

AGRADECIMIENTO

El presente estudio se realizó durante los meses de octubre y diciembre del año 2001, y ha sido posible gracias al auspicio de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos-USAID y a la colaboración de la Secretaría Técnica de Conciliación del Ministerio de Justicia. A través de este documento MARC PERU pretende aportar al desarrollo y difusión de los mecanismos alternativos en el Perú y especialmente a la institucionalización de la conciliación extrajudicial, como forma válida y eficaz de resolver conflictos.

Vaya nuestro agradecimiento a quienes hicieron posible la realización de este estudio, sin su apoyo no se hubieran podido conseguir los insumos para la presente publicación. A los magistrados y personal administrativo de las Cortes Superiores de Arequipa y La Libertad; los directores, secretarios generales y conciliadores de los Centros de Conciliación de las ciudades de Arequipa y Trujillo; especialmente a las doctoras Yesenia Peredo y Silvia Gutierrez, encargadas de los Centros de Conciliación Gratuitos del Ministerio de Justicia en las ciudades de Arequipa y Trujillo respectivamente.

Asimismo, nuestro reconocimiento al equipo de campo que colaboró denodadamente en la obtención de la información necesaria para el estudio. En la ciudad de Trujillo: Sara Hilda, Cueva Castro; Joshe Enrique, García Tello; Yanina Elizabeth, Cardenas Hoyos; Carlos Manuel, Cueva Vidal; José Ricardo, Villanueva Castro; Azul, Ponce Cueva; Ruth Angelica, Castro Olguin; Jessica Del Pilar, Baltodano Fajardo; Javier Antonio, Inostroza Cueva; Eliana Jamileth, Díaz Barturén; Natalia Ponce, Cueva; Angélica María, Bazán Zapata; Sara Rosa, Inostroza Cueva; Esther, Campos Galvéz; Arcely Santos, Fajardo Juaréz; Silvia Elizabeth, Castro Holguin; Rafael Enrique, Cueva Castro; Yenny Carol,

Ruiz Saldaña; Giovanna Katherine, Villanueva Castro; Sara Mercedes, Lara Aguilar.

Y en Arequipa al equipo conformado por Fabricio Renato, Bedoya Cabrera; Javier, Gamero Guajardo; Diana Beniss, Nuñez Bustamante; Ana Charlotte, Linares Céspedes; Gladys Ursula, Bedoya Cabrera; Katiuska Yrina, Salazar Bedoya; Yudy, Gamero Guajardo; Berly Renzo, Juárez Juárez; Mauricio Ruperto, Bustinza Rodríguez; Giuliana Miryam, Rodríguez Bedoya; Maria Paola, Zerpa Guajardo; Lizbeth Vanesa, Talavera Herrera; Fabiola, Zúñiga Cabrera; Juan José, Azpilcueta Andrade; Eygla David, Teran Macedo; Bruno Alonso, Rodríguez Rodríguez; Renzo Jesús, Herrera Cheín; Morayma Mary, Castillo Manchego; Berly Rimaneth, Apaza Bedoya; Isabel Mary Ann, Tapia Sanchez.

La Conciliación debe ser vista como una forma no violenta de resolver los conflictos que surgen de la vida en sociedad. Ella exige necesariamente una ruptura de viejos paradigmas. Es afrontar el reto de pasar de un manejo competitivo y adversarial en la solución de los conflictos, a un manejo resolutivo, que priorice el diálogo, busque el consenso, empoderando a las partes y convirtiéndolas en actrices de la solución de sus conflictos. La tarea no es fácil, una Ley no cambia la cultura de un pueblo.

CARLOS RUSKA MAGUIÑA
Presidente Consejo Directivo

LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL EN EL PERÚ: EXPERIENCIA DE LA APLICACIÓN DEL PLAN PILOTO DE OBLIGATORIEDAD EN LAS CIUDADES DE AREQUIPA Y TRUJILLO

1. ANTECEDENTES

La Ley N° 26872, Ley de Conciliación (Extrajudicial), publicada en el diario oficial El Peruano el 13 de noviembre de 1997, declaró de interés nacional la institucionalización y el desarrollo de la Conciliación en nuestro país. La referida Ley define la Conciliación Extrajudicial como un mecanismo alternativo para la solución de conflictos, por el cual las partes acuden ante un Centro de Conciliación o ante el Juez de Paz Letrado¹, a fin que se les asista en la búsqueda de una solución consensual al conflicto.

La citada Ley establece igualmente la Conciliación Extrajudicial como un requisito previo y obligatorio a determinados procesos judiciales, como por ejemplo: las reclamaciones sobre incumplimiento de contrato, desalojo, cobro de sumas de dinero, responsabilidad civil contractual y extracontractual; los asuntos de familia, tales como alimentos, tenencia, régimen de visitas, liquidación de sociedad de gananciales, entre otros; así como también en asuntos laborales siempre que no se afecte los derechos irrenunciables de los trabajadores.

¹ El derecho de optar entre Centro de Conciliación o Juez de Paz Letrado o Juez de Paz, en ausencia del primero, ha quedado en suspenso en virtud de lo dispuesto en la Tercera Disposición Complementaria, Transitoria y Final de la Ley N° 27398, publicada en el diario oficial "El Peruano", el 13 de enero del año 2001.

Si bien inicialmente, se había previsto que la obligatoriedad de la Conciliación Extrajudicial regiría a partir del mes de Enero del año 2000, mediante Ley N° 27218, publicada en el diario oficial El Peruano el 12 de Diciembre del año 1999, se prorrogó la entrada en vigencia de dicha obligatoriedad hasta el 14 de Enero del año 2001; sin embargo, esta última disposición legal, facultó al Poder Ejecutivo para que pueda disponer la Conciliación Extrajudicial obligatoria antes del 14 de Enero del año 2001, de manera progresiva en determinados distritos judiciales, aunque debió decir distritos conciliatorios.

Es así que mediante Decreto Supremo N° 007-2000-JUS, publicado en el diario oficial El Peruano el 22 de Setiembre del año 2000, se dispuso la implementación, a manera de plan piloto, de la obligatoriedad de la Conciliación Extrajudicial, en los Distritos Conciliatorios de Trujillo y Arequipa y en el Distrito Judicial del Cono Norte de Lima, con excepción de la provincia de Canta, exceptuando igualmente a los asuntos laborales y de familia, circunscribiendo la implementación del plan piloto a los Centros de Conciliación, es decir, sólo estos serán los encargados de llevar a cabo los procedimientos conciliatorios, suspendiendo la participación de los Jueces de Paz Letrados, lo cual a nuestro parecer resulta acertado, toda vez que se evitaría la sobrecarga en dicha instancia.

Posteriormente, mediante Ley N° 27398, publicada en el diario oficial El Peruano el 13 de enero del año 2001, se dispuso la entrada en vigencia de la obligatoriedad de la conciliación extrajudicial en el distrito conciliatorio de Lima y Callao a partir del 1 de marzo del año 2001, manteniéndose la ejecución de la experiencia piloto en Arequipa y Trujillo.

Igualmente, se estableció que la obligatoriedad en los demás distritos conciliatorios y la inclusión de las materias excluidas temporalmente, sería dispuesta progresivamente mediante resolución ministerial del Sector Justicia.

Luego de un año de la entrada en vigencia del plan piloto en Arequipa y Trujillo, resulta pertinente preguntarse ¿cuál es el grado de eficacia alcanzado por la conciliación extrajudicial en las ciudades de Arequipa y Trujillo?; con la entrada en vigencia de la obligatoriedad, ¿se habrá logrado reducir la carga procesal que soportan los juzgados y tribunales de las ciudades de Arequipa y Trujillo?; con la implementación del plan piloto de conciliación extrajudicial, ¿se habrá logrado un incremento de los niveles de acceso a la justicia en las ciudades de Arequipa y Trujillo?, ¿estaremos interesados en lograr la institucionalización y el desarrollo de la conciliación extrajudicial en las ciudades de Arequipa y Trujillo?, ¿habremos trazado el camino correcto para ello?; la aplicación de la conciliación extrajudicial de manera obligatoria ¿estará promoviendo la formación de una cultura de paz?; ¿a través de la conciliación se llegan a acuerdos que solucionan problemas?; ¿cuál es el nivel de cumplimiento de los acuerdos conciliatorios logrados en los Centros de Conciliación de las ciudades de Arequipa y Trujillo?; la institución y sus operadores (Centros de Conciliación, conciliadores, etc.) ¿han logrado generar confianza en la población de las ciudades de Arequipa y Trujillo?.

2. LA EXPERIENCIA DE LOS PLANES PILOTOS DE AREQUIPA Y TRUJILLO

2.1 MARCO METODOLÓGICO

El estudio pretende diagnosticar la eficacia de la conciliación extrajudicial en las ciudades de Arequipa y Trujillo, luego de un año de entrada en vigencia del Plan Piloto de obligatoriedad en dichas ciudades. Para una explicación más didáctica se ha dividido el trabajo en dos áreas fundamentales: oferta del servicio y demanda del servicio, las mismas que posteriormente darán lugar a las propuestas y recomendaciones orientadas al fortalecimiento de la conciliación extrajudicial.

2.2 UNIVERSO DE ESTUDIO

El estudio ha tenido como universo de análisis los distritos conciliatorios de Arequipa y Trujillo. A nivel de Centros de Conciliación se ha obtenido información de 23 Centros en Arequipa y 17 Centros en la ciudad de Trujillo. Cabe señalar que durante la realización del presente estudio se autorizaron dos o tres Centros de Conciliación adicionales en dichas ciudades, los cuales no han sido considerados dentro del mismo.

En el ámbito judicial, se ha obtenido información de todos los Juzgados Especializados en lo Civil, Juzgados Especializados en Familia, en lo Laboral y Juzgados de Paz Letrados, ubicados en dichos distritos conciliatorios.

2.3 PERIODO DE ESTUDIO

Se delimitó el período de estudio tomando, en el caso de los Centros de Conciliación, el período comprendido entre el 02 de noviembre del año 2000, - entrada en vigencia de la obligatoriedad- y el 30 de setiembre del año 2001.

Para el caso de los Juzgados en cada una de las ciudades se recopiló información de dos períodos; el primero correspondiente a los meses de noviembre del año 1999 a setiembre del año 2000; y el segundo, comprendido entre noviembre del año 2000 y setiembre del año 2001.

2.4 DEL ANÁLISIS DE LA DEMANDA

Uno de los componentes principales del presente estudio es el análisis de la demanda de los servicios de los centros de conciliación, privados y públicos, tanto en la ciudad de Arequipa como en Trujillo. Con este propósito, se realizaron una serie de encuestas y entrevistas a una muestra representativa de las partes que participaron en las distintas audiencias de conciliación

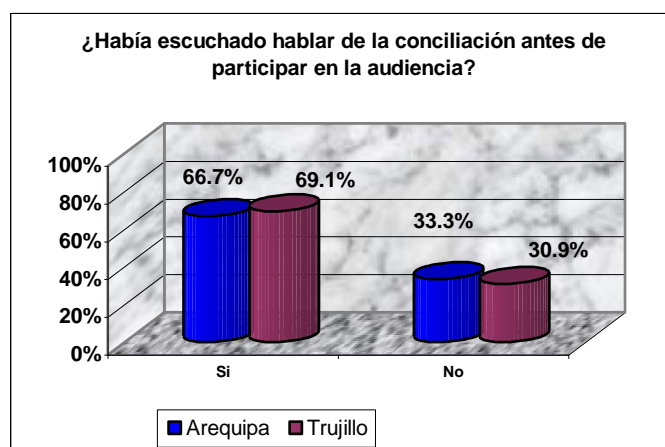
realizadas durante el período de tiempo que abarca la presente investigación, incluyendo a un grupo de personas que inasistieron a las mismas.

