

**Trabajo analítico (A2)**

**Estudio de factibilidad para la creación de Centros de  
conciliación y Juzgados de Paz en Perú**



1.- Los Expertos abajo firmantes desean manifestar que durante la misión en Lima se han sostenido diversas reuniones de trabajo con un número significativo de representantes y expertos, tanto del Ministerio de Justicia, como del Poder Judicial, de gran profundidad e intensidad (se relacionan en Anexo I).

Los Expertos quieren, asimismo, dejar patente que, durante estas reuniones, la conducta transparente y leal de los miembros del Ministerio de Justicia y del Poder Judicial, así como su manifiesto espíritu de colaboración, ha sido determinante a fin de procurar que esta consultoría se haya desarrollado de modo óptimo, con independencia de su resultado, sólo atribuible a los Expertos que firman el presente estudio.

2.- Ha de observarse, en primer término, que el sistema de conciliación en el Perú presenta una peculiar organización y estructura. Esta peculiaridad consiste, de un lado, de carácter técnico-conceptual. Pues bajo la palabra conciliación se abarcan dos actuaciones diversas, realizadas por dos conciliadores de diverso perfil.

a) Según una primera acepción, por conciliación se entiende la realizada ante un Juez de Paz, lego en Derecho, por la cual, materialmente, ayuda a las partes enfrentadas en un conflicto a que compongan su litigio, sin aplicación de normas jurídico-positivas, sino, mediante reglas de conducta ético-sociales admitidas por determinadas comunidades, así como usos y costumbres de las mismas (*"criterios propios de justicia de la comunidad"*).

En consecuencia, mediante este método se resuelven las controversias que se plantean al Juez de Paz con base en su leal saber y entender, si bien, "debe respetar la dignidad humana y los derechos

Two handwritten signatures in blue ink are located at the bottom of the page. The signature on the left is smaller and more compact, while the one on the right is larger and more stylized, with long horizontal strokes extending to the right.

fundamentales de las personas contenidos en la Constitución Política del Perú” (Art. 29).

Además, como dice la Ley 29.824 de él, “Es un facilitador”, su tarea fundamental es que “las partes en forma autónoma y voluntaria puedan resolver sus desencuentros o disputas” (Art. 23 Ley 29824), por lo que, coherentemente, en este mismo precepto, se prohíbe expresamente al Juez de Paz que pueda “imponer acuerdos conciliatorios” a las partes. No obstante, está facultado para proponerles soluciones al caso, cuando las partes, tras haber propuesto soluciones, no hayan sido aceptadas por la contraparte (Art. 24. 3 Ley 29824).

De acuerdo con lo que dispone el Art. I de la Ley 29824:

*“La Justicia de Paz es un órgano integrante del Poder Judicial cuyos operadores solucionan conflictos y controversias preferentemente mediante la conciliación, y también 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.”*

Los “Jueces de Paz”, si bien no son jueces de carrera (Art. III, Ley 29824), adoptan decisiones “de carácter jurisdiccional”, pues, en defecto de acuerdo de las partes pueden, sentenciar (Art. 6.1 y Art. 27 Ley 29824), son órganos del Poder Judicial y están integrados en el Poder Judicial (Arts. 26.5 y 61 a 69 LOPJ y Art. I Ley 29824), dependiendo del Consejo Ejecutivo del Poder Judicial, que les presta apoyo a través de Oficina Nacional de Justicia de Paz - ONAJUP, y de las Cortes Superiores de Justicia, a través de las Oficinas Distritales de Justicia de Paz - ODAJUP

b) De acuerdo con la segunda acepción, por conciliación se entiende la que ha de realizarse por las partes en un conflicto con carácter necesario y previo a todo proceso civil que verse sobre las materias determinadas por la Ley, y a la que se le atribuye el carácter de requisito de procedibilidad, de modo que su no realización impide que la demanda



pueda ser calificada y, por tanto, admitida a trámite (Art. 6 LC, núm. 26.872).

Esta conciliación, de otra parte, y de acuerdo con la Ley 26.872 de Conciliación, deberá ser realizada ante un conciliador extrajudicial acreditado por el Ministerio de Justicia, por haber sido formado y capacitado por entidad autorizada por tal Ministerio. Estos conciliadores extrajudiciales, pueden ser abogados o no, y han de estar integrados bien en un Centro de Conciliación público –dependiente del Ministerio de Justicia, a través de la Dirección de Conciliación Extrajudicial y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (en adelante, DCEMASC) - o privados (Art. 24. Ley 26872 de Conciliación), respecto de los que la DCEMASC ejerce potestades de autorización, creación y apertura, control, supervisión y sanción.

La conciliación que realizan estos Conciliadores Extrajudiciales tiene en consideración las normas jurídicas aplicables al conflicto. Es por ello que el acuerdo al que se avengan las partes, al ser título ejecutivo (art. 18 Ley 26872), ha de ser conforme, necesariamente, con el Derecho aplicable al litigio –materialmente, un Letrado debe pronunciarse respecto de su conformidad con el Derecho aplicable al caso, Art. 29 Ley 26872–. En consecuencia, si el acuerdo no se cumple voluntariamente, podrá instarse su ejecución, y, en tal trámite, el Juez podrá rechazar la pretensión ejecutiva cuando el acuerdo no sea conforme a Derecho.

El régimen jurídico de la Conciliación Extrajudicial se encuentra en la referida Ley de Conciliación (Ley nº 26.872), así como en su Reglamento de desarrollo, que fue aprobado por el Decreto Supremo nº 014-2008-JUS, y demás disposiciones de desarrollo de rango inferior.

3.- Ha de señalarse que tanto los representantes del Poder Judicial, como los del MJUS, con los que se han sostenido diversas entrevistas, manifiestan que este modelo se justifica por razón del distinto



ámbito geográfico en que se presta la conciliación por los “Jueces de Paz” –ámbito rural-, como por los Conciliadores Extrajudiciales –ámbito urbano-.

Asimismo, manifestaron que otra de las diferencias fundamentales se encuentra en que las pretensiones de conciliación se examinan por los Juzgados de Paz de acuerdo con los usos y costumbres vigentes entre los habitantes del medio rural, que son Derecho vigente, y que pueden ser contrarias a las Leyes promulgadas por el Poder Legislativo, mientras que las dirigidas a los Conciliadores Extrajudiciales se examinan de acuerdo con las Leyes promulgadas por el Poder Legislativo y, en su desarrollo, por el Poder Ejecutivo y, por tanto, los acuerdos a los que, eventualmente lleguen las partes, deben ser conformes con tales normas.

Sin embargo, el contraste de estas manifestaciones con otras opiniones recabadas, así como con el conocimiento de la realidad del país por el experto local, Sr. Oré, pone de manifiesto, como tal explicación permite comprender como, de acuerdo con la compleja y rica diversidad de la República del Perú, cada uno de los modelos de “conciliación” no sólo son adecuados en función al medio geográfico en el que están implementados.

Y ello pues, el Sistema de Juzgados de Paz, y el método de solución de los conflictos que en ellos se aplica, supone una inteligente incorporación por el Estado de tal método como método propio de aquellos territorios que conforman el “medio rural”. Un medio que se regula y ordena por sus reglas propias, antes que por las normas emanadas por parte de los órganos competentes de la Nación.

Y ello pues el modelo propio del constitucionalismo, cuyo eje se encuentra en la soberanía del pueblo depositada en la Asamblea Nacional, de la que emanan las Leyes, dirigidas a todos los ciudadanos en general y a ninguno en particular, tuvo su origen en sociedades uniformes en su idiosincrasia, y en consecuencia en valores culturales, éticos, sociales e



ideológicos comunes. Sociedades en las que es posible una organización según principios que, desde esta perspectiva, se presentan como racionales, así como facilitadores de un gobierno del cuerpo social más fácil y eficiente.

Sin embargo, la aplicación de esta visión “racionalista” y uniformizadora colisiona, radicalmente, en países como Perú en los que conviven diversas comunidades, perfectamente diferenciadas, con valores propios, extraordinariamente contruidos y compartidos por los miembros que las integran, pues conforman su arraigada identidad.

Es por ello que la opción más inteligente por parte del Estado consiste en respetar la riqueza que supone la diversidad, así como integrarla en su propia estructura y organización, apreciándola como una fortaleza de tal Estado y no como una debilidad. Es oportuno añadir que las sinergias resultantes de esta opción estratégica son de mayor valor social, que aquellas –destruictivas– que se crean –en ocasiones, inconscientemente– como consecuencia de la adopción –imposición– del modelo propio de una sociedad uniforme.

Por último, y desde un punto de vista más pragmático, la adopción de la referida estrategia de respeto a la diversidad implica un importante ahorro de costes, frente al intento de imposición del contrario. La imposición de la uniformidad requiere una ingente inversión de capital, pero también comporta un enorme esfuerzo inversor para mantener tal uniformidad. En consecuencia, puede afirmarse que el respeto a la diversidad es una opción económicamente sostenible.

4.- De lo anterior resulta oportuno considerar, como punto de partida, el mantenimiento y preservación de este modelo de conciliación, con respeto a su diversidad. Pero, además y en segundo lugar, han de adoptarse medidas que contribuyan eficazmente a su fortalecimiento.



Las anteriores premisas llevan a proponer como conclusión no dar lugar a desarrollos normativos de cada uno de los referidos modelos de conciliación que supongan una incorporación de caracteres propios del otro.

Hacer esto implicaría una deformación del perfil de cada uno de ellos, con evidentes perjuicios no sólo para la arquitectura del sistema de conciliación y su eficiencia, si no, y sobre todo, para la adecuada atención y solución de las necesidades de los ciudadanos de las diversas zonas de la Nación, que, presumiblemente, quedaría afectada.

Además, podría implicar una reacción contraria por parte de los ciudadanos de las zonas rurales ante el intento, p.e. de convertir a la conciliación ante el Juez de Paz en una Conciliación extrajudicial, en la que el eventual acuerdo ante el Juez de Paz debiera ser conforme con las normas emanadas del Poder Legislativo, y ya no de acuerdo con el modo de proceder que le es propio, lo cual podría percibirse como un intento del Estado de menoscabar el respeto a las reglas y normas singulares de las diferentes comunidades rurales.

A una conclusión semejante se llegaría en el caso en el que se pretendiese sustituir la conciliación ante el Juez de Paz por aquella que se desarrolla ante el conciliador extrajudicial.

Por último, la pretensión de unificar ambos modelos de conciliación en uno, si bien pudiera presentarse como una atractiva propuesta de carácter intelectual, pues objetivamente simplificaría y racionalizaría el sistema e, incluso, podría considerarse que lo fortalece, en tanto que daría lugar a una concentración de recursos y medios tanto humanos como económicos y materiales. Sin embargo, sería contraria a la realidad peruana, lo que de por sí exige aconsejar su mantenimiento.

Es más, cabe apreciar que este sistema de conciliación, tal y como se encuentra implantado y aplicado en este momento, es satisfactorio tanto para los ciudadanos, como para el Estado. Así, a través

Two handwritten signatures in blue ink are located at the bottom left of the page. The first signature is smaller and more compact, while the second is larger and more stylized, with long horizontal strokes extending to the right.

de la Justicia de Paz el Estado tiene presencia en comunidades en las que, de otro modo, carecería, y, de otro, los ciudadanos de tales ámbitos sienten tal presencia, que se convierte para ellos en un referente de calidad.

5.- En consecuencia, es conveniente subrayar los elementos que diferencian a cada uno de los modelos de conciliación y, en la medida de lo posible, proponer aquellas medidas que, en nuestra consideración, pueden ser de utilidad a fin de fortalecerlos, en el convencimiento de que actuar de este modo supone fortalecer, asimismo, el sistema de conciliación peruano.

Así, cada uno de los modelos de conciliación presentan las siguientes diferencias fundamentales y que, por tanto, los caracterizan:

**a) El Juez de Paz es elegido por la población. El Conciliador Extrajudicial, por el Ministerio de Justicia, tras justificar haber superado un proceso de capacitación impartido por un centro reconocido y autorizado por la DCEMASC.**

OBSERVACIÓN: El método de elección es un rasgo determinante del diferente modelo de conciliación. Es comprensible que el Conciliador Extrajudicial, tenedor de un grado académico superior, deba seguir un proceso de capacitación y estar inscrito en el oportuno registro de la DCEMASC, se encuentra en relación con que su función se presta a fin de procurar la solución de un conflicto que se encuentra juridificado, es decir, que ha sido evaluado a la luz de las leyes aplicables al caso, pues, además, se recurre a la conciliación como un necesario paso previo para la presentación de una demanda civil.

No obstante, cabe evaluar si este proceso de capacitación y acceso a la condición de Conciliador Extrajudicial es suficientemente exigente, y si se concluye que lo es, debe analizarse el motivo por el cual

Two handwritten signatures in blue ink are located at the bottom left of the page. The first signature is smaller and more compact, while the second is larger and more stylized, with long horizontal strokes extending to the right.

no existe un reconocimiento generalizado y aprecio respecto del valor de la conciliación como mecanismo de solución de los litigios.

La observación recabada de que la conciliación es un trámite que, materialmente, se siente que obstruye el acceso a la justicia, y que por ello tan solo se busca el documento acreditativo de que se intentó, tan sólo da noticia de que, sustancialmente, se desaprovecha que la conciliación sea obligatoria en aquellos litigios que la ley la impone, para que el conciliador pueda abordar con las partes el conflicto desde las técnicas que les son propias. La experiencia consolidada en diversos países en los que la mediación (equivalente a la conciliación en Perú) es obligatoria debe ser tomada en consideración a fin de fortalecer el sistema de conciliación peruano.

**b) Las actas de conciliación intervenidas por el Juez de Paz tienen fuerza ejecutiva. Además, las ejecuta él mismo.**

**Las actas intervenidas por el Conciliador Extrajudicial tienen fuerza ejecutiva atenuada, pues el Juez ante quien se ejecute siempre puede revisar la legalidad de acuerdo de conciliación y rechazar la ejecución). El Conciliador Extrajudicial no puede ejecutar las actas de conciliación que haya intervenido.**

OBSERVACIÓN: Esta diferencia pone de manifiesto una de las debilidades de la conciliación extrajudicial: la carencia de ejecutividad plena de sus actas. Sin duda, es oportuno realizar un estudio relativo a la oportunidad de atribuirle esta competencia al Conciliador Extrajudicial, o bien al Letrado supervisor, o bien, atribuirla p.e. al Notario que, a diferencia del Juez, resolvería en menor tiempo la cuestión referida al control de legalidad del acuerdo, en cuyo caso, y a fin de evitar el incremento de costes que supondría su intervención, debería determinarse su retribución por la norma procedente.

Two handwritten signatures in blue ink are located at the bottom of the page. The signature on the left is more compact and cursive, while the one on the right is larger and more stylized with several loops.

En los mismos términos, cabe proponer la conveniencia de establecer procedimientos de ejecución extrajudicial de las actas de conciliación.

**c) El Juez de Paz es competente para ejecutar las actas de conciliación que autoriza.**

**El Conciliador Extrajudicial carece de esta competencia.** Sus actas deben ser ejecutadas judicialmente, si las partes no cumplen con aquello a lo que se avinieron en la conciliación.

**OBSERVACIÓN:** Esta diferencia pone de manifiesto importantes debilidades de la conciliación extrajudicial. Una de ellas: los acuerdos adoptados por las partes, en caso de incumplimiento, deben ser ejecutados ante Juez ordinario competente, este tiene la competencia de revisar la legalidad material del acuerdo de conciliación con carácter previo a dar trámite al despacho de ejecución. Este trámite de ejecución judicial es largo y tedioso, lo que provoca que las partes alberguen serias dudas respecto de la eficacia de la conciliación extrajudicial, dudas que se acrecientan cuando el Juez, finalmente y pasados los meses –sino años–, rechaza la ejecución por ser el acuerdo nulo por ilegal. Demasiado tiempo y esfuerzo para tal resultado.

En consecuencia, debe realizarse un estudio de las diversas opciones a fin de facilitar la ejecución de los acuerdos de conciliación y que esta se realice en un tiempo rápido. Entre ellas, resulta oportuno examinar la conveniencia de establecer procedimientos de ejecución extrajudicial de las actas de conciliación.

**d) El Juez de Paz en el caso en el que las partes no lleguen a avenirse, está facultado por la Ley para resolver en equidad.**

Two handwritten signatures in blue ink are located at the bottom left of the page. The signature on the left is more compact and cursive, while the one on the right is larger and more stylized with long horizontal strokes.

**El Conciliador Extrajudicial, si las partes no se avienen, ha de cerrar el acta, y las partes deberán someter su litigio al conocimiento del juez o en su caso, a arbitraje.**

OBSERVACIÓN: Esta es otra de las diferencias importantes de estos modelos. En la Conciliación Extrajudicial rige el principio de la voluntariedad, de modo que son las partes quienes deciden intentar o no la conciliación, así como, y en su caso, continuarla. Sin embargo, debe reinterpretarse qué se entiende por este principio. Esta reinterpretación, desde luego, debe partir de la premisa de que, con base en la voluntariedad, no puede ampararse una negativa injustificada ni inmotivada de una parte a conciliar. Al menos, y tal y como ocurre en la conciliación ante un Juez de Paz, ha de darse al Conciliador Extrajudicial la oportunidad de desplegar sus técnicas de abordaje del conflicto. Debe intentarse realmente.

A lo anterior, ha de añadirse que fomentar el desarrollo de la conciliación y de que, en todo caso, las partes celebren una o varias sesiones antes de expresar su negativa a continuar, puede suponer incrementar la oportunidad de que las partes se acuerden, lo cual determina el no ejercicio de pretensión alguna ante los tribunales, lo que implica tanto una mayor satisfacción para las partes, una mayor fortaleza del acuerdo –un menor índice de incumplimiento–, a lo que, además, ha de añadirse, el consiguiente ahorro de recursos tanto públicos como privados.

**e) El ámbito material de la conciliación:**

El modelo de conciliación de los Juzgados de Paz como de los Centros de Conciliación está previsto para que pueda someterse al mismo un amplio número de conflictos. No obstante, en el ámbito de la Conciliación extrajudicial se opta por establecer un límite material genérico,



de acuerdo con el que pueden someterse a ella todas las materias que sean disponibles para las partes, y, a los efectos de la concreción de este límite se relacionan aquellas materias no susceptibles de conciliación extrajudicial en el Art. 7. A Ley 26.872.

En el caso de la conciliación ante los Juzgados de Paz la Ley previene una relación de materias de las que puede conocer en el Art. 16 Ley 29.824. No obstante, en el número 6 de este precepto se contiene la cláusula general según la cual los Jueces de Paz podrán conocer de "otros derechos de libre disponibilidad de las partes". En consecuencia, en vez de optar por relacionar las materias que no podrán ser objeto de conciliación ante el Juez de Paz se establece un listado *numerus clausus* de títulos competenciales, fuera de los que se carece de la competencia.

OBSERVACIÓN. La limitación de la conciliación a determinadas materias es resultado de una concepción de la conciliación como funcional, pues se considera principalmente (si no exclusivamente) como un mecanismo para la solución jurídica de un conflicto, para lo que, evidentemente, es preciso un acuerdo o convenio resultado de la libertad de pactos que lo resuelva, y que, en consecuencia, se contenga dentro de los límites de tal libertad.

Sin embargo, la conciliación tiene entidad en sí, con independencia de un eventual acuerdo, como medio para la solución de un conflicto, que en no pocas ocasiones carecerá de contenido jurídico.

En consecuencia, a fin de ampliar el ámbito de este mecanismo de solución de conflictos, es oportuno desvincular la conciliación del acuerdo en sentido jurídico. De modo que, como premisa de principio, pueda llegar a considerarse que toda materia es conciliable, si bien se determine que las partes tras la conciliación tan solo puedan perfeccionar acuerdos sobre materias respecto de las que tengan libre disposición.

**f) La intervención del Juez de Paz es totalmente gratuita para el Estado y para las partes.**



**La intervención del Conciliador Extrajudicial “público” provoca coste** para el Estado (medios humanos y materiales), no para las partes, pues para ellas es gratuita hasta determinada cuantía, de este modo, y hasta esta cuantía, el Estado presta un servicio social gratuito. En cambio, **la Conciliación Extrajudicial “privada” es onerosa para las partes.**

OBSERVACIÓN: Consecuencia de que el límite de cuantía es muy bajo, materialmente, los Centros de Conciliación Extrajudicial “públicos” tan sólo conocen de conciliaciones en conflictos familiares, mientras que el resto de asuntos civiles patrimoniales se conocen por los Centros de Conciliación Extrajudicial privados, pues su cuantía supera el referido límite. Se sugiere una reflexión: incrementar la cuantía de los asuntos que se conocen por los Centros de Conciliación Extrajudicial públicos puede comportar un importante ahorro de costes para el Estado, y ello en la medida en que un porcentaje significativo de asuntos que son conciliados se resuelven con acuerdo por las partes, lo que determina que no se inicie un proceso, con evidente reducción de carga sobre los Tribunales de justicia y, por tanto, de la consiguiente provisión de medios humanos y materiales precisos para atenderlos.

5-. La constatación de las diferencias entre la regulación de la conciliación celebrada ante un Juez de Paz o un Conciliador Extrajudicial permite sugerir la oportunidad de superar tales diferencias, en la medida de lo posible, en el sentido de las observaciones señaladas, pues del contraste resulta una imagen desequilibrada, aparentemente, a favor del Juez de Paz.

Esta observación permite una recomendación: la diferente regulación debe superarse, de forma que la conciliación, con independencia de ante quien se celebre, tenga los mismos efectos y consecuencias. Así pues, ha de subrayarse que la regulación equilibrada



de ambos métodos de conciliación y paralela fortalecerá el sistema de conciliación, así como la confianza de las partes ante él.

Sin duda, de apreciarse esta observación, resultará conveniente establecer con precisión las reglas de derecho transitorio. Y ello pues resultará preciso que se adopten disposiciones de ejecución que faciliten que la Conciliación Extrajudicial se adapte a una ampliación de funciones y que permitan que, cuando se implanten, se arribe a la total equiparación entre la Conciliación Extrajudicial y aquella que se celebre ante un Juez de Paz. Sin que ello pueda suponer, en ningún caso, que la Conciliación Extrajudicial pase a ser administrada por Jueces de Paz, ni que la que ahora se intenta ante estos vaya a celebrarse ante un Conciliador Extrajudicial, como se ha subrayado al inicio de este estudio, la conciliación ante el Juez de Paz debe preservarse, dado su específico perfil.

En suma, ha de reiterarse, el doble modelo Juez de Paz/Conciliador Extrajudicial debe mantenerse, pues da solución a dos realidades distintas, que son propias de la realidad social peruana y su idiosincrasia. Además, y en segundo lugar, debe fortalecerse, fundamentalmente, en aquel aspecto que se refiere al tratamiento del conflicto en la conciliación, antes que en el referido a los eventuales acuerdos.

6-. Pero no sólo debe mantenerse por el anterior argumento. Si se toman en consideración los datos estadísticos proporcionados por la DCEMASC, y elaborados por el Registro Único de Centros de Conciliación públicos, el número de expedientes de conciliación abiertos y concluidos en el año 2013 alcanza a la cifra de 18.322 expedientes.

Estos datos no pueden ser completados, por carecer de estadística, con aquellos otros referidos a los expedientes de conciliación abiertos y concluidos por los Centros de Conciliación privados (Se subraya la necesidad de elaborar esta estadística por la DCEMASC, en tanto que estos Centros están sujetos a su tarea de supervisión y disciplina, sin que



ello implique un coste de gestión inasumible por los Centros de Conciliación Extrajudicial privados).

Estos datos dan una noticia muy importante: refieren un alto número de expedientes de conciliación, si se tienen en consideración las limitaciones materiales y de cuantía de este método de conciliación. Datos que permiten una extrapolación: el sistema de conciliación está asentado, con un nivel alto de recurrencia. Con alta probabilidad, este alto nivel de recurrencia podría ayudar a extender el sistema de conciliación y cultura de paz si se adoptan, como ya se ha sugerido anteriormente, medidas, de bajo coste de implementación y de alta eficacia.

En este sentido pueden ser sugeridas, en este momento y a título de ejemplo: incremento de las competencias y de los límites cuantitativos de la Conciliación Extrajudicial pública, necesidad de fundar en razones sólidas y legítimas los motivos por los que una parte rechace la conciliación; necesidad de informe detallado del Conciliación Extrajudicial en el Acta de Conciliación referido a los motivos por los que la conciliación no se ha seguido. Posibilidad del Juez de reenviar a las partes a conciliación, cuando advierta que los motivos por los que no se ha llegado a conciliación no son serios o son infundados o carecen de fundamentación suficiente. Posibilidad del Juez, a la vista de los motivos, expresados en el Acta por el conciliador y las partes, por los que no se ha llegado a conciliación, de procurar él mismo, y en audiencia convocada al efecto, la conciliación. En esta función la norma debe facultar al Juez para que pueda proponer a las partes una solución razonable a su litigio, que las partes podrán rechazar siempre y cuando expresen motivos serios, fundados y legítimos.

En consecuencia, puede observarse que, en la medida en que el sistema de Conciliación Extrajudicial se mejore y refuerce, esta mejora y reforzamiento tendrá por efecto directo que se incremente el número de conciliaciones en ámbito urbano.



7.- Los anteriores comentarios observaciones y sugerencias deben ser matizadas y, en su caso, corregidas, cuando se contempla la realidad social en ámbitos geográficos denominados **“medio-urbanos”**.

Se da esta calificación a zonas colindantes con las ciudades, en las que se han producido asentamientos de población de personas que han migrado del ámbito rural al extrarradio urbano, y en las que, además conviven con personas que ya habitaban en otras zonas urbanas del mismo y por razones diversas han tenido que desplazarse a esas zonas denominadas “medio-urbanas”. Debe señalarse que en este ámbito territorial la presencia de Estado, a través de cualquiera de sus Administraciones y Organismos, es muy débil y en algunas zonas nula.

Es decir, en estas zonas puede observarse la falta de servicios básicos, una muy débil presencia policial y asistencial. Ha de añadirse que estas zonas presentan una alta densidad poblacional, llegándose a conocer el caso de asentamientos dentro del espacio de influencia de Lima y, por tanto, a distancia muy próxima de Capital con casi 200.000 habitantes. Se refiere, asimismo, la existencia de altas tasas de delincuencia en estas zonas.

En conclusión, las zonas “medio-urbanas” ponen de manifiesto un defecto en el desarrollo socio-económico de Perú, son zonas en las que resultan patentes las desigualdades sociales provocadas por el modelo de crecimiento adoptado, así como los riesgos de fractura social en los que puede incurrirse si no se adoptan decisiones pro-activas, que tengan por consecuencia la presencia y despliegue del Estado en tales zonas tan próximas al medio urbano.

La primera aproximación que debe realizarse al fenómeno es que estas zonas deben ser de tránsito a la zonas urbanas. En consecuencia, que las medidas que se adopten en este momento, deben tener en cuenta su actual realidad, que cabe calificar como de zonas rurales insertadas en



el espacio urbano. Es decir, que serán medidas transitorias, y que su transitoriedad dependerá de que el Estado sea capaz de redistribuir el crecimiento y riqueza de la fase de crecimiento y expansión que vive Perú, a fin de que en un medio plazo estén incorporadas plenamente a la zona urbana.

Mientras tanto, y por lo que se refiere directamente al objeto de la presente consultoría ha de partirse de la realidad, entendiendo por ésta que las zonas “medio-urbanas” son rústicas. Lo que supone, de un lado, que en estas zonas no hay Centros de Conciliación extrajudicial –ni públicos, ni privados–, y que en algunas de ellas, hay Juzgados de Paz.

De las entrevistas mantenidas con responsables de la coordinación de los Juzgados de Paz, se recabó esta experiencia: la apertura de un Juzgado de Paz genera como consecuencia el desplazamiento de la delincuencia hacia asentamientos en los que no los hay.

En consecuencia, ha de extraerse como conclusión, que en estos asentamientos se le atribuye un alto reconocimiento al Juez de Paz, posee “*auctoritas*”, lo que le convierte en una figura de alto valor para el Estado a fin de hacerse presente y legitimarse en las zonas “medio-urbanas” a través de uno de sus poderes, el que tiene por fin la solución de conflictos, si bien en su expresión más social y menos estatal.

En consecuencia, el doble modelo Conciliación Extrajudicial (ámbito urbano)/Juez de Paz (ámbito rústico y “medio-urbano” debería mantenerse y fortalecerse del modo en que se ha expresado anteriormente. Desde luego, en la medida en la que las zonas “medio-urbanas” vayan “urbanizándose”, deberá procederse a articular, igualmente, un proceso de tránsito de las figuras del Juez de Paz conciliador al Conciliador Extrajudicial. En este proceso de tránsito, bien podría tenerse en consideración la oportunidad de que ambos modos de



conciliación se ofrezcan físicamente en el mismo lugar, que debería denominarse “Juzgado de Paz y Centro de conciliación”.

8.- Las razones en las que se apoya la anterior propuesta son las siguientes:

8.1. Las zonas medio-urbanas acogen personas que, lentamente, se convertirán en personas que dejarán atrás sus costumbres y usos propios de sus lugares de origen para ir integrándose, paulatinamente, a las normas del medio urbano.

8.2.- El Estado debe propiciar ese tránsito, sin que ello suponga una falta de respeto a la consustancial riqueza peruana, que radica en la diversidad de sus gentes, lenguas, costumbres y cultura.

De un lado, pues mantener la diversidad en el medio urbano puede provocar la generación de guetos, con los consiguientes problemas sociales que ello comporta.

De otro, pues la complejidad propia del medio urbano, precisa que las reglas sean únicas y generales –no propias, ni particulares-. Este criterio, de corte racional, se encuentra en la clave del buen gobierno democrático de las ciudades, cuyas reglas se dirigen a todos los ciudadanos en general y a ninguno de ellos en particular; por ello se propugna un solo centro de generación de normas (la Asamblea Nacional), y la sumisión de todo el cuerpo social e institucional al imperio de la misma Ley.

Así pues, que en las grandes urbes coexistan dos tipos de regulación, antitéticas en su origen (consuetudinario y legal), tendría, como consecuencia inmediata, la desigualdad de trato. Lo que generaría un agravio social por comparación entre grupos sociales que conviven geográficamente en el mismo espacio. Así, en lo favorable todos los colectivos reclamarían la aplicación de esa norma, mientras que en lo desfavorable, todos rechazarían la aplicación de tal regla. Situación que



ilustra, plásticamente, lo indeseable de esta situación, pues, inevitablemente, provocará desorden y desgobierno.

En consecuencia, y con carácter general, las reglas *deben ser* las mismas para todos los que conviven en el mismo ámbito geográfico. Y esta regla debe ser especialmente respetada en el ámbito “medio-urbano”, que es el ámbito de la diversidad, aquel en el que conviven personas de distinto origen y procedencia, es decir, de diversas regiones del país, resultado de las migraciones internas, pero también de aquellas migraciones de personas que se producen dentro de las grandes urbes (p.e. del centro a la periferia, de barrios de alto nivel económico a otros más deprimidos económicamente como consecuencia de la pérdida de todo el patrimonio como consecuencia de una quiebra).

8.3. No obstante lo anterior, también puede (y debe) considerarse que las zonas “medio-urbanas” son zonas de tránsito hacia lo urbano. En las que las personas que llegan a vivir desde el medio rural acaban incorporándose, asimilándose lentamente por la ciudad, y acaban aplicando, y asumiendo el cumplimiento, de las reglas propias del ámbito urbano, ya que, en no pocas ocasiones, las reglas propias de sus lugares de origen ya no son útiles en la ciudad, por lo que difícilmente son aplicables. Y, en otras ocasiones, pues el conflicto se ha generado con personas vecinas en esa zona “medio-urbana”, pero de otra procedencia u origen dentro del país, en donde se observan distintos usos y costumbres para la solución del mismo conflicto; sin embargo, ninguna de tales usos o costumbres puede tener preferencia respecto de las otras u otros.

La mera hipótesis de que un grupo, en este medio, pretenda que sus reglas deban ser acatadas por otro grupo, debe llevar a comprender el riesgo que para la paz social puede comportar tal tensión, y a entender la necesidad de que se apliquen reglas iguales y uniformes, provenientes de la Asamblea Nacional, al menos en el ámbito complejo de convivencia que representa la ciudad.



De otro lado, si la adaptación al medio urbano –y asimilación por el mismo- no se produce por las personas que acaban de llegar a la zona “medio-urbana”, esta acabará produciéndose en la siguiente generación. Una dinámica deseable, pues lo contrario no llevaría más que a la fragmentación de la zona “medio-urbana” en grupos sociales por razón de su origen (la calle o calles, o la cuadra o cuabras, de las personas de la región “X”), con instituciones y reglas propias de autogobierno. Lo cual contribuirá a dificultar más, si cabe, la ordenación y gobierno de estas zonas, así como a aceptar que tal estructura esconde una tensión, que puede desembocar con mayor facilidad en desorden y enfrentamientos sociales, consustancial a un modelo indeseable de “ciudad tribalizada”.

8.4. Una última observación cabe añadir a las anteriores. La eventual aceptación del mantenimiento de diversos sistemas normativos, los unos de origen consuetudinario y los otros de origen legal, y de solución de conflictos, con base en el respeto a la diversidad sociológica, puede estar reforzando una desigualdad social, contradictoria con los principios y valores básicos propugnados por la Constitución del Perú.

De modo que los ciudadanos “de segunda” se regirían por sus reglas consuetudinarias, se auto-regularían y resolverían sus conflictos por ellos mismos, a través del sistema de Juzgados de Paz, al que el Estado no destina recursos. Mientras que los ciudadanos “de primera” recibirían del Estado normas y recursos para la aplicación de las mismas y para la solución de sus litigios, tanto mediante la creación de los Centros de Conciliación Extrajudicial, como de los Tribunales de Justicia.

9. Los anteriores argumentos no pretenden más que subrayar la idea de transitoriedad del problema objeto del presente Informe; así como la necesidad de que este sea abordado desde esta perspectiva y, por tanto, sin perder de vista que, superado el período transitorio, tras la asimilación por el medio urbano de las personas provenientes de otras regiones que se incorporan a las ciudades, debe ser superada la diversidad y reconducida a la regulación general.

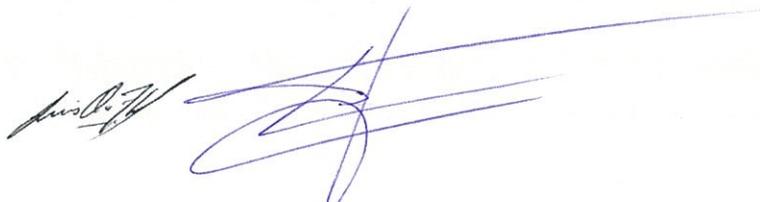


Desde esta perspectiva, la creación en un momento del futuro, en el que concurren las circunstancias que se consideren oportunas, de un único Centro de Conciliación en la zona “medio-urbana”, en el que concilian tanto los Jueces de Paz como los Conciliadores Extrajudiciales, tendría por consecuencia crear un lugar común de encuentro (foro) de los ciudadanos de estas zonas para la solución de los conflictos; un lugar en el que se propiciaría un trasvase de experiencias y de soluciones entre los conciliadores (sean Jueces de Paz o Conciliadores Extrajudiciales). Pero también cumpliría la función de facilitar el ya citado tránsito.

Además, y desde otra perspectiva, tales Centros se convertirán en un lugar desde el que tanto el Ministerio de Justicia como el Poder Judicial podrían conocer tanto la conflictividad de cada Centro, es decir el número de conflictos conciliados en cada uno de ellos –y, por tanto, de la zona en la que se encuentren–, así como también, el tipo o tipos de conflictos más recurrentes en cada uno de ellos, además de todos los datos asociados a las personas que soliciten la conciliación.

En consecuencia, una información de vital importancia para el mejor gobierno social, pues propiciaría tanto la mejora de la legislación, como un cálculo más racional de los medios precisos para atender los conflictos planteados, en función tanto del número de personas que habitan en una determinada zona y el número de conflictos planteados en cada Centro.

10.- Con base en las anteriores apreciaciones, así como de los datos recibidos y el intercambio de opiniones y pareceres recabados durante la misión en Lima, se considera que el fortalecimiento del sistema peruano de conciliación, tal y como ha sido expuesto, precisa, asimismo, del establecimiento de una serie de parámetros con base en los que se procure una adecuada planificación de su desarrollo.



Más aún cuando, como se ha expuesto, se considera conveniente el mantenimiento de ambos modelos de conciliación, pero también se considera altamente eficiente la profundización del sistema de conciliación, atendida su preexistencia, con independencia de su desigual resultado según un tipo u otro de conciliación, que no es más que manifestación de la necesidad de implementar mejoras, como las señaladas en este Estudio, sin perjuicio de aquellas otras que, con mejor criterio, se consideren asimismo oportunas para tal fin.

De nuevo, debe partirse de la diversidad de los modelos. Así:

a) Por lo que respecta a la Conciliación ante el Juez de Paz, cabe considerar que el Poder Judicial ha desarrollado un conjunto de normas en las que se contienen aquellos criterios con base en los cuales se decide la nueva creación de un Juzgado de Paz. En concreto, estos criterios se contienen en el número 2 de la DIRECTIVA 005/2011 CE-PJ de Procedimientos para la creación de órganos jurisdiccionales en los Distritos Judiciales del País. Tales criterios, aplicados con la necesaria elasticidad, pueden considerarse que permiten al Poder Judicial ir desarrollando una red muy eficiente. Sin perjuicio de lo expuesto, se sugiere como criterio base para la creación de un Juzgado de Paz un criterio objetivo territorial y poblacional que consiste en un centro poblado con un mínimo de 1000 habitantes. Este criterio está alineado con el criterio poblacional para creación de juzgados de paz de la Directiva No. 005-2011-CE-PJ y Resolución Administrativa No. 171-2011-CE-PJ, así como alineado con el requisito mínimo para la creación de una municipalidad de centro poblado establecido en la Ley No. 27972 – Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley No. 27783 - Ley de Bases de la Descentralización que organiza el territorio del Perú indicando que está conformado por regiones, departamentos, provincias, distritos y centros poblados. Este volumen poblacional también constituye el número de habitantes límite poblacional entre las categorías caserío y pueblo de los centros poblados de Ley N°



27795 de Demarcación y Organización Territorial y su Reglamento D.S. N° 019-2003-PCM.

- Centro Poblado:	De 1,000 – 4,999 habitantes.	1 Juzgado de Paz
-------------------	------------------------------	------------------

- *Pueblo* - Población concentrada entre 1001 y 2500 habitantes
- *Caserío* - Población concentrada entre 151 y 1000 habitantes.

Criterios de corrección del criterio base: Considerando las conversaciones y entrevistas profundas con funcionarios del Poder Judicial vinculados a la Justicia de Paz y considerando la clasificación de la Ley N° 27795 de Demarcación y Organización Territorial y su Reglamento D.S. N° 019-2003-PCM, se propone la siguiente escala de crecimiento para definir el número de Juzgados de Paz a establecer en función al volumen poblacional conforme este se incrementa:

- Ciudad Menor:	De 5,000 – 9,999 habitantes.	2 Juzgados de Paz
- Menor Principal:	De 10,000 – 19,999 habitantes.	3 Juzgados de Paz
- Ciudad Intermedia:	De 20,000 – 49,999 habitantes.	4 Juzgados de Paz
- Ciudad Intermedia Principal:	De 50,000 – 99,999 habitantes.	5 Juzgados de Paz
- Ciudad Mayor:	De 100,000 – 249,999 habitantes.	10 Juzgados de Paz



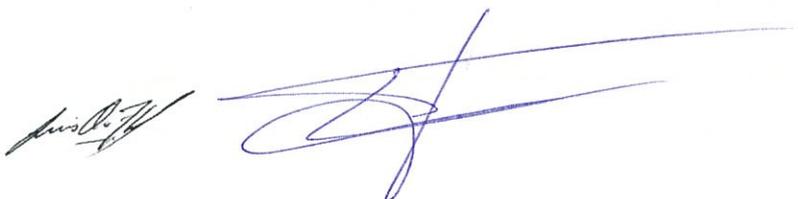
Información adicional que puede orientar en la definición de política pública para la creación de juzgados de Paz y para identificar la diversidad de centros poblados es el estudio de armonización y actualización de datos denominado “Armonización de la Base de Datos de Centros Poblados” elaborado por la Oficina Nacional de Gobierno Electrónico (ONGEI) de la Presidencia del Consejo de Ministros presentado en el 2012 determinó que en el territorio nacional existen 158,813 centros poblados, habitados, incluso, por una sola persona o una sola familia. El Directorio de Centros Poblados 2014 del INEI de Junio del 2014 también contiene valiosa información.

Estos mismos criterios deben ser aplicados para la creación de Juzgados de Paz en las zonas “medio-urbanas”, todo ello con base en las observaciones y consideraciones ya realizadas anteriormente, que parten de la premisa de que en este ámbito deben crearse, al menos en un primer momento, Juzgados de Paz.

b) Por lo que respecta a la Conciliación extrajudicial, se considera conveniente establecer una serie de criterios con base en los cuales determinar las necesidades de crecimiento de la red nacional de Centros de Conciliación extrajudicial.

A este objeto, es oportuno partir de un criterio base, el cual se modificará de acuerdo con una serie de criterios, que por su concurrencia determinarán la oportunidad de creación bien de una nueva plaza de conciliador extrajudicial o bien de la creación de un nuevo Centro de Conciliación extrajudicial.

**1.- Criterio base:** Se toma por referencia la Municipalidad Provincial, en tanto que, de un lado, esta Administración está relacionada con un elemento geográfico, pero también, y de otro lado, con un elemento personal.



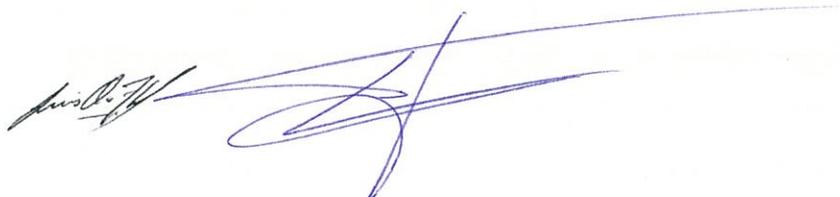
En consecuencia, se considera, como criterio base, que, como mínimo, **debe haber un Centro de conciliación extrajudicial en cada Municipalidad Provincial de Perú.**

Además, este criterio base, se completa considerando que, como mínimo, **en cada Centro de Conciliación Extrajudicial habrá un Conciