

TIERRA, PAN, TRABAJO Y JUSTICIA

Algunas líneas para acceder al sistema judicial y a la propiedad

POR GUSTAVO LINARES BENZO*

RESUMEN

El Derecho tiene cuatro funciones en una economía de mercado: 1. garantizar los derechos de propiedad; 2. dar seguridad a las transacciones; 3. resolver los conflictos y 4. defender frente a la arbitrariedad del Estado. En tres áreas se presentan la mayoría de los litigios en los sectores más deprimidos: los problemas de Derecho de familia, especialmente los relativos a la patria potestad y al deber alimentario de los padres; los conflictos de tránsito; el régimen inquilinario. Para garantizar el acceso a la justicia y a la propiedad, se propone en consecuencia:

1. Salvo el caso de la materia penal, la opción de hacerse asistir por abogado debe dejarse a la discreción de la parte que lo considere necesario, nunca imponerse como obligación. La exigencia de ser asistido por abogado para acudir a instancias administrativas o judiciales prevista en la Ley de Abogados es inconstitucional.

2. Deben ampliarse los poderes de los jueces de paz hasta incluir los asuntos relativos al cumplimiento de la obligación alimentaria, con exclusión de los demás aspectos del Derecho de Familia, casos de arrendamiento, hasta un determinado monto, y para los de tránsito terrestre donde no hayan ocurrido hechos que pudieran tener consecuencias penales.

3. Los Concejos Municipales pueden dictar una ordenanza especial para la titularización de la propiedad en las zonas marginales, que tenga presente los factores sociales, urbanísticos y de seguridad. Sobre esa base es posible llevar

*. Profesor de Derecho Administrativo, Universidad Central de Venezuela

adelante una reforma de la propiedad urbana que dé acceso a los mercados inmobiliario y bancario a los que menos tienen.

INTRODUCCIÓN

En 1882 Luciano Rodríguez compra al indio Patricio Pérez un “paño de tierra de sequera de rastrojos” ubicado en algún lugar del Estado Miranda, desde que los linderos son, con todos nuestros títulos de propiedad, algo así como “por el Norte con tierras que son o fueron de Petronila López; por el Sur con tierras ejidas; por el Este con fundo de Juan González hasta la mata de mango; por el Oeste con tierras que son o fueron de Petronila López”. El paño de tierra se mantiene inmóvil hasta que más de un siglo después, en agosto de 1990, los sucesores de Luciano Rodríguez venden a Domingo Somoza 500 m² de ese inmueble. De acuerdo con el documento de compra-venta y sin ninguna base de los linderos, se ubica al paño de tierra en plena Alameda, el único sector del Sureste de Caracas sin urbanizar y sobre el cual hay otras ventas registradas en este siglo y plena posesión de estos segundos propietarios desde tiempo inmemorial. Comienza un pleito judicial, con amparos y todo que culmina años después con costos enormes para los legítimos propietarios.

No tenemos techo ni paredes, como puede verse. El sistema jurídico venezolano sería el adecuado para el “mundo bizarro” de Supermán, desde que funciona exactamente al revés. De acuerdo con los pensadores del ramo, el Derecho tiene cuatro funciones en una economía de mercado: 1. garantizar los derechos de propiedad; 2. dar seguridad a las transacciones; 3. resolver los conflictos y 4. defender frente a la arbitrariedad del Estado. La importancia de que ese sistema funcione es suficiente para que el Banco Mundial, en un reciente estudio sobre las causas del éxito de los tigres asiáticos, incluyera el “marco legal estable” como una de las razones espectacular crecimiento (5.1% promedio desde 1960) de estas potencias emergentes.

En un artículo que todo abogado venezolano debe leer, Hernando de Soto (*The Economist*, 11-9-93) va más allá. El éxito económico en los países subdesarrollados dependerá de la protección jurídica de la propiedad más que de las reformas macroeconómicas “porque (actualmente) no hay suficientes propiedades en el mundo en desarrollo para que los mercados funcionen. La diferencia entre países desarrollados y subdesarrollados, después de todo, no es que aquellos tienen mercados y éstos no. Los mercados son una tradición antigua y universal. Cristo expulsó a los mercaderes del templo hace dos mil años y los peruanos mercadeábamos nuestros productos mucho antes de que Colón descubriera América. La diferencia entre el mundo desarrollado y el

subdesarrollado es la misma que existe entre comprar oro a futuro en la Bolsa de Metales de Londres y comprar pepitas de oro en las aceras de Madre de Dios, Perú. En Gran Bretaña el sistema jurídico ha establecido derechos de propiedad que pueden intercambiarse en mercados amplios, mientras que en Perú no. Gran Bretaña es una economía de la propiedad, Perú no”.

