VALLEJOS, Abraham. *La Justicia de Paz y su labor esencialmente conciliadora. Un análisis de actas de conciliación*. Lima. Instituto de Defensa Legal. 1999.

VINTIMILLA, Jaime. *Justicia de Paz en la Región Andina*. Bogotá. Corporación Excelencia en la Justicia. 2000.

VINTIMILLA, Jaime. *Los métodos alternativos de manejo de conflictos y la justicia comunitaria*. Quito. CIDES – Unión Europea. 2002 – 2005.

VINTIMILLA, Jaime. *Ley Orgánica de Cooperación y Coordinación entre la Justicia Indígena y la Jurisdicción Ordinaria ecuatoriana: ¿Un mandato constitucional necesario o una norma que limita a los sistemas de justicia indígena?* Quito. Editora Jurídica Cevallos. 2012.

WRAY, Natalia. VINTIMILLA, Jaime. *Manual para mediadores comunitarios y jueces de paz*. Quito. Centro Sobre Derecho y Sociedad CIDES. 2004.

FUENTES NORMATIVAS.-

CÓDIGO ORGÁNICO DE LA FUNCIÓN JUDICIAL. Registro Oficial Suplemento 544 de 09 de marzo de 2009.

CÓDIGO ORGÁNICO DE ORGANIZACIÓN TERRITORIAL, AUTONOMÍA Y DESCENTRALIZACIÓN. Registro Oficial Suplemento 303 de 19 de octubre de 2010.

CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO CIVIL. Registro Oficial Suplemento 58 de 12 de julio de 2005.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA MONARQUÍA ESPAÑOLA. Promulgada en Cádiz a 19 de marzo de 1812.

CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Registro Oficial 449 de 20 de octubre de 2008.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR. Registro Oficial 1 de 11 de agosto de 1998.

LEY DE ARBITRAJE Y MEDIACIÓN DE ECUADOR.

LEY 29824 o LEY DE JUSTICIA DE PAZ DEL PERÚ. Registro Oficial del 3 de enero de 2012.

LEY 497 DE 1999 DE COLOMBIA. Diario Oficial No. 43.499, de 11 de febrero de 1999.

LEY ORGÁNICA DE GARANTÍAS JURISDICCIONALES Y CONTROL CONSTITUCIONAL DEL ECUADOR. Registro Oficial Suplemento 52 de 22 de octubre de 2009.

LEY ORGÁNICA DE LA JUSTICIA DE PAZ DE VENEZUELA. Gaceta Oficial N° 4.817 extraordinario del 21 de diciembre de 1994.

LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE ESPAÑA. Promulgación del 1 de julio de 1985.

ÍNDICE

CAPÍTULO I	1
ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA JUSTICIA DE PAZ.....	1
1.1 RESEÑA HISTÓRICA DE LA JUSTICIA DE PAZ EN EL MUNDO	1
1.2 RESEÑA HISTÓRICA DE LA JUSTICIA DE PAZ EN ECUADOR	5
1.2.1 La Justicia de Paz en Ecuador antes de 1998	5
1.2.2 Justicia de Paz en la Constitución Política de 1998	7
1.2.3 Justicia de Paz en la Constitución de la República de 2008.....	8
CAPÍTULO II.....	10
ANÁLISIS DE LA BASE LEGAL EN MATERIA DE JUSTICIA DE PAZ EN ECUADOR.....	10
2.1 JUSTICIA DE PAZ EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR DE 2008.....	10
2.2 JUSTICIA DE PAZ EN EL CÓDIGO ORGÁNICO DE LA FUNCIÓN JUDICIAL.....	14
3.1 ELEMENTOS FUNDAMENTALES DE LA JUSTICIA DE PAZ.....	28
3.1.1 LA COMUNIDAD	29
3.1.2 EL CONFLICTO COMUNITARIO.....	31
3.1.3 EL JUEZ DE PAZ	33
3.1.3 LA CONCILIACIÓN	37
3.2 DEFINICIÓN DE JUSTICIA DE PAZ	40
3.3 DERECHO COMPARADO: CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE LA JUSTICIA DE PAZ EN EL MUNDO.....	40
3.2.1 Colombia	41
3.2.2 Perú.....	44
3.2.3 Venezuela	51
3.2.4 España	55
3.2.5 Estados Unidos.....	57
CAPÍTULO IV	60
LAS VENTAJAS DE LA JUSTICIA DE PAZ PARA EL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN DE JUSTICIA.....	60
4.1. LA SOLUCIÓN DE CONFLICTOS	61

4.2 EL DESCONGESTIONAMIENTO DE LA CARGA PROCESAL EN EL SISTEMA JUDICIAL ORDINARIO	62
4.3 ARMONÍA SOCIAL	63
4.4 POTENCIAMIENTO DE LAS BUENAS COSTUMBRES COMUNITARIAS	64
CAPÍTULO V	65
PROBLEMAS QUE ENFRENTA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA JUSTICIA DE PAZ EN EL ECUADOR.....	65
5.1 JUSTICIA DE PAZ VS. JUSTICIA INDÍGENA	65
5.2 JUSTICIA DE PAZ VS. MEDIACIÓN, ARBITRAJE Y MEDIACIÓN COMUNITARIA	70
5.3 NO REMUNERACIÓN DEL JUEZ DE PAZ: ¿PRECARIZACIÓN LABORAL? ..	72
5.4 INFRAESTRUCTURA: ¿UNA NECESIDAD?	75
5.5 LA LEGITIMIDAD SOCIAL DEL JUEZ DE PAZ	77
5.6 DIVERSIDAD DE COSTUMBRES: DIVERSIDAD DE SOLUCIONES	80
5.7 IMPUGNACIÓN DE RESOLUCIONES DEL JUEZ DE PAZ: ¿ES SUFICIENTE EL CONTROL CONSTITUCIONAL?	81
5.8 CAPACITACIÓN DE JUECES DE PAZ Y FUNCIONARIOS DEL JUZGADO DE PAZ	84
5.9 MECANISMOS DE SELECCIÓN Y DESIGNACIÓN DE LOS JUECES DE PAZ ..	86
5.10 PERSONAL DE ASISTENCIA PARA EL JUZGADO DE PAZ	88
5.11 CONTROL DISCIPLINARIO DE LOS JUECES DE PAZ Y FUNCIONARIOS DEL JUZGADO DE PAZ	91
5.12 MATERIAS SUSCEPTIBLES DE SER CONOCIDAS Y RESUELTAS POR EL JUEZ DE PAZ	93
5.13 CAUSALES DE DESTITUCIÓN DE LOS JUECES DE PAZ	95
CAPÍTULO VI	101
PROPUESTA NORMATIVA DE REGULACIÓN Y CONTROL DE LA JUSTICIA DE PAZ EN ECUADOR.....	101
6.1 PROPUESTA DE CUERPO NORMATIVO QUE REGULE Y CONTROLE A LA JUSTICIA DE PAZ	101
CAPÍTULO VII.....	117
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	117
7.1 CONCLUSIONES	117

7.2 RECOMENDACIONES.....	119
BIBLIOGRAFÍA.....	123
ANEXO 1.....	A1

ANEXO 1

ENTREVISTA.-

Dr. Jaime Vintimilla Saldaña⁸⁵

Especialista en Justicia de Paz

- ❖ **Me podría comentar sobre algunos antecedentes históricos de la justicia de paz en el Ecuador, ¿tal vez la participación de antiguos intendentes o comisarios se asemejen a los jueces de paz o definitivamente no, la justicia de paz es un sistema totalmente nuevo?**

A la pregunta hay que explicarla desde varios ángulos. Primero la parte histórica, la justicia de paz existe en la región andina, Venezuela, Colombia, Perú, Ecuador, Bolivia y Panamá, que se hizo independiente en 1903, existe básicamente desde la Constitución de Cádiz de 1812. Con esta Constitución se crea la justicia de paz y luego, en la independencia se incorporan varios países, casos como los de Venezuela, Perú y el caso ecuatoriano también.

Luego, inclusive los jueces de paz se confundían con los jurados que tuvimos hasta 1930. Ahora, en otro aspecto que es interesante, es que se ha dado por llamar jueces de paz, inclusive en reglamentos orgánicos o institucionales, como los del antiguo Ministerio de Gobierno, hoy Ministerio del Interior, se decía que los intendentes o comisarios eran una suerte de jueces de paz y hasta se los llamaba jueces de paz, pero muchos de ellos no estaban capacitados para ser jueces de paz, porque a la larga intentaban conciliar o llegar a un acuerdo pero finalmente daban una sanción, eran jueces sancionadores. Podríamos decir que se les denominaba como jueces de paz, hasta en algunos instructivos se los denominaba así, como jueces de paz, pero realmente no eran jueces de paz en el sentido real de la palabra.

- ❖ **La justicia de paz en el Ecuador: ¿Cree usted que son suficientes las normas existentes en la Constitución y en el C.O.F.J para implementar la justicia de**

⁸⁵ Doctor en Jurisprudencia por la P.U.C.E y ha obtenido un diplomado superior en manejo de conflictos por la Universidad Santa María de Chile y UDLA de Ecuador; Especialista en manejo de conflictos con formación en varios países, mediador calificado nacional e internacional. Ha escrito varias obras sobre justicia de paz y justicia comunitaria, Director Ejecutivo del Centro sobre Derecho y Sociedad CIDES.

paz de forma rápida y efectiva en el Ecuador? Además, hay suficiente material doctrinario sobre justicia de paz en el Ecuador?

Lo primero que necesitamos es voluntad política. Existen reglas en la Constitución y en el Código Orgánico de la Función Judicial, quizás hay una delegación a la existencia de una ley especializada. Yo creo que bien valdría tener una ley orgánica de justicia de paz donde se aclaren algunos pormenores, por ejemplo el período de duración del juez de paz, no se sabe cuánto dura, hay que regular. A pesar de que el Código Orgánico de la Función Judicial habla de que la Ley de la materia tratará sobre la designación de los jueces de paz, podría ser el Código de la Democracia. Ahí se está confundiendo. Yo creo que sería interesante colocar dentro de una Ley Orgánica de Justicia de Paz el término, la forma de elegirlo, la legitimación, el tema de control disciplinario, no se puede aplicar el mismo régimen disciplinario a un juez de contravenciones que a un juez de paz, el uno recibe remuneración, el otro no; el uno es nombrado por concurso, el otro básicamente por elección popular, pero el corazón del juez de paz es que es elegido por la comunidad. Es un juez que tiene características distintas a las de un juez ordinario. Es juez de paz porque realiza tres cosas, uno, es una persona reputada y reconocida en la comunidad; dos, por eso la comunidad lo elige para que sea un mediador o conciliador, mediador en el sentido que ayuda a enfrentarse y conciliador porque lleva a las partes a un acuerdo y; tres, va a ser un juez en equidad, es decir, si no llega a que las partes concilien o que exista un avenimiento, el juez de paz va a interponer un buen criterio para poder resolver el conflicto que tienen las partes y él cómo lo va a resolver? No necesariamente utilizando las normas o la ley, va a utilizar principios comunitarios donde se entiende qué es la justicia. El juez de paz es un juez comunitario, es un juez con características especiales, que forma parte de la Función Judicial, que es el último escalón, pero como decía Hans Jurgen Brandt, el juez de paz es el nexo entre la justicia ordinaria y la comunidad.

❖ **¿Los avances normativos en materia de justicia de paz de países vecinos como Colombia, Perú y Venezuela, han permitido avances en la implementación de esta justicia? ¿Cree que debemos seguir esos pasos?**

Haber. Tenemos que ver algunas experiencias, primero la peruana. Perú ha pasado por dos fases, una fase pre legal, la justicia de paz se regulaba con una resolución de 1858 y recién desde enero del año anterior tienen una ley nueva que no ha sido reglamentada. Pero en Perú hay más de 6000 jueces de paz, la figura calzó en la comunidad. Si eliminas los jueces de paz legos, podrías hacer tambalear a la institucionalidad de la administración de justicia. El juez de paz es respetado por las

autoridades y como todos los jueces, hasta como los de la Corte Suprema peruana. Los jueces de paz son aceptados allá desde 1833.

La experiencia venezolana. Venezuela tiene una Ley de Justicia de Paz. Ahí la justicia de paz sirvió más para los sectores urbanos, no como en Perú que ha sido más rural y ha funcionado muy bien. Ahora la quieren revivir.

En Colombia, desde 1991, tiene una Ley de Justicia de Paz, pero hubo un gran problema, crearon un montón de operadores judiciales comunitarios. Está el juez de paz, el mediador, el conciliador comunitario, el facilitador comunitario, hay montón de operadores que lo que han hecho es confundir. Hay jueces de paz en Bogotá y Cali, etc. Pero se ha visto la poca participación de los ciudadanos. Los jueces de paz ganan con mil quinientos votos en ciudades como Bogotá, eso no tiene sentido. Entonces es complementario, se necesita legitimidad y leyes. Generalmente va primero la legitimidad y luego la ley. Un error en el Ecuador es que se cree que con la Constitución todo viene por añadidura, la justicia de paz es una figura normativa pero también una figura comunitaria que debe ganarse un espacio en la sociedad. Cuando entienda la gente de lo que se trata la van a exigir. Hoy la gente piensa que es un teniente político, un intendente, un comisario y no.

Bolivia no tiene justicia de paz, pero hay grandes debates con los que se quiere que la incorporen.

❖ **¿Está la justicia de paz debilitada y subsumida frente a otros sistemas de justicia como la mediación o mediación comunitaria?**

No creo que esté subsumida, creo que no se ha comprendido la figura. La mediación tampoco se desarrolla del todo en el Ecuador, si comparas las causas que entran a un juzgado civil y las causas que entran a un centro de mediación, seguimos debiendo. Entonces, creo que hay que ver que la mediación es una herramienta que puede utilizar el juez de paz pero es diferente, el juez de paz es un juez mediador, conciliador y juez en equidad. El mediador es solo mediador, no juez. El juez de paz en el Ecuador nació tullido, porque no es un juez con mayores potestades como las de dar órdenes de prisión y no puede intervenir en casos de violencia intrafamiliar por ejemplo, no digo que la violencia se deba mediar, se debe sancionar, pero desde el punto de vista estructural la justicia de paz puede ayudar. Yo creo que el juez de paz es un órgano judicial que media, concilia y resuelve en equidad. Aquí el juez de paz está limitado y eso preocupa.

❖ **¿Cree que es necesaria una mayor participación por parte de la Función Judicial para promocionar a la Justicia de Paz y también de los colectivos sociales para instruirse sobre lo que representa la justicia de paz?**

Yo creo que debe haber una gran agenda nacional donde se unan las juntas parroquiales, creo que deberíamos empezar con lo rural, donde no hay administración de justicia, donde no hay cercanía a unidades judiciales, se ve todavía que algunas personas tienen que caminar un día o dos para llegar a la justicia. Se debe trabajar desde el Consejo con alcaldes, prefecturas y sociedad civil, no es este un tema en el que el Consejo de la Judicatura emita una resolución y ya, debe haber coordinación con el Consejo Nacional Electoral también.

❖ **¿Por qué es necesario potenciar la justicia de paz?**

La justicia de paz tiene una connotación que no tiene la justicia ordinaria. Las unidades civiles, penales, lo único que hacen es aplicar la norma y la norma. Ni siquiera aplican los principios. Los jueces siguen siendo mecánicos y siguen aplicando la subsunción. La justicia de paz no es tampoco la panacea, pero la justicia de paz es la justicia de la convivencia, es la justicia de la proximidad, del que te conoce, la justicia del amigo, la justicia del vecino, te ayuda a potenciar la comunidad, te ayuda a recomponer el tejido social, no solo te resuelve el conflicto, sirve para formar. La justicia de paz es pedagogía y andragogía, enseña a la comunidad a actuar, a respetar. La justicia de paz es manejo de conflictos, la justicia de paz es una institución cívica que educa, la justicia de paz sirve para prevenir conflictos, sirve para volver a ver los valores de la comunidad. Tiene muchos elementos que no tiene la justicia ordinaria, no solo sirve para resolver el conflicto, la justicia de paz es la justicia del corazón de la comunidad, lo que hace es ponerse en el lugar de las personas, conoce a las personas, conoce el idioma y hasta las jergas. Tiene una misión educadora, es otra visión.