La muestra fue de 750 personas, el 50% de la misma correspondió a los procedimientos que concluyeron con acuerdo total o parcial, el 30% a los que concluyeron con falta de acuerdo y el 20% restante a los procedimientos que concluyeron por inasistencia de una o de las dos partes.

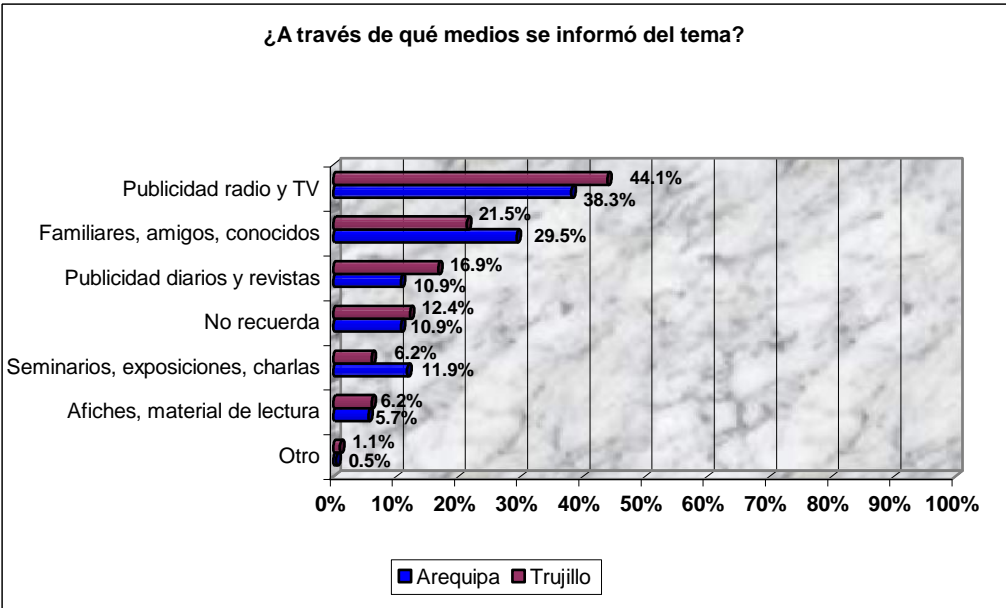
En líneas generales no se encontraron diferencias sustantivas entre las opiniones de los entrevistados de Arequipa y Trujillo, razón por la cual se tratarán los resultados de manera agregada, señalando las particularidades de cada ciudad en caso de ser pertinente.

2.4.1. Conocimiento previo sobre el tema

Contrariamente a lo que podría suponerse, un importante porcentaje de encuestados manifestaron haber tenido conocimiento de la conciliación antes de asistir a la audiencia. Si bien, como muestran las entrevistas, no se trataba de un conocimiento profundo del tema, sí existía cierta homogeneidad con respecto a las ideas centrales acerca del mismo.

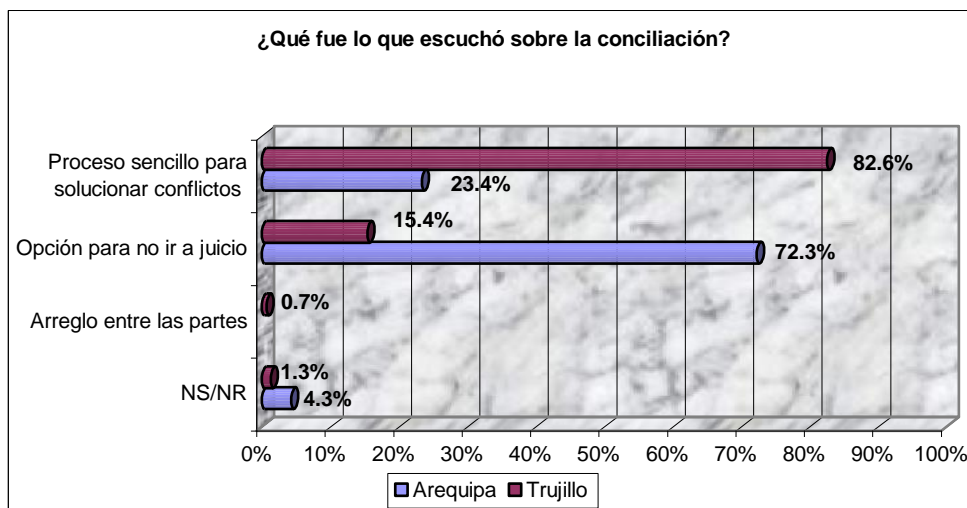


La mayoría de los encuestados afirmó haberse enterado del tema a través de la publicidad difundida en medios radiales y televisivos, así como en diarios y revistas. Asimismo, es importante resaltar el papel que cumplen los familiares o conocidos en la difusión del tema.



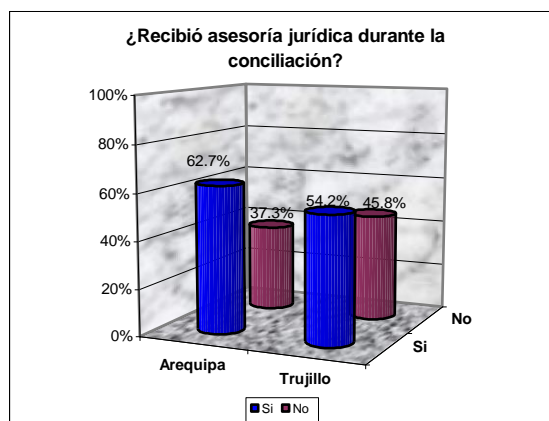
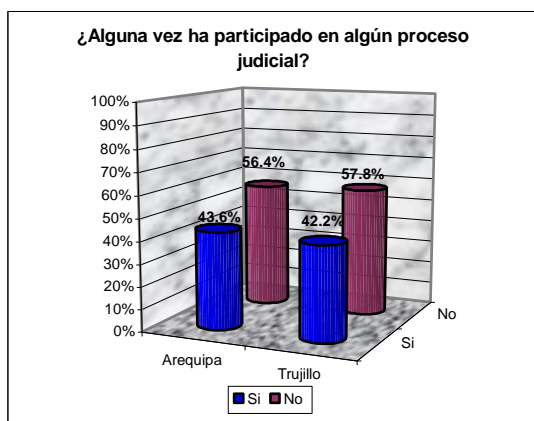
Como ya indicamos, las ideas previas con respecto a la conciliación eran bastante homogéneas, y básicamente giraban en torno a dos ideas fuerza. Por un lado las personas consultadas señalaban que la conciliación es *un proceso sencillo para solucionar conflictos*, mientras que otras indicaban que se trata de *una alternativa para no ir a juicio*. Obsérvese que en ambos casos las percepciones con respecto al tema tiene un carácter positivo.

Cabe destacar que la primera alternativa es la más mencionada por los encuestados de Trujillo, mientras que la segunda registra un mayor número de menciones entre las personas consultadas en Arequipa.

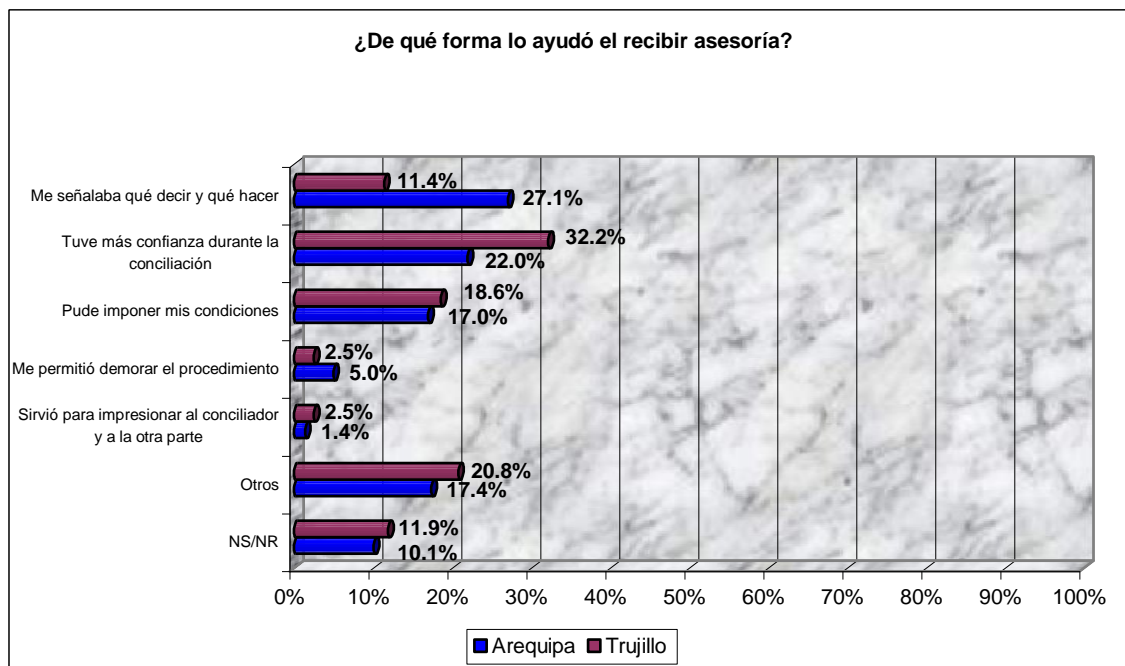
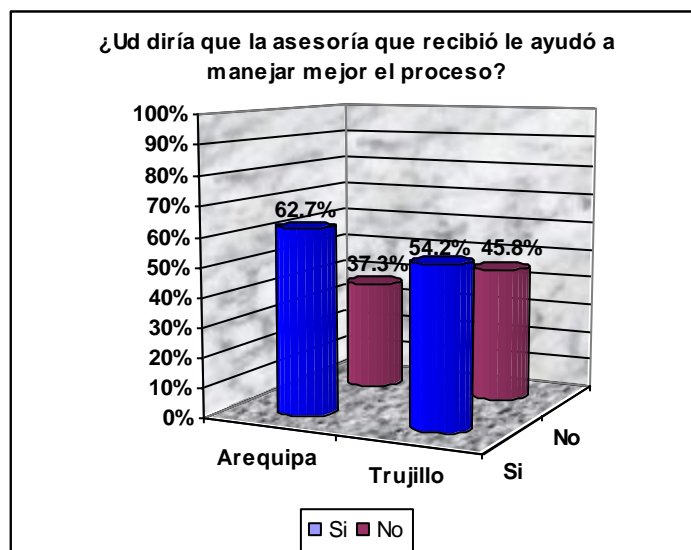


2.4.2. Experiencia judicial previa

Muchos de los encuestados habían participado previamente en procesos judiciales. El contar con cierta experiencia en procesos judiciales podría relacionarse con el alto porcentaje de encuestados que contó con la asesoría de un abogado durante el proceso de conciliación. La participación de estos profesionales durante las audiencias es mayor en el caso de Arequipa.



Según las manifestaciones recogidas, el apoyo de un abogado contribuyó a que los entrevistados percibieran un mejor manejo del proceso ya que recibían instrucciones sobre qué decir y hacer, y les brindaba una mayor confianza durante la audiencia.



La valoración de la participación de los abogados por las partes que recibieron este tipo de asesoría contrasta notablemente con las opiniones recogidas en los centros de conciliación sobre el papel de los mismos.

Se podría decir que esta "necesidad" de las partes por contar con asesoría legal profesional durante las audiencias, pondría de manifiesto el carácter "judicial" que, en la percepción del ciudadano común, tiene la conciliación. En otras palabras, consideramos que el público en general aún le asigna al proceso de conciliación extrajudicial, características que son propias de los procesos judiciales tradicionales.

Asimismo, este tipo de prácticas podrían interpretarse como una falta de confianza de parte de los participantes en sus capacidades para poder llegar a un acuerdo satisfactorio por su propia cuenta. Esto último también podría explicarse por el carácter "judicial" que tiene la conciliación extrajudicial en el imaginario de las personas, lo que llevaría a considerar que para participar adecuadamente en las sesiones es necesario contar con el consejo de un "experto".

Otro de los factores por el que las partes acudieron a las audiencias de conciliación acompañadas por un abogado, podría estar relacionado con el alto grado de desconocimiento del ciudadano común respecto de sus derechos y obligaciones.

2.4.3. Razones para conciliar

Los principales problemas materia de conciliación son las obligaciones de dar suma de dinero y casos afines como incumplimiento de contrato. Asimismo, se aprecia una alta incidencia de casos de desalojo, así como de temas de familia (pensión alimenticia, tenencia, etc.).

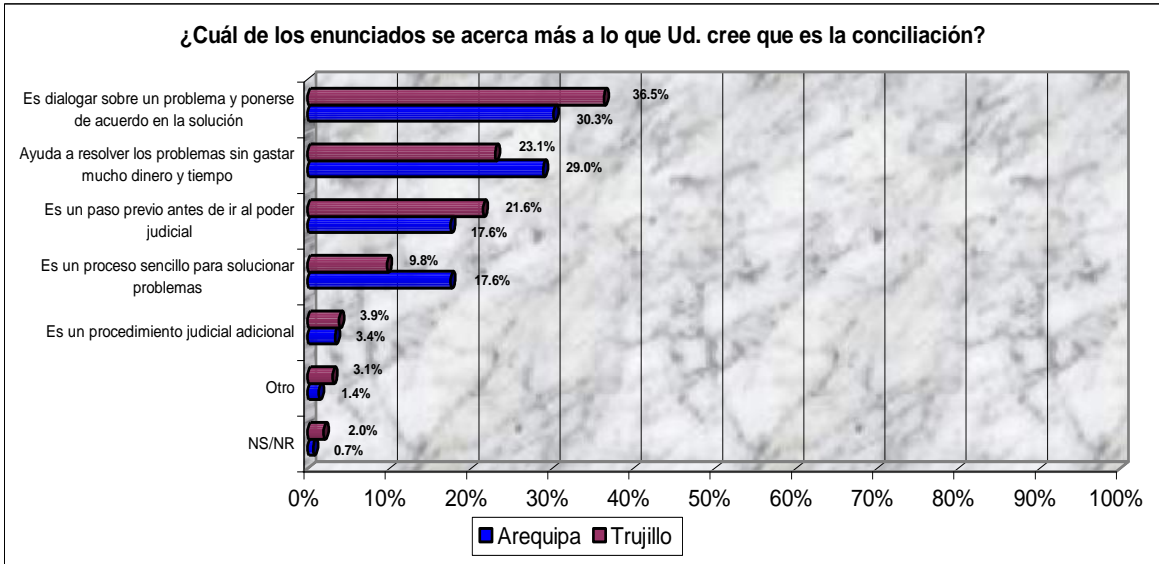
Si bien, se aprecia un alto índice de inasistencias a las audiencias convocadas, ya sea de una o ambas partes, aunque mayoritariamente del invitado a conciliar, es importante indicar que una alta proporción de los casos en los que la audiencia llega a realizarse terminan con algún tipo de acuerdo (total o parcial).

Si nos atenemos a los comentarios vertidos por los secretarios y directores de los centros de conciliación entrevistados, en el sentido que las inasistencias se deben muchas veces a los consejos de los abogados, podría pensarse que una mayor y más efectiva difusión de las ventajas de la conciliación entre la población, como mecanismo efectivo para la solución de problemas y controversias, contribuiría a la disminución de estas ausencias. Asimismo, podría realizarse una labor similar a nivel de los abogados con el propósito de introducirlos al tema de la conciliación y mostrarles las ventajas que esta tiene para el desarrollo de su profesión.

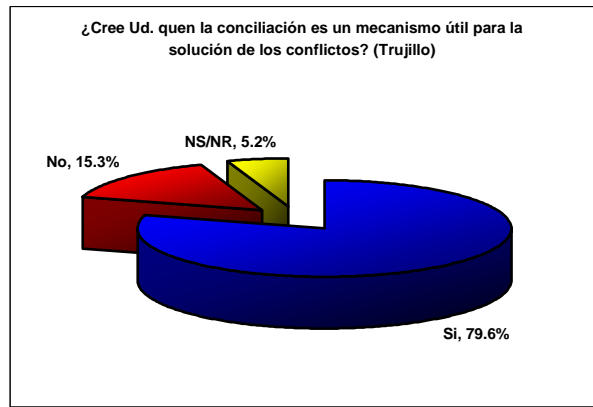
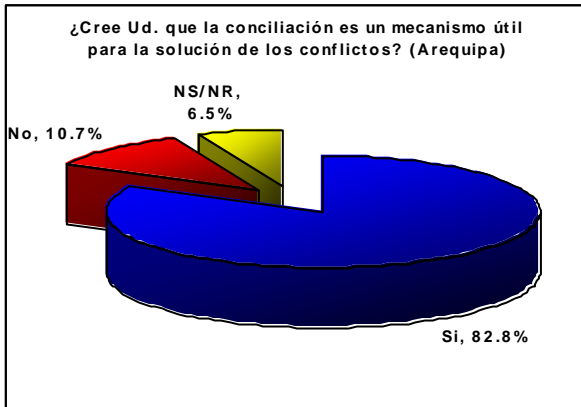
Hay que tener presente además que se trata de un tema que ha sido introducido hace relativamente poco tiempo (un año de la obligatoriedad del plan piloto), sin contar con una adecuada campaña de difusión e información.

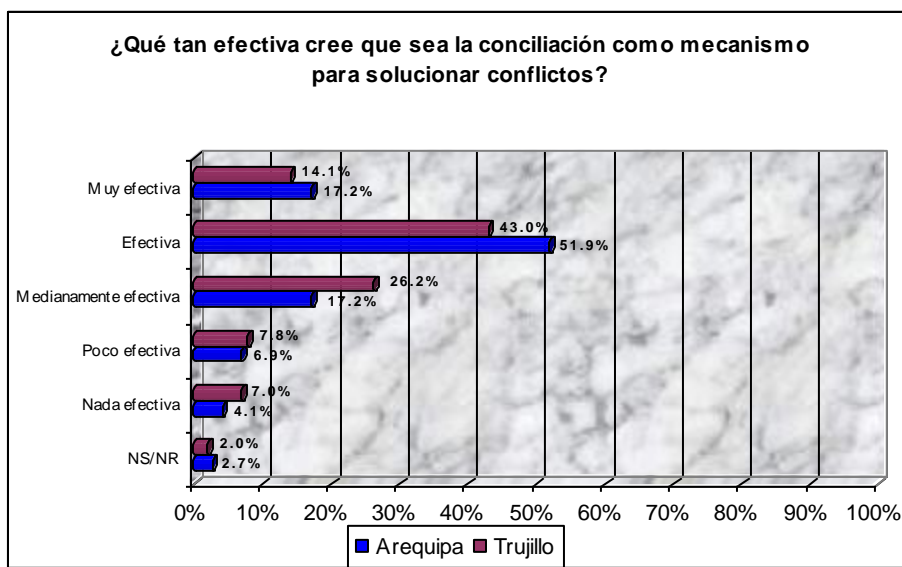
2.4.4. Percepciones sobre la conciliación

En general, las percepciones de las partes sobre la conciliación son bastante positivas. El porcentaje más importante de encuestados señalan como características principales de la conciliación el diálogo como medio para resolver problemas y el ahorro de tiempo y dinero en la solución de los problemas.



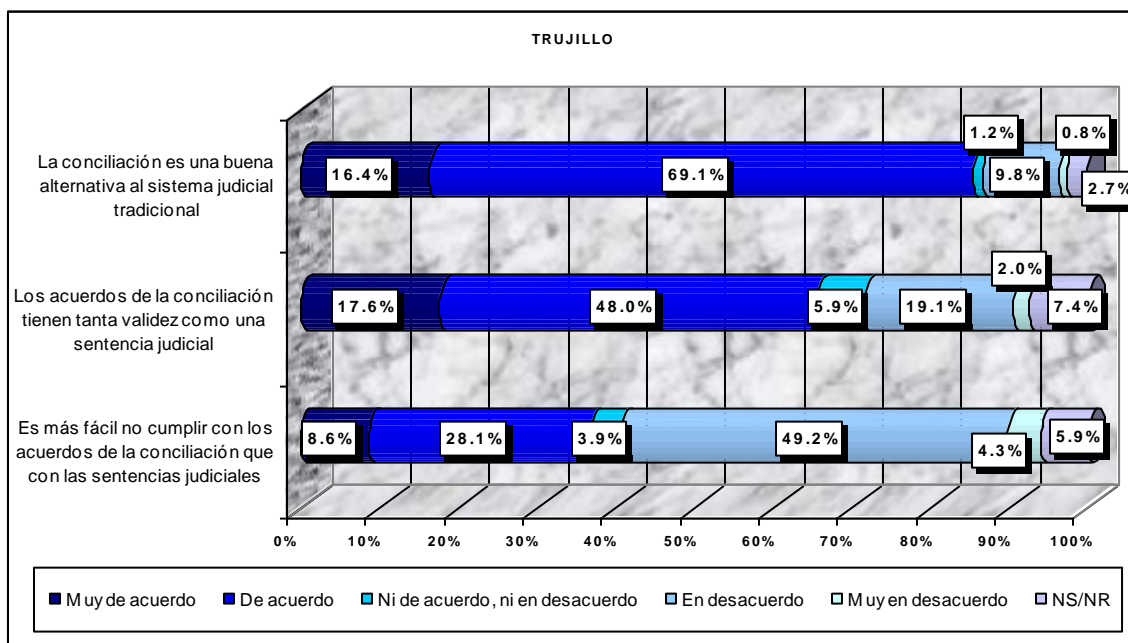
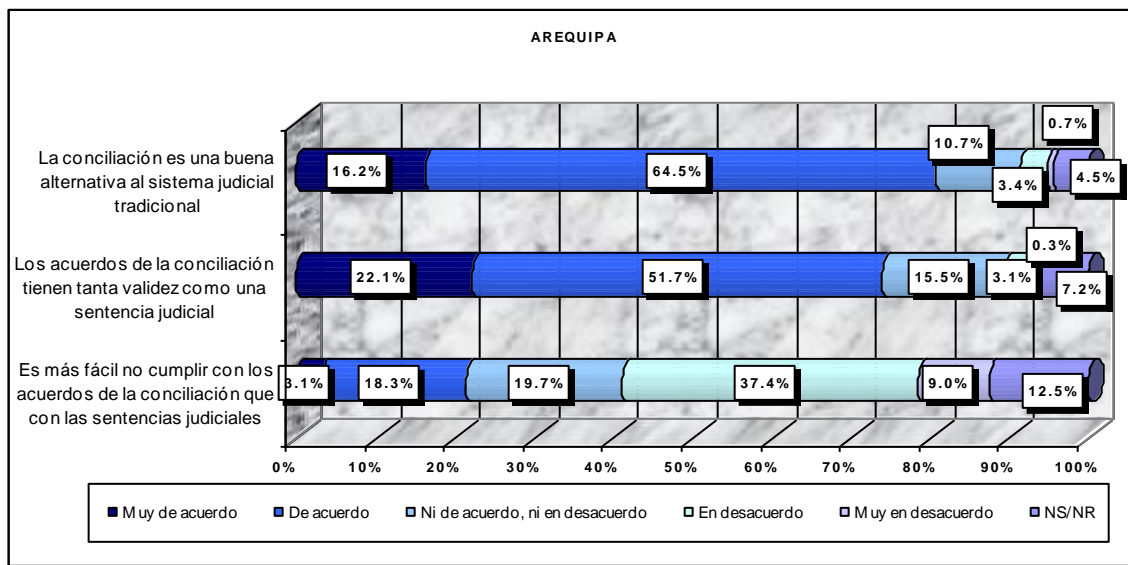
Asimismo, se aprecia un fuerte consenso en torno a la idea de que la conciliación es un mecanismo útil para la solución de conflictos, con un alto porcentaje de encuestados que señalan su efectividad para alcanzar este objetivo.





De otro lado, la mayor parte de encuestados considera que la conciliación es una buena alternativa al sistema judicial tradicional y que los acuerdos que se logran en ella tienen tanta validez como una sentencia judicial.

Sin embargo, un importante porcentaje de encuestados afirma que es más fácil no cumplir con los acuerdos de conciliación que con las sentencias del poder judicial, quizás por ello, algunos encuestados consideran que la otra parte no cumplirá totalmente los acuerdos que se lograron. Esta percepción se encuentra más acentuada entre los entrevistados de Trujillo, aunque las entrevistas realizadas a más de 30 jueces de Arequipa y Trujillo nos muestran que los casos de incumplimiento de acuerdos son escasos.



Como puede verse, la conciliación logra un amplio reconocimiento entre aquellas personas que han podido participar en alguna audiencia. Los usuarios del sistema, en su gran mayoría, e independientemente de los resultados del proceso –solo aquellos en que han participado–, ven en la conciliación un mecanismo útil para la resolución de controversias. Más allá de las limitaciones

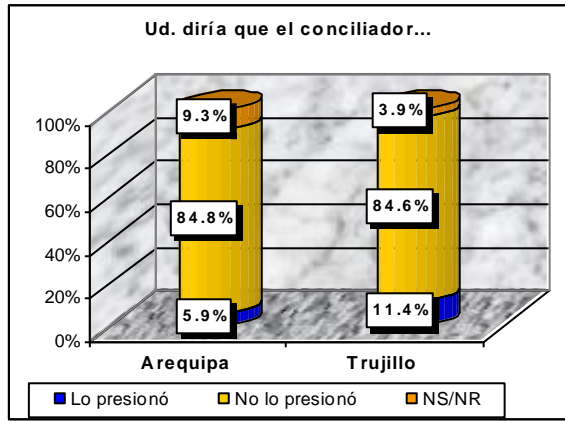
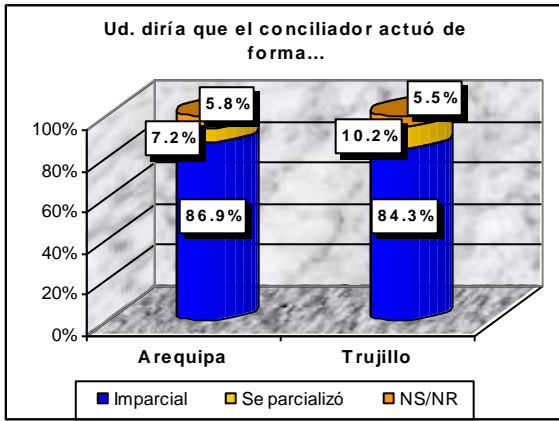
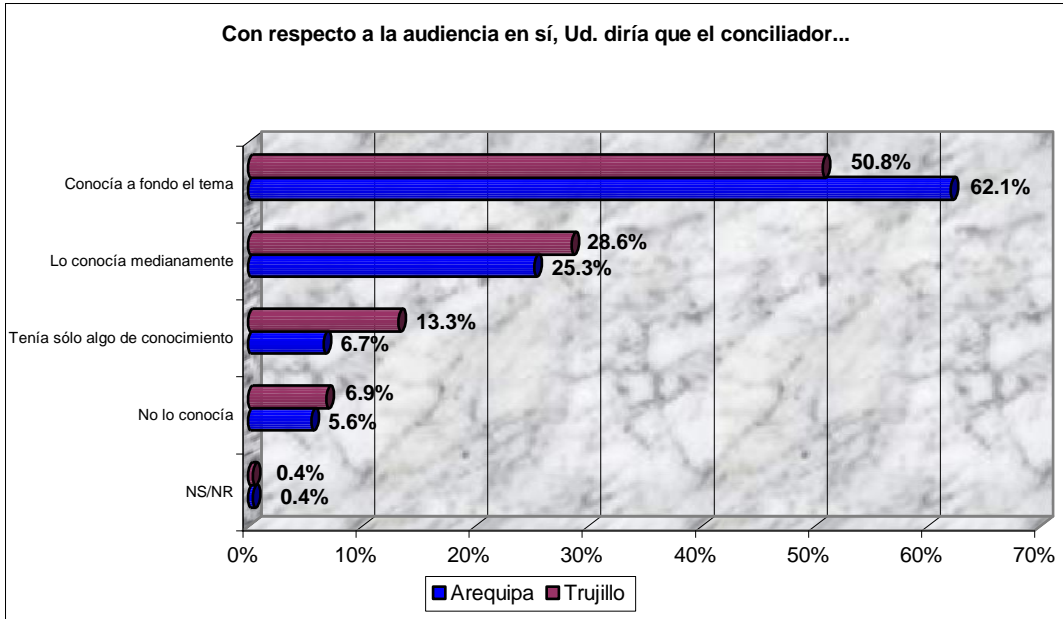
y problemas que presenta el proceso actualmente, las opiniones recogidas son más que alentadoras con respecto al futuro desarrollo del mismo.

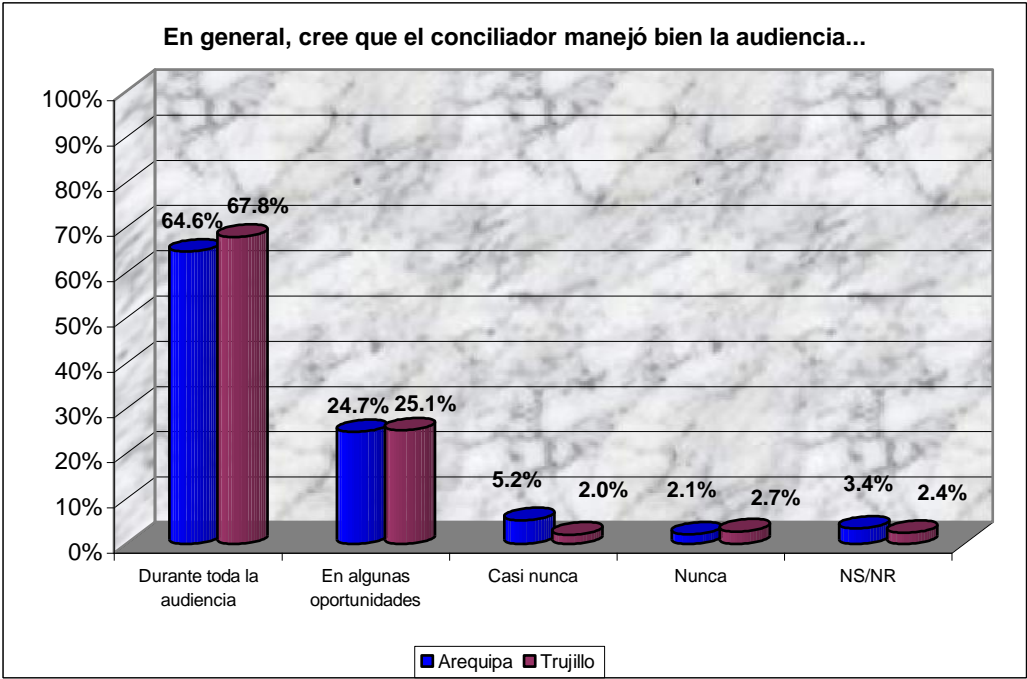
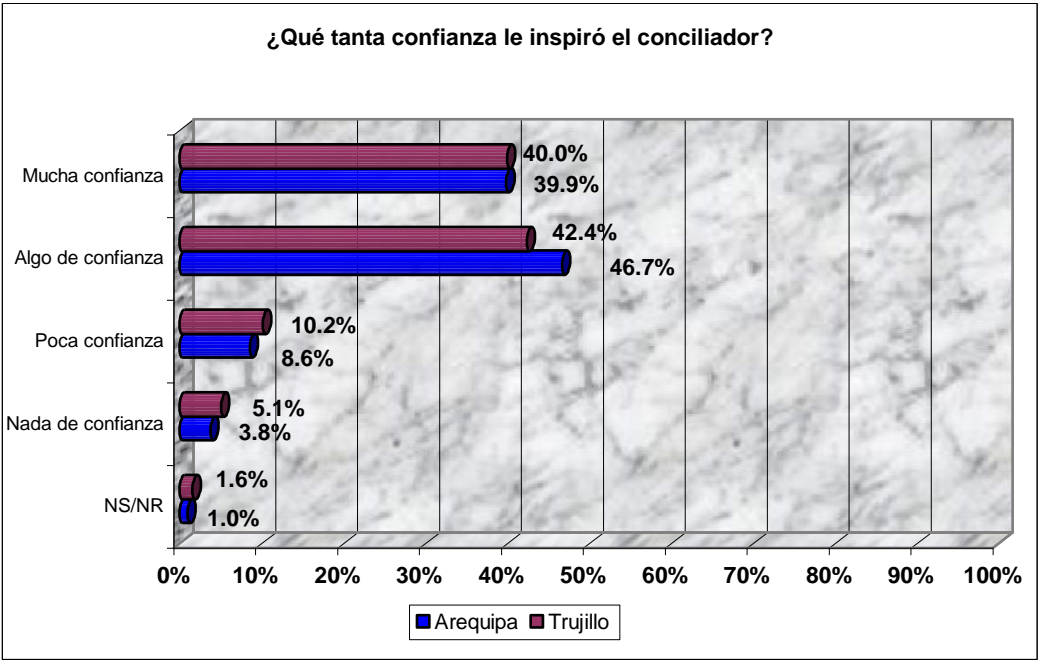
2.4.5. Percepciones sobre el desarrollo de la audiencia

En las entrevistas a las partes se recogieron impresiones diversas sobre el desarrollo de las audiencias de conciliación. Así, mientras un considerable número de entrevistados se mostraban satisfechos con éstas, otros manifestaban cierta disconformidad, ya sea por la actuación del conciliador o por los acuerdos a los que se llegaron.

A este respecto, parte de los entrevistados registraron comentarios críticos con respecto a la idoneidad de los locales de los centros de conciliación, algunos de los cuales, a decir de los entrevistados, eran bastante incómodos y no aseguraban las condiciones de privacidad requeridas para el desarrollo de la audiencia. En las visitas que realizamos a los centros de conciliación pudimos corroborar que algunos de ellos no cuentan con la infraestructura mínima requerida para el desarrollo de su labor.

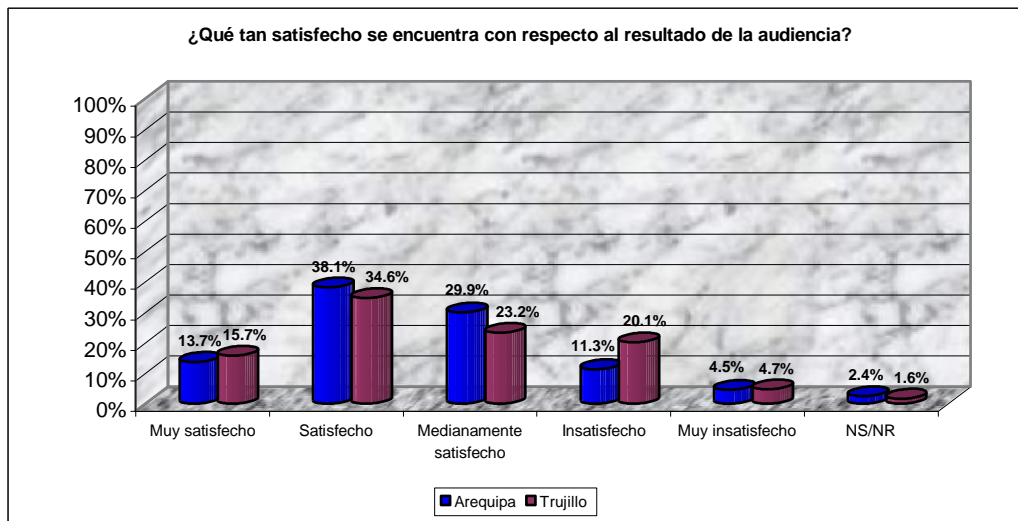
De otro lado, en la mayoría de encuestas se observa una evaluación positiva sobre el desarrollo de las audiencias y el papel desempeñado por el conciliador en ellas. Así, la gran mayoría afirma que el conciliador tenía un buen conocimiento del tema y que se comportó de manera imparcial, sin favorecer a alguna de las partes. Indican además, no haberse sentido presionados para llegar a algún tipo de acuerdo.





A pesar de las atingencias, un alto porcentaje de encuestados se declaró satisfecho con el resultado final de las audiencias de conciliación. Esto último

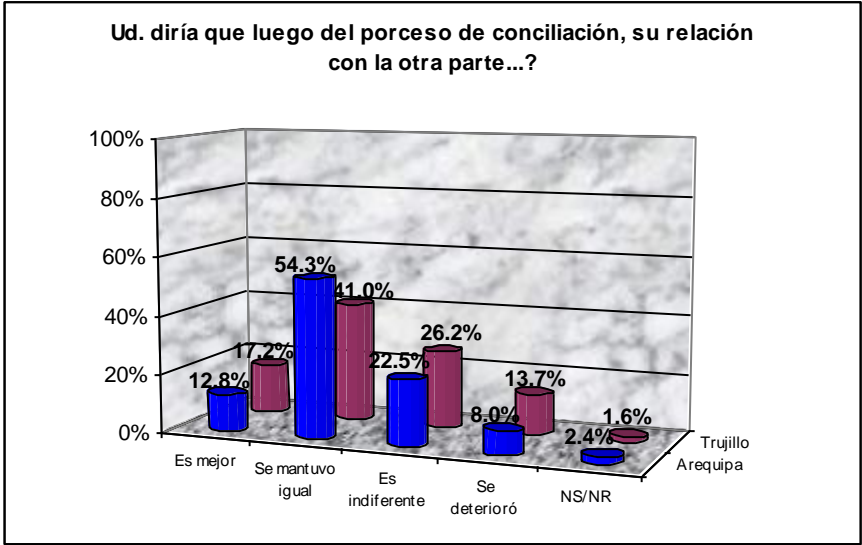
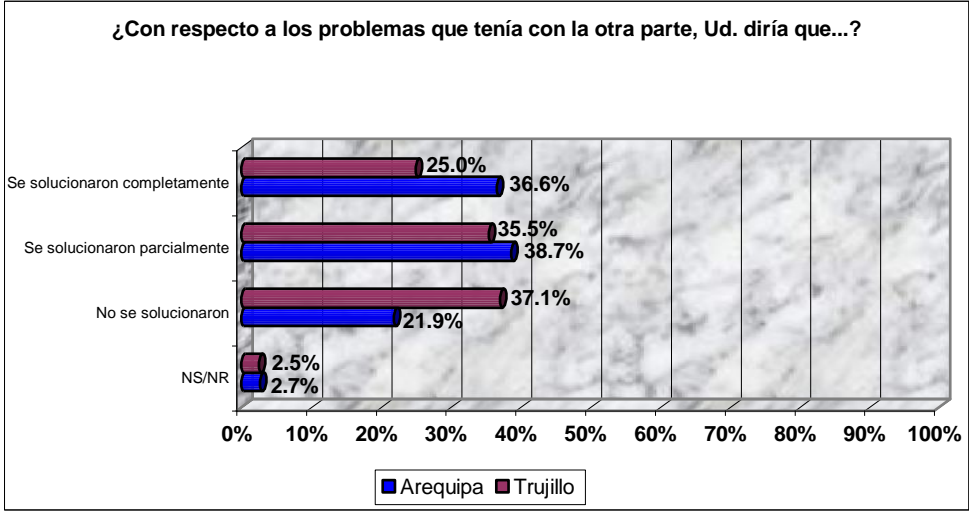
refuerza la idea de que la experiencia de los usuarios del sistema ha sido, en general, positiva.

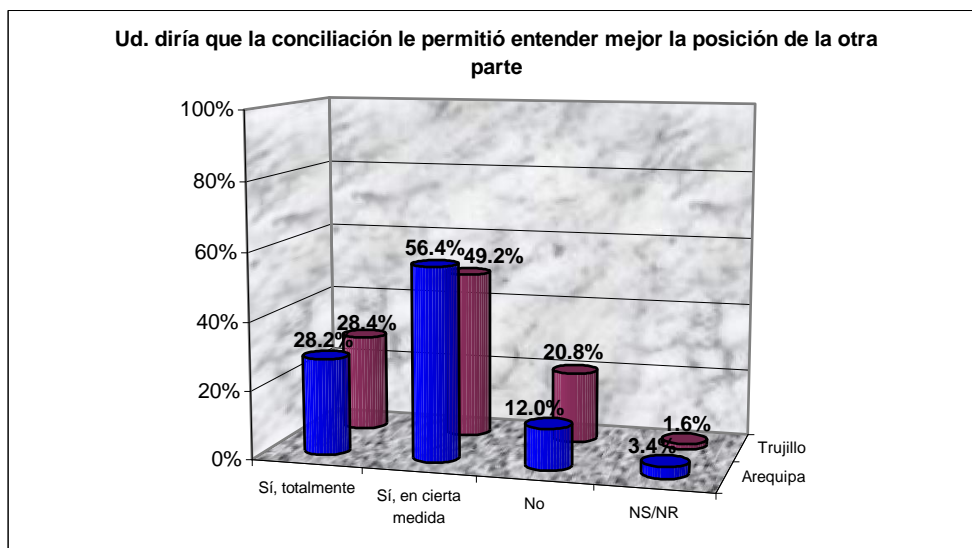


2.4.6. Consecuencias del proceso

La conciliación tiene como uno de sus objetivos no sólo el que las partes en disputa lleguen a un acuerdo sobre alguna controversia específica, sino también que su participación en el proceso contribuya a la mejora y fortalecimiento de sus relaciones. Hablando en términos más generales, la conciliación no es sólo un mecanismo para la solución de conflictos, sino también un medio para facilitar la convivencia e interacción cotidiana entre las personas.

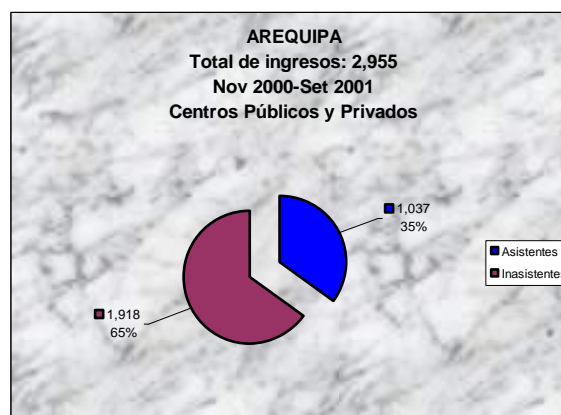
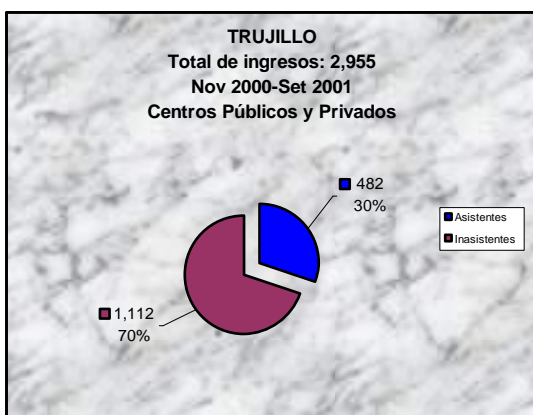
En ese sentido, tanto en las entrevistas como en las encuestas se decidió indagar sobre cómo se habían desarrollado las relaciones entre las partes luego de la audiencia de conciliación. Si bien en muchos de los casos los problemas entre las partes no desaparecieron del todo, una importante proporción de encuestados señaló que el participar en la audiencia le permitió entender mejor la posición de la otra parte y que su relación mejoró luego del proceso.



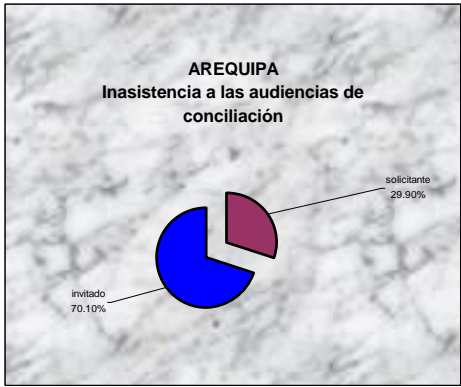


2.4.7. Inasistencias a las audiencias

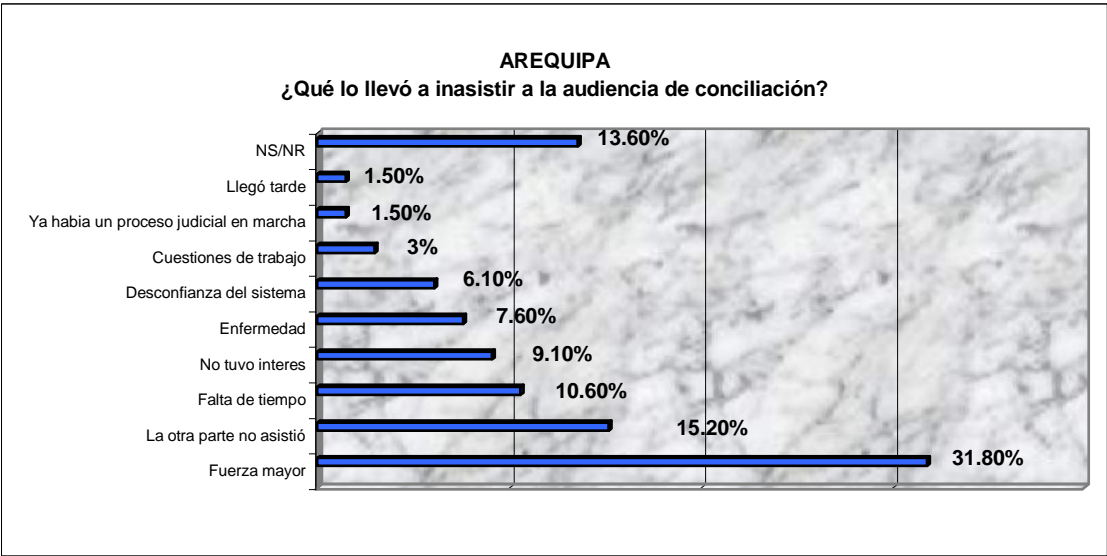
Uno de los problemas que afronta la obligatoriedad de la conciliación extrajudicial es el alto índice de inasistencias a las audiencias programadas; sin embargo, pese al número de inasistencias presentadas en los centros de conciliación de ambas ciudades, los entrevistados mencionaron, de forma mayoritaria que la conciliación constituye un mecanismo útil para la solución de los conflictos.

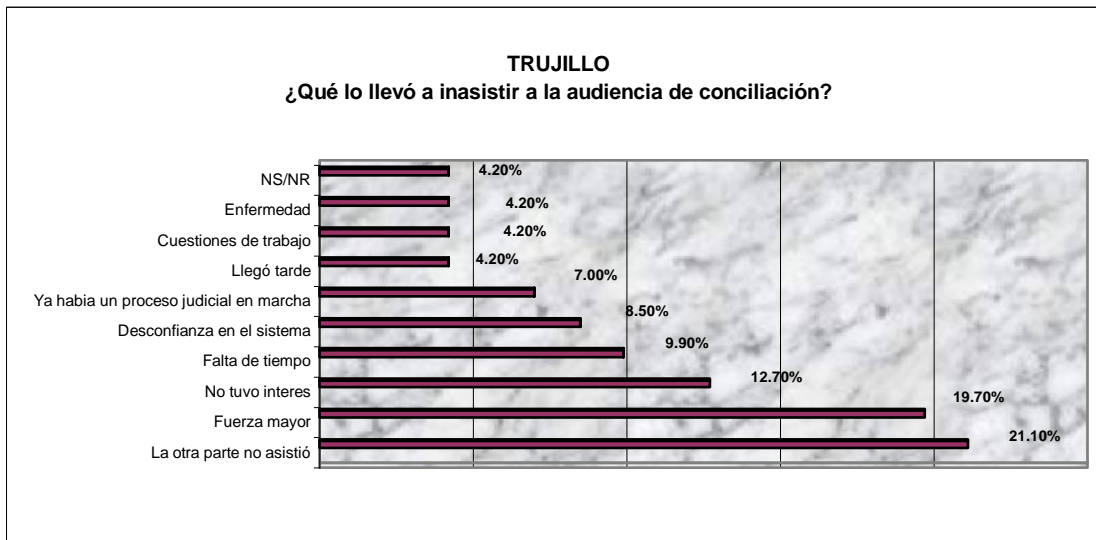


De la muestra tomada, en la ciudad de Trujillo un 34.9% de los entrevistados que inasistieron a la audiencia actuaron en calidad de solicitantes y el 65.1% fueron los invitados. Situación similar ocurre en la ciudad de Arequipa con un 29.9% de solicitantes inasistentes y un 70.1% de invitados.



Con respecto a las razones que los llevó a inasistir a la audiencia de conciliación, los entrevistados señalaron, las que se aprecian en el cuadro siguiente:





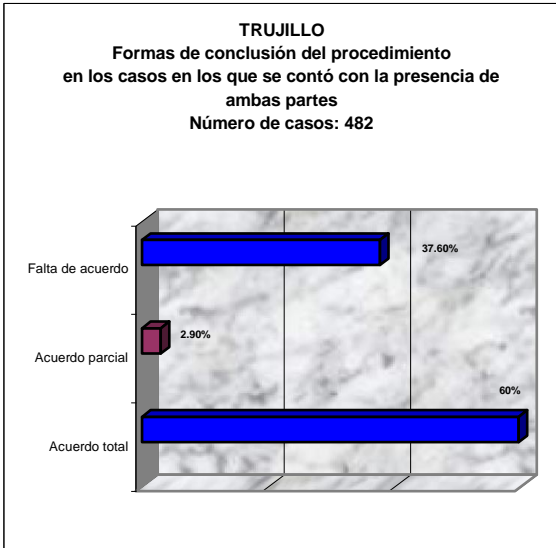
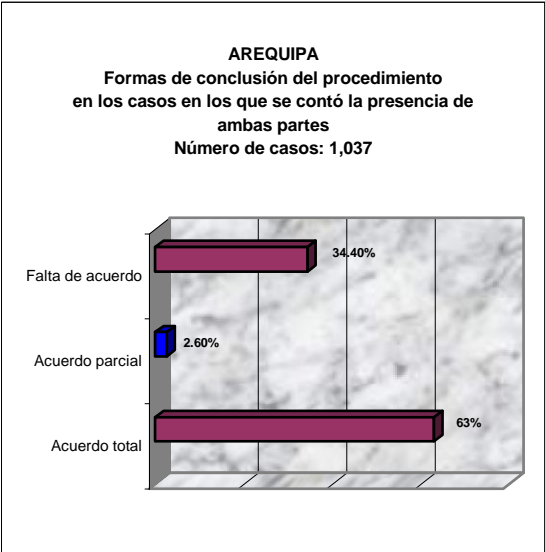
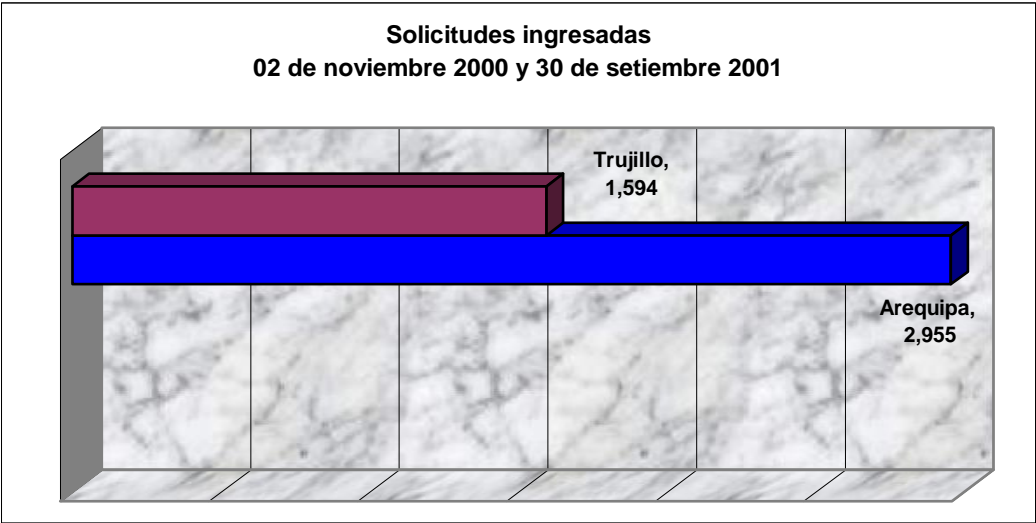
2.5 DEL ANÁLISIS DE LA OFERTA

El análisis de la oferta de los servicios de conciliación involucró dos tipos de actividades. Por un lado se realizaron una serie de entrevistas con los directores y/o secretarios generales de los centros de conciliación de Arequipa y Trujillo, mientras que de otro lado se encuestó a un total de 71 conciliadores, acerca de las actividades que realizan en sus respectivos centros.

Asimismo, se recogieron algunas estadísticas básicas referidas a los centros de conciliación. En Arequipa, entre el 02 de noviembre del 2000 y el 30 de setiembre del 2001, se registraron un total de 2,955 de ingresos de solicitudes de conciliación en todos los centros de conciliación (estatales y privados), en 1,037 casos se contó con la presencia de ambas partes (35%) de estos, 653 llegaron a un acuerdo total (63%), 27 concluyeron con acuerdo parcial (2.6%) y 357 no llegaron a acuerdo (34.4%).

En Trujillo las cifras son bastante parecidas, de 1,594 solicitudes ingresadas, 482 (30.2%) casos contaron con la asistencia de ambas partes de los cuales

287 llegaron a un acuerdo total (59.5%) y 14 concluyeron con acuerdo parcial (2.9%). Un total de 181 (37.6%) casos no llegaron a acuerdo.



Al igual que en los records de casos, en las entrevistas y encuestas no se encontraron diferencias sustantivas entre los datos recogidos en ambas ciudades, motivo por el cual el análisis de la información obtenida se realizará de forma agregada, señalando las diferencias encontradas entre ambas ciudades, allí donde estas sean relevantes.

Antes de referirnos a los puntos centrales de las entrevistas creemos conveniente señalar algunas características de los conciliadores. La mayoría de los conciliadores son abogados, aunque no todos ejercen la abogacía como profesión principal. Igualmente, alrededor del 60% son hombres y tienen una edad promedio de 37 años.

La mayor parte de los conciliadores viene trabajando como tal, hace un año o menos, y los casos que atienden con mayor frecuencia son los que tienen que ver con obligaciones de dar suma de dinero, incumplimiento de contrato, desalojo e indemnizaciones. Alrededor de un tercio de ellos cuenta con alguna especialidad, que en el 90% de los casos, señalan, es en asuntos de familia.

Por otro lado, conviene recalcar que, a decir de los conciliadores, existe muy poco conocimiento del tema entre la población, lo que los lleva a tener una actitud de desconfianza con respecto al proceso, pero a la vez de gran expectativa sobre los resultados del mismo. Manifestaron que esta desconfianza es una de las principales razones por las cuales se aprecia un alto grado de inasistencia de una o ambas partes al momento de ser invitados a una conciliación. Sin embargo, tal punto de vista debe de ser contrastado con las razones que argumentan las partes al momento de preguntárseles por su inasistencia a las audiencias de conciliación.

Asimismo, un número considerable de los conciliadores cuestionan la labor de los abogados de las partes, indicando que muchas veces, es por ellos que estas no llegan a un acuerdo, en razón a un excesivo intervencionismo.

En general, se aprecian una serie de coincidencias en torno a cuatro grandes temas: capacitación, autosostenimiento, difusión e institucionalización.

2.5.1 Capacitación

En cuanto al tema de capacitación, la mayoría de entrevistados sostuvo que esta es insuficiente, sobre todo en lo referente a las especializaciones ya sea en temas de familia, en asuntos laborales o en otros.

Si bien gran parte de los encargados de los centros reconocen la necesidad de capacitar a su personal, también señalan que esta es una inversión que no pueden solventar, dado el alto costo de los cursos. Recalcando además que incluso en caso pudieran costearlo, es posible que sus conciliadores no tuvieran la oportunidad de tomar un curso de este tipo ya que son poco frecuentes en ambas ciudades.

Si la capacitación ya resulta un problema para los centros, lo es más para los conciliadores que deciden o pretenden capacitarse por su cuenta, ya que el alto costo de los cursos por un lado, y el escaso rédito económico que les genera la actividad por otro, hace que este tipo de iniciativas sean poco atractivas en términos de costo-beneficio. Tal vez esta sea una de las principales razones por las cuales sólo existe un escaso porcentaje de conciliadores con algún tipo de especialización.

Lo anterior genera dos reclamos bastante concretos de parte de los centros: un apoyo más decidido por parte del Estado en materia de capacitación, a través de cursos más frecuentes y de menor costo, y de otro lado una mayor y más fluida vinculación con la oficina del ente rector, la Secretaría Técnica de Conciliación, de tal forma que se den a conocer de manera oportuna y se capacite respecto a las normas y directivas que se elaboran sobre el tema.

2.5.2 Autosostenimiento

El aspecto económico es uno de los principales problemas que afrontan la mayoría de los centros. La obligatoriedad de la conciliación no sólo ha traído consigo una probable disminución de la carga judicial en los juzgados, sino también la proliferación y el surgimiento de una gran cantidad de centros de conciliación.

Si bien no es un tema en el que hayamos profundizado mucho en esta investigación, se puede colegir que muchos de estos centros surgieron bajo el supuesto de que se convertirían en un negocio rentable, la experiencia ha demostrado que esto no ha sucedido.

En ambas ciudades se ha generado una oferta de servicios que no se condice con la demanda de los mismos, la consecuencia de esto es que muchos centros no logran siquiera el número de casos mínimo para cubrir sus costos operativos. En algunos de los centros que visitamos nos informaron que habían pensado seriamente en cancelar sus operaciones o al menos mudarse de local para poder reducir gastos.

Otra consecuencia de esta sobreoferta es la caída de los precios del servicio. Así, algunos centros vienen operando con tarifas que, en no pocos casos, llegan a los 20 nuevos soles (US\$ 5.8 aprox.), las cuales a decir de sus colegas y de acuerdo a nuestra propia experiencia no cubrirían siquiera los gastos administrativos de un proceso bien llevado. Esto hace suponer que en algunos casos se está sacrificando la calidad del servicio por la necesidad de obtener alguna ganancia del mismo.

Otro aspecto a destacar es que muchos de los centros no cuentan con la infraestructura adecuada que permitan un normal desarrollo de las audiencias de conciliación. Además, los problemas económicos señalados anteriormente

hacen inviable que se realice algún tipo de inversión para mejorar estas condiciones.

Si bien esta no es la situación de todos o de la mayoría de los centros, existe una gran preocupación sobre el futuro y viabilidad de los mismos. En ese sentido, algunos entrevistados sugirieron que se realice un control estatal más minucioso del cumplimiento de requisitos mínimos por parte de los centros, así como mayor celo al permitir el ingreso de nuevos agentes al mercado.

Un tema que merece especial atención es el hecho de que muchos centros de conciliación vienen funcionando al interior de oficinas o estudios de abogados. Sucede que un abogado -y así lo han señalado algunos de los entrevistados-, dentro de su tradicional oficina consigue que el Ministerio de Justicia le expida una resolución de autorización de funcionamiento de un centro de conciliación, dándose en algunos casos situaciones reñidas con la ética; lo cual debe ser corregido por el ente rector.

2.5.3 Difusión

Todos los entrevistados coincidieron en la necesidad de una mayor difusión por parte del Estado. Si bien algunos centros han asumido esta tarea de manera muy focalizada obteniendo un relativo éxito, la mayoría de estas instituciones no cuenta con los recursos suficientes para desarrollar esta labor, por lo que se hace necesaria la participación decidida del ente rector y de otras organizaciones interesadas en el tema.

Si nos guiamos por los comentarios de los entrevistados, en el sentido que la pequeña campaña de difusión en diarios y medios radiales y televisivos realizada por el Estado, motivó a que muchas personas se acercaran a realizar consultas, podemos prever que una campaña más agresiva y adecuadamente orientada que no sólo difunda el tema sino que también instruya a la población sobre sus ventajas, tendría un impacto exponencialmente mayor.

2.5.4 Institucionalización

Los vínculos que mantienen los centros con otras organizaciones sociales (Universidades, ONG, Iglesia, etc.) son, salvo excepciones, prácticamente inexistentes. Asimismo, las relaciones entre los mismos centros son también escasas.

De otro lado, la relación con el ente rector es, en el mejor de los casos, poco constante, más aún si se tiene en cuenta que el representante del Ministerio de Justicia en estas ciudades cuenta con escasas atribuciones ejecutivas y una gran carga de trabajo, como único profesional encargado del centro de conciliación gratuito del Ministerio.

Ante este panorama, la mayoría de personas entrevistadas solicitó que se creen canales adecuados y, de preferencia, descentralizados que faciliten una relación más cercana y fluida entre los centros y el ente rector, consideramos que los municipios podrían constituirse en contrapartes de la Secretaría Técnica de Conciliación..

2.6. DE LA VISIÓN DE LOS JUECES Y LAS NECESARIAS COORDINACIONES CON EL PODER JUDICIAL

Ciertamente el Poder Judicial si bien no es un agente directo de la conciliación, cumple un rol importante al momento de ejecutar los acuerdos plasmados en las actas, en caso alguno de los conciliantes incumpla lo pactado.

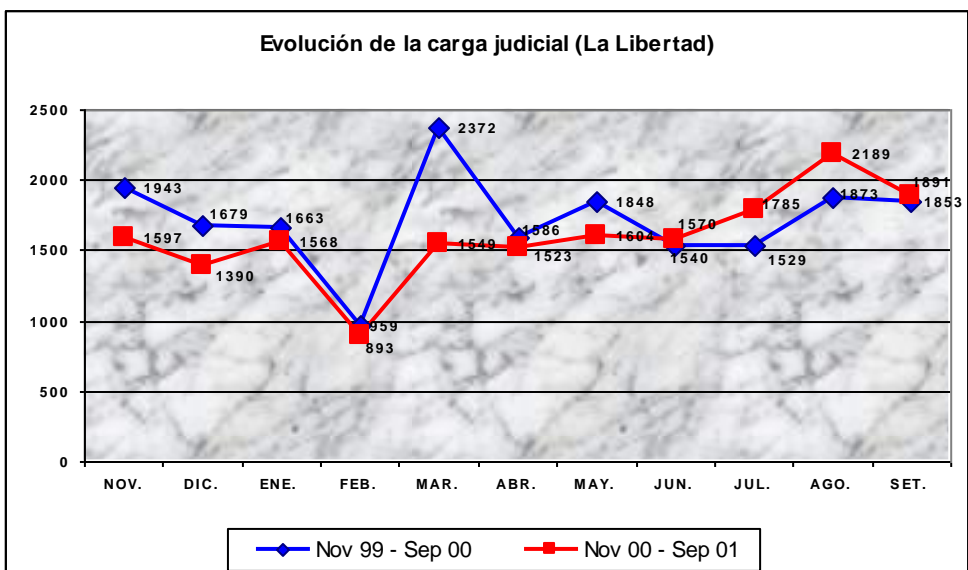
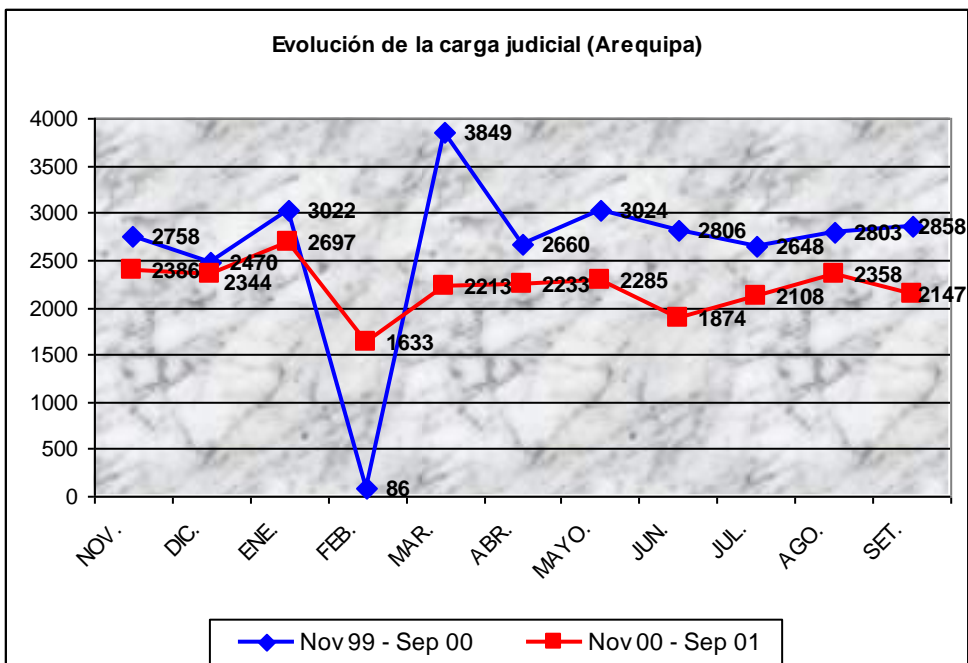
Según el artículo 18° de la Ley de Conciliación -Ley N° 26872, se le otorga el valor de título de ejecución a las actas de conciliación emitidas luego de un proceso de conciliación extrajudicial, en virtud al cual, en caso uno de los conciliantes se viera perjudicado por el incumplimiento de alguno de los

acuerdos a los que arribaron en la conciliación, puede acudir ante un juez a fin de que este obligue al moroso a cumplir con su obligación.

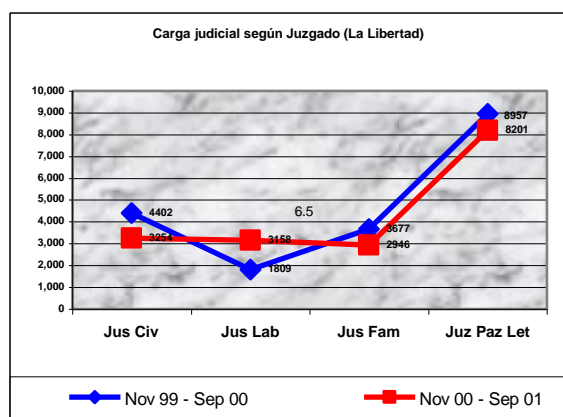
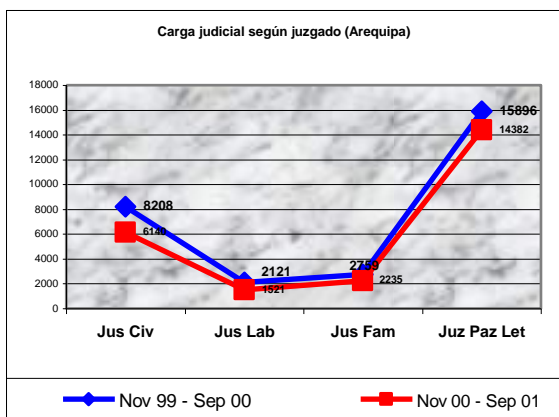
De otro lado, se ha dicho que uno de los beneficios de la conciliación extrajudicial es la posibilidad de establecerse como una vía para lograr el descongestionamiento del sistema de administración de justicia, justamente fue esta una de las razones que se esgrimieron con más fuerza en los proyectos de ley que dieron origen a la actual legislación sobre conciliación extrajudicial. En vista de ello, el equipo de trabajo recabó información que puede darnos algunas luces sobre la efectiva descarga judicial; sin embargo, no resulta posible determinar en que medida la descarga, que en efecto ha ocurrido, se deba exclusivamente al éxito de la conciliación extrajudicial.

Cabe notar que existen otras circunstancias a las que también se puede atribuir dicha descarga, el terremoto que azotó la ciudad de Arequipa, el alza de las tasas judiciales, la creación de módulos de justicia, que ha permitido redistribuir y descentralizar la carga de los juzgados, así como la aguda recesión económica por la que atraviesa el país.

Sin embargo, pese a que resulta casi imposible determinar el grado de descongestionamiento judicial producido exclusivamente por la conciliación extrajudicial, a modo de ilustración a continuación se ha graficado un comparativo de los ingresos registrados por las Cortes Superiores de las ciudades de Arequipa y Trujillo durante el período comprendido entre noviembre del año 1999 y setiembre del año 2000; y de noviembre del año 2000 y setiembre del año 2001



A continuación se presentan los cuadros de la carga procesal en el período antes mencionado, disgregando los ingresos de acuerdo a la especialidad de los juzgados.



En ese orden de ideas y de acuerdo a lo dicho durante las entrevistas personales, los jueces no perciben una reducción significativa del número de causas que ingresan mensualmente a sus despachos. Sin embargo, nos hicieron notar que más bien lo que se estaría posibilitando es que ciudadanos que no accedían al sistema tradicional de justicia, puedan intentar solucionar sus conflictos a través de la conciliación extrajudicial. Resulta entonces necesario apoyar la institución con difusión y educación dirigida a los diferentes estratos de nuestra sociedad, especialmente a aquellos de escasos recursos económicos.

De otro lado, es importante mencionar que la mayoría de magistrados no han tenido oportunidad de conocer procesos de ejecución de actas de conciliación; y los jueces que sí lo hicieron manifestaron que en pocos casos se tuvo que llegar a la ejecución de la misma, bastó con la primera notificación, luego de lo cual las partes abandonaron el proceso. Sobre el particular cabe señalar, que los juzgados no han realizado seguimientos sobre este tipo de procesos en abandono.

Si bien se mencionó la estrecha relación que debe existir entre el sistema de administración de justicia y la conciliación extrajudicial, esta no se da, ya que salvo una excepción, ocurrida en la ciudad de Trujillo, en la que un Centro convocó a una reunión con los jueces de dicha Corte para dialogar acerca de la

conciliación y una similar en la ciudad de Arequipa; la casi totalidad de Centros de Conciliación se encuentran divorciados de lo que sucede al interior de los juzgados y tribunales. Ello nos invita a proponer la necesidad de no sólo tender puentes entre uno y otro entendiendo que ambos deben formar parte de un sistema de administración de justicia, sino transitarlos, en pro de una mejora ostensible para ambos, en beneficio final de aquellos ciudadanos que piden solucionar sus conflictos de manera rápida y efectiva.

Consideramos importante detenernos un momento a fin de referirnos a un hecho, que a decir de los operadores del sistema, incluyendo a los magistrados y a los abogados, se está produciendo tanto en Arequipa como en Trujillo, con alguna frecuencia, como consecuencia de las resoluciones judiciales que declaran inadmisibles las demandas, por no acompañar a esta copia certificada del acta de conciliación en los casos en que se pretende reclamar derechos sobre materias conciliables. En estos casos como es sabido, los demandantes deben iniciar antes de presentar su demanda al juzgado, un procedimiento de conciliación extrajudicial ante cualquiera de los centros autorizados por el Ministerio de Justicia.

Frente al incumplimiento de adjuntar al escrito de demanda la copia certificada del acta de conciliación, según mandato de la ley, los jueces como está dicho, declaran inadmisibles las demandas y otorgan un plazo de tres a cinco días para la subsanación de la omisión, aunque dependiendo del tipo de proceso en algunos casos, los menos, lo fijan en diez. Sólo conocimos un juez en Trujillo y una jueza en Arequipa, que consideraban que el plazo para la subsanación establecido en el Código Procesal Civil era reducido y en consecuencia rechazaban la demanda declarándola improcedente de plano, con lo cual el demandante debía iniciar previamente el procedimiento conciliatorio, con las garantías del caso para llevarlo seriamente a cabo y no sólo como un trámite más, lo cual nos pareció acertado.

Lo insólito del caso es que frente al reducido plazo concedido por los magistrados para subsanar la omisión, incluso antes del vencimiento del mismo, los demandantes normalmente cumplen con acompañar el acta de conciliación. Extrañamente, se llevan a cabo los más rápidos procedimientos de conciliación extrajudicial ante algunos centros que se prestan a tales manejos, situación frente a la cual el Ministerio de Justicia debe actuar.

No dudamos sin embargo, que en algunos casos la omisión de presentar la copia certificada del acta de conciliación se deba a un olvido en sí, aunque en la mayoría de los casos se debe, y así lo entienden los magistrados también, a que simplemente por desconocimiento o por considerar una materia como no susceptible de pasar previamente por la conciliación extrajudicial, se omitió seguir el procedimiento.

La situación antes descrita no resulta poco frecuente y requiere corregirse en el más breve plazo, siendo necesario para ello a nuestro entender, una modificación legislativa, que posibilite a los magistrados otorgar mayores plazos, a fin de que el litigante que omitió iniciar su procedimiento conciliatorio ante un centro, lo pueda llevar a cabo adecuadamente.

Ello creemos se debe al hecho de que no existe uniformidad en los magistrados para determinar las materias conciliables. Entendemos que con una más cercana coordinación entre el Poder Judicial y la Secretaría Técnica de Conciliación del Ministerio de Justicia, se podrían salvar estos inconvenientes.

Finalmente, igual llamado hacemos para promover el establecimiento de relaciones fluidas entre los Centros de Conciliación de Arequipa y Trujillo y los Colegios de Abogados de cada una de ellas. Sobre el particular, cabe señalar, que el Colegio de Abogados de Arequipa cuenta actualmente con un Centro de Conciliación.

3. RECOMENDACIONES

3.1 CREACIÓN DE NUEVOS CENTROS DE CONCILIACIÓN

Pese a existir un elevado número de centros de conciliación autorizados en las ciudades de Arequipa y Trujillo, el equipo de trabajo ha detectado que algunos de ellos no operan, debido a diversas razones, entre las cuales destacan las dificultades financieras.

Para prevenir esta situación, es nuestra opinión que al momento de evaluar las solicitudes de autorización de funcionamiento de los centros de conciliación, el Ministerio de Justicia, exija un estudio de mercado en el que se sustente la viabilidad del nuevo centro.

3.2 CREACIÓN DE UNA SUPERINTENDENCIA NACIONAL DE MECANISMOS ALTERNATIVOS DE RESOLUCIÓN DE CONFLICTOS CON OFICINAS DESCENTRALIZADAS

Consideramos de importancia para el fortalecimiento de la conciliación extrajudicial y de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, como partes integrantes del sistema nacional de administración de justicia, la creación mediante ley, de una Superintendencia Nacional de Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos, como un organismo público descentralizado del sector justicia, con personería de derecho público interno, que goce de autonomía técnica, funcional, administrativa, económica y financiera, que le permita desarrollar planes de mediano y largo plazo, para cuyo efecto se podría buscar financiamiento de entidades de cooperación internacional. La referida superintendencia debería contar inicialmente con oficinas en Arequipa y Trujillo.

3.3. CAPACITACIÓN DE LOS CONCILIADORES

La conciliación extrajudicial constituye un importante paso de nuestra sociedad en la búsqueda de formas no violentas de solucionar los conflictos. Sin embargo, la conciliación, puede verse quebrantada debido a la calidad en la prestación del servicio.

Pese a que se han definido criterios y metodologías homogéneas para impartir la capacitación, a través de diversos dispositivos legales; sin embargo, la misma en la práctica no siempre se lleva respetando dichas normas mínimas de calidad. A pesar de que en el currículo de cada curso se consignan todos los temas, cumpliendo así con un requisito formal exigido por la Secretaría Técnica de Conciliación, la falta de una adecuada fiscalización de parte de la autoridad encargada de ello, hace que en la práctica una buena parte de los cursos que se imparten no tengan la calidad mínima, a lo que se aúna la deficiencia en los capacitadores que, pese a tener los grados académicos exigidos no cuentan con la experiencia y la disposición de docencia que este tipo de capacitación requiere.

Esta falta de homogeneidad de la capacitación en conciliación se considera como una debilidad del sistema por cuanto supone la coexistencia de múltiples programas de contenidos, metodologías y calidad dispares que necesariamente han de repercutir en el alcance y calidad de la formación brindada.

Ante ello, se sugiere proceder a constituir un comité académico que refuerce el trabajo que actualmente viene realizando la Escuela Nacional de Conciliación del Ministerio de Justicia (ENCE), integrado por profesionales de diversas disciplinas y reconocidos expertos en capacitación de conciliación, con participación del sector privado y, con la misión de analizar de manera pormenorizada los distintos programas de capacitación en conciliación actualmente existentes. Y elaborar un modelo peruano de conciliación.

Igualmente, el Estado tiene el deber de verificar que los centros de conciliación, cumplan con organizar su propio programa de capacitación continua en materia de mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

Es importante recalcar el hecho que los criterios e instrumentos que se emplean para la selección de conciliadores extrajudiciales resultan críticos en el éxito de la institución en el mediano y largo plazo.

3.4. CAPACITACIÓN DE LOS OPERADORES DEL SISTEMA TRADICIONAL DE JUSTICIA.

El abogado además de clarificar la situación legal de su patrocinado, debe poner en su conocimiento las ventajas y desventajas que traen consigo el proceso judicial, la conciliación o cualquier otra forma pacífica de solucionar conflictos, atendiendo en cada caso, a la cuantía en conflicto, el costo del mismo, la duración, y la probabilidad de éxito en cada uno de ellos.

Se requiere adoptar reformas educativas, fundamentalmente al interior de las facultades de derecho del país, aunque no exclusivamente en estas, a fin de lograr cuando menos la implementación de un curso básico sobre mecanismos alternativos de resolución de conflictos. Para lograr este objetivo se hace necesario establecer una estrecha coordinación con la Asamblea Nacional de Rectores.

3.5. DIFUSIÓN

Pese a que la conciliación extrajudicial de manera obligatoria, se encuentra en vigencia hace más de un año en el Cono Norte de Lima, Arequipa y Trujillo; y próximamente en los otros distritos de Lima y la provincia constitucional del Callao, consideramos que la difusión del tema ha sido escasa, la participación del Estado ha sido insuficiente y los esfuerzos privados no consiguen por razones económicas fundamentalmente, lograr cubrir este vacío.

Por ello resulta urgente que tanto el Estado como los privados comprometidos con la conciliación extrajudicial empecemos a ejecutar proyectos conjuntos dirigidos a la sensibilización de la población, a fin de difundir y promover su utilización; logrando así el mandato legal de *institucionalizar la conciliación extrajudicial*

3.6. CREACION DE UN SISTEMA ESTADISTICO

De conformidad con la normatividad vigente, los centros de conciliación deben contar con archivos adecuados y diversos libros para las actas que emitan, así como remitir a la Secretaria Técnica de Conciliación del Ministerio de Justicia, por lo menos en los meses de junio y diciembre de cada año, la estadística de casos atendidos. En la actualidad hasta donde conocemos, la Secretaría Técnica de Conciliación no cuenta con una base estadística que permita darnos cuenta de la evolución y resultados de la actividad conciliatoria de los centros más allá de los aspectos de orden cuantitativo.

La deficiente información con la que se cuenta a la fecha en relación al tema, pone en evidencia la necesidad de contar con un sistema nacional estadístico de conciliación, como presupuesto para llevar a cabo mas adelante estudios más profundos respecto a la situación, evolución, problemas y resultados de la conciliación extrajudicial en el Perú.

3.7. MODIFICACIONES LEGISLATIVAS

Sobre el particular, y luego de un año de vigencia de la obligatoriedad, se hacen necesarios algunos ajustes a nivel legislativo, en primer término para fijar criterios uniformes respecto a las declaraciones de inadmisibilidad de las demandas, por no presentar las copias certificadas de las actas de conciliación. Como está dicho, en la práctica los jueces vienen otorgando plazos reducidos, entre tres y cinco días, para subsanar la aludida inadmisibilidad; al efecto se

propone, establecer un plazo idéntico para la subsanación el cual debería ser de 30 días, plazo prudencial para realizar adecuadamente el procedimiento conciliatorio.

En segundo lugar, resulta conveniente la modificación de la Ley 27398, que en el inciso d) del artículo 6, establece la improcedencia de los procedimientos conciliatorios en los casos de procesos de ejecución. Sobre el particular el Título V del Código Procesal Civil, señala que los procesos de ejecución sólo pueden ser promovidos en virtud de: título ejecutivo y título de ejecución. Entendemos que dicha improcedencia resulta pertinente en los casos que se fundan en títulos de ejecución; tales como las sentencias consentidas. Sin embargo, no resulta así, en los casos originados por títulos ejecutivos, como las letras de cambio. En tales casos, podría permitirse que las partes, si así lo desean, acuerden solucionar su conflicto a través de la conciliación extrajudicial.

En tercer lugar, en la práctica, existen dificultades en los casos de procedimientos conciliatorios iniciados a través de representantes. Es el caso, que hay solicitantes que si bien no domicilian en el extranjero –situación regulada en el artículo 14 de la Ley-, se encuentran en una localidad distinta a la de su invitado y por ende diferente a la del centro de conciliación; por ejemplo el solicitante se encuentra en Iquitos y su invitado domicilia en la ciudad de Lima. Pese a que el solicitante cuente con un representante debidamente apoderado, del texto de la norma citada, se entendería que el mismo deberá de trasladarse a la ciudad de Lima, con los gastos que ello acarrea, a fin de iniciar el procedimiento de conciliación respectivo, en caso contrario no podría iniciar el proceso judicial, para reclamar su alegado derecho.