Alguna importancia para el mercado parece tener el funcionamiento del sistema jurídico. La protección de los derechos es una de las razones -y no solo de la propiedad inmobiliaria: pensemos en patentes, software, tecnología, etc. Otra es la adecuada solución de los conflictos. En realidad, el problema jurídico raramente es de leyes, normalmente es de jueces. Nuestros mejores procesalistas (Rengel, Márquez Añez, Fuenmayor *et al*) redactaron un Código de Procedimiento Civil (CPC) moderno, leal y de justicia rápida. Entre otras innovaciones, el CPC de 1987 cuenta todos los plazos del juicio en *días continuos*, salvo los de pruebas que se midan por los días en que el Tribunal abre al público (días de despacho, en nuestra jerga), que son normalmente tres, máximo cuatro, a la semana. Tal reforma aceleraba sustancialmente el proceso, ya que antes casi todos los plazos eran de despacho. Sin embargo, la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, en decisión de 25-10-89, sentenció que todo volvía a ser como antes: dijera lo que dijera el Código, *los plazos eran de días de despacho*. Así que el problema no es de leyes.

Todas las normas relativas al mercado que hemos puesto en práctica - antidumping, monopolio, OMC- están en manos de los jueces. Por más trabajadores y preparados que sean los miembros de CASS o de Procompetencia, serán miembros del Poder Judicial los que tengan la última palabra. Pero en los problemas más cotidianos los jueces son otros. Y son tales -con excepciones- que aquí en Venezuela la amenaza es “y si no te gusta, ¡demándame!” y no “te voy a demandar” como ocurre en países no bizarros.

El Banco Mundial ha prestado 60 millones de dólares para la reforma del Poder Judicial, pero de un modo perfectamente diseñado para que sean inútiles. 29 millones en computadoras para jueces y Consejo de la Judicatura; 30 millones en nuevos tribunales y sólo un millón en las facultades de Derecho. De ese modo, si en el Tribunal 8avo. de Primera Instancia en lo Civil de Los Cañizos se cometen diez injusticias diarias, con computadoras y aire acondicionado se cometerán cien, porque el juez será el mismo. ¿No sería mejor destinar más real a reformar las facultades de Derecho? De allí salimos los jueces y abogados, y si vemos los frutos, no muy bien preparados. Con mejores escuelas, algún día habrá mejores jueces. Y, paralelamente, hay que seguir el consejo de Soto: mejorar nuestros registros y notarías y los sistemas

de protección de la propiedad inmaterial (allí los computadores pueden ser más útiles). Con registros que funcionen y mejores jueces, hay esperanzas de que el fantasma del indio Patricio Pérez no nos quite el apartamento.

Después de un largo asedio brutal, el Derecho sigue siendo lo que, en el exordio de nuestras repúblicas, Andrés Bello dijo en 1843:

“A la facultad de leyes y ciencias políticas se abre un campo, el más vasto, el más susceptible de aplicaciones útiles. Los habéis oído: la utilidad práctica, los resultados positivos, las mejoras sociales, es lo que principalmente debe recomendar sus trabajos a la patria. Herederos de la legislación del pueblo rey, tenemos que purgarla de las manchas que contrajo bajo el influjo maléfico del despotismo; tenemos que despejar las incoherencias que deslustran una obra a que han contribuido tantos siglos, tantos intereses alternativamente dominantes, tantas inspiraciones contradictorias. Tenemos que acomodarla, que restituirla a las instituciones republicanas. ¿Y qué objeto más importante o más grandioso, que la formación, el perfeccionismo de nuestras leyes orgánicas, la recta y pronta administración de la justicia, la seguridad de nuestros derechos, la fe de las transacciones comerciales, la paz del hogar doméstico?”.

Una ley de tierras, por ejemplo, si alguna utilidad puede tener, debe ir más allá de crear impuestos. Para empezar, esa ley sería una excelente ocasión para ordenar el sistema de registro público de la propiedad, hoy inútil, oscuro y farragoso. Algunos proyectos de ley hablan del catastro rural y de la obligación de otorgar documentos de propiedad con base en coordenadas geográficas, dejando atrás los linderos fantasmas como “hasta la mata de mango” o “con tierras que son o fueron de Benigno Guzmán”. Esta sencilla ordenación de la prueba de la propiedad sería el mayor logro de una nueva ley.

Dotar de tierra a quien la trabaja ya se hizo con la reforma agraria de los años 60, sólo que al final casi todas las propiedades afectadas pasaban a manos del Instituto Agrario Nacional a medida que la población rural emigraba a las ciudades. Repartir la tierra hoy es privatizar al IAN, para lo que no hace falta ninguna ley. El terrateniente latifundista es el Estado venezolano, que ni siquiera sabe qué inmuebles posee y mucho menos tiene una estrategia para repartirla entre los aparceros.

Reafirmando lo obvio, cualquier transferencia de propiedad privada impuesta por el Estado a favor de la población campesina debe pasar por la expropiación. Las confiscaciones están prohibidas constitucionalmente (art. 116): sólo mediante el pago de la correspondiente indemnización es posible

lograr esas transferencias coactivas, pues las previsiones constitucionales sobre las tierras agrícolas no son una excepción a ese principio.

En definitiva, no es necesaria una ley para lograr la redistribución de la propiedad rural. Además, el verdadero problema de inequidad en la distribución de la riqueza versa sobre la propiedad *urbana*, que es la que interesa a más del 80% de la población. Un plan agresivo de titularización de las zonas marginales de las grandes ciudades (que no afectará propiedades privadas pues la mayoría de esas zonas está en tierras públicas) sería un esfuerzo mucho más eficiente por integrar socialmente a las personas más vulnerables.

Concentrar todos los esfuerzos de mejora del poder judicial en la efectividad del cobro de la pensión alimentaria a los padres irresponsables, modo automático de aumentar la presencia del padre en el hogar y el nivel de vida de la mayoría de las familias, dependientes de la madre.

El acceso a la justicia de la mayoría de la población debe ser uno de los objetivos básicos de cualquier Estado. En Venezuela se trata de una actividad reservada a los estratos más pudientes de la población, menos del 10% de los habitantes ocurren de hecho a los tribunales. Obviamente, esta cifra pasmosa se traduce en que sus conflictos o bien nunca son resueltos, con la carga de injusticia y consecuente resentimiento que se produce, o encuentra la solución de la fuerza, física o económica.

A continuación expondremos algunas líneas de solución.

I. EL ACCESO AL SISTEMA DE JUSTICIA

El problema debe verse desde la óptica de los más vulnerables. Los costos de transacción que implica el régimen judicial venezolano de hoy hacen imposible que el común lo emplee. Para disminuir los costos hay que determinarlos para ese sector más *deprimido*, comenzando por definir las áreas peculiares donde estos sectores giran principalmente en su actividad citadina, para luego añadir aquellos costos generales a todo usuario del sistema pero que constituyen barreras infranqueables para los más pobres.

Comenzando, puede decirse que son tres áreas de la vida cotidiana donde se presentan la mayoría de los potenciales litigios en los sectores más *deprimidos*: a. los problemas de Derecho de familia, especialmente los relativos a la patria potestad y al deber alimentario de los padres; b. los conflictos de tránsito; c. el régimen inquilinario. Luego, debe determinarse que aspectos concretos del régimen judicial como un todo impiden acceder a él. La experiencia indica que

los costos más altos del sistema vienen dados por sus operadores institucionales, jueces y abogados. Así como los primeros son imprescindibles para la existencia de un sistema judicial, y en la parte especial se sugerirán soluciones a ese problema, el punto más fértil para el diagnóstico y la terapéutica es la profesión del abogado. Actualmente es necesario la asistencia de abogado para utilizar el sistema judicial. Sin embargo, esa necesidad puede eliminarse o restringirse a los casos estrictamente necesarios. Comencemos por allí.

1. ELIMINAR EL MONOPOLIO FORENSE

En Venezuela la profesión legal se ha convertido en un monopolio. Investigaciones importantes de la Superintendencia para Proteger y Promover la Libre Competencia (Procompetencia) han concluido en la injusticia de exigir la colegiación para el ejercicio del Derecho y otras profesiones liberales, incluyendo una decisión concreta para el caso de los farmacéutas. Estas decisiones responden a una tendencia universal en las autoridades de regulación del mercado que ven cada vez con más sospecha el monopolio que significa el requisito de recurrir a estos profesionales liberales para determinadas tareas.

Aunque en algunos casos el bien común exige que sean profesionales debidamente acreditados quienes realicen ciertas actividades -básicamente la profesión médica- en el caso del Derecho esa exigencia es mucho menor. Al menos en el área patrimonial, que es a la que se refiere este trabajo, no se ve cómo es posible que una persona disponga libremente de sus derechos sin necesidad de abogado, pero que lo necesita como exigencia legal para ventilarlos en los tribunales. Está claro que al menos en asuntos patrimoniales no hay razón para que la ley obligue a ser asistido de profesionales del Derecho. En el ámbito del Derecho de Familia la situación es semejante: las decisiones sobre el propio estado de vida y sobre los hijos son ejercicio libre de la personalidad humana, dentro de los límites de la moral y las buenas costumbres. Así como para alimentar a los hijos o escoger su educación no se requiere la presencia de un abogado, tampoco es necesaria para que esas decisiones se debatan en juicio.

En definitiva, y salvo el caso de la materia penal, la opción de hacerse asistir por abogado debe dejarse a la discreción de la parte que lo considere necesario, nunca imponerse como obligación. Las consecuencias prácticas de esta eliminación de la obligatoriedad de la asistencia de abogados son enormes: el costo mayor del sistema judicial viene dado por los honorarios de los abogados, que ejercen su monopolio en el sector inclusive mediante la cartelización de fijar honorarios mínimos. Además, es común el sentimiento de que las principales fallas del sistema vienen dadas por la actuación de los abogados.

Si cualquier persona puede acudir a los tribunales por sí misma, se rompería con ese monopolio y los abogados tendrían que a. disminuir drásticamente sus honorarios y b. mejorar notablemente la calidad de los servicios que prestan, pues comenzaría una verdadera competencia en el sector. Se elimina uno de los obstáculos más importantes para el acceso a la justicia.

Esta decisión encontraría grandes intereses creados en su contra, obviamente por parte de los gremios profesionales. Sin embargo, su implantación progresiva y las ventajas que presenta la hacen factible.

Para llevar a la práctica la decisión, no es necesario reformar la Ley de Abogados. El derecho de acceso a la justicia, previsto en el artículo 49 de la Constitución, incluye a la “asistencia jurídica como *derecho* inviolable en todo estado y grado de la investigación y del proceso.” La asistencia jurídica es, pues, un derecho y no una prerrogativa de los abogados, y como derecho está al servicio del acceso a la justicia y no como impedimento a su ejercicio. De allí que la asistencia jurídica como derecho de los justiciables tenga como contrapartida un deber *del Estado* de facilitar esa asistencia, pero no un derecho de abogados o sus gremios a patrocinar a todo aquel que desee utilizar el sistema de justicia. Así como sería absurdo impedir a cualquier persona que haga lo que desee para cuidar su salud en virtud de la obligatoriedad de la prestación pública de servicios de salud, también lo que exigir a los ciudadanos requerir los servicios de abogados para acudir a los tribunales. Rotundamente lo ha dicho la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia:

“El acceso a la justicia se le garantiza así directamente a toda persona natural o jurídica, mediante el ejercicio de su derecho de acción a través de la demanda, la cual, para ser admitida, debe cumplir determinados requisitos, pero la acción, como llave para mover la jurisdicción, la tienen todas las personas capaces que solicitan justicia, *sin necesidad de utilizar intermediarios para ello*, a menos que se garanticen una serie de derechos que obliguen al intermediario a actuar” (Sent. TSJ-SC de 20-6-2002, caso *Tulio Alberto Alvarez*). (Destacado mio)

En todo caso, el derecho a la asistencia jurídica se refiere al uso potestativo de los servicios públicos de defensoría, y no a una obligación de ser asistido por abogados.

De este modo, puede entenderse que la exigencia de ser asistido por abogado para acudir a instancias administrativas o judiciales prevista en la Ley de Abogados es inconstitucional, por lo que ya es posible acudir a cualquiera de esas instancias en nombre propio y sin abogado. Hacer de esa conducta

una práctica puede corregirse desde ya, levantándose así uno de los más formidables obstáculos al acceso a la justicia: el monopolio de los abogados.

2. LOS JUECES DE PAZ Y LOS TEMAS ÁLGIDOS

Como vimos, hay tres sectores del tráfico jurídico que interesan sobremanera al grueso de la población: el Derecho de familia, en especial lo relacionado con la pensión de alimentos, los asuntos de tránsito terrestre y el inquilinato.

La efectiva prestación de la pensión de alimentos, es decir, el cumplimiento por parte de los progenitores, en nuestro caso fundamentalmente el padre, de su obligación de mantener a sus hijos, es un desideratum que cumplirlo traería consigo “todos los bienes”. Por razones que no es momento estudiar aquí, buena parte de las familias venezolanas tienen como jefe a la madre, mientras que el padre ausente ni siquiera contribuye económicamente con el sostenimiento de los hijos. Lograr que el sistema judicial sirva de medio para que los padres cumplan con esa obligación mejoraría automáticamente el nivel de vida de la mayoría, y además vincularía al varón con sus hijos, tanto como incentivo para que no abandone el hogar como para que se percate de la responsabilidad de engendrar.

La obligación alimentaria se encuentra claramente establecida en la ley y las normas procesales son suficientes para ejecutarla. El problema radica en la saturación de los tribunales ordinarios para resolver esos conflictos: son pesados, pocos y en consecuencia se encuentran abarrotados de casos de pensión de alimentos, con la poca eficacia resultante. Hay que buscar otros tribunales.

Tales están ya previstos en el ordenamiento jurídico: los jueces de paz. Electos por votación popular, tienen como principal virtud que son el único sector descentralizado del sistema judicial venezolano: son competencia de los Municipios, de acuerdo con el artículo 178 de la Constitución. El efecto dinamizador y de mayor eficacia que han mostrado los gobiernos estatales y municipales en el manejo de la cosa pública podría manifestarse así en el sector justicia, ampliando los poderes de estos jueces hasta incluir los asuntos relativos al cumplimiento de la obligación alimentaria, con exclusión de los demás aspectos del Derecho de Familia como los asuntos matrimoniales o de patria potestad. Para ello bastará reformar la Ley de Justicia de Paz, ampliando sus competencias específicamente para el tema de la pensión de alimentos.

Ya se ve que el sistema funcionaría también para los casos de arrendamiento, hasta un determinado monto, y para los casos de tránsito terrestre donde no hayan ocurrido hechos que pudieran tener consecuencias penales.

II. ACCESO A LA PROPIEDAD URBANA

En Venezuela, ello es particularmente cierto en el caso de la propiedad inmobiliaria urbana, en vista del enorme porcentaje de la población que habita zonas marginales de las grandes ciudades. Arbitrar modos de dar acceso a la propiedad del inmueble que habitan sería otra aspiración que resolvería muchos problemas a la vez.

Haría posible el mejoramiento de la calidad de las viviendas marginales, pues sólo se dotaría de propiedad aquellas que cumplan con determinadas condiciones de seguridad, higiene y servicios. Daría acceso a los titulares de crédito hipotecario, y sobre todo elevaría el nivel de autonomía personal que solo la propiedad otorga, frente al Estado y a los demás grupos más poderosos.

La meta no es inalcanzable, dada la peculiar situación de esos asentamientos. La mayoría responden a la invasión de tierras *públicas*, en concreto ejidos municipales. De allí que no sea necesaria la expropiación de propiedades de particulares -lo que haría imposible la tarea- sino proceder a que los Municipios establezcan un plan de dotación de inmuebles en las zonas marginales.

El supuesto está previsto inclusive en la vigente Ley Orgánica de Régimen Municipal. Esta postula un complicado régimen de enajenación de ejidos, considerados como patrimonio local. Sin embargo, su artículo 125, segundo aparte, establece:

“Los terrenos de origen ejidal ocupados por construcciones habitacionales en la zona urbana, podrán ser enajenados en los términos y condiciones que establezca la ordenanza”

Todo el asunto queda en manos de los Concejos Municipales. Estos pueden dictar una ordenanza especial para la titularización de zonas marginales, que tenga presente los factores sociales, urbanísticos y de seguridad. Sobre esa base es posible llevar adelante una reforma de la propiedad urbana que de acceso a los mercados inmobiliario y bancario a los que menos tienen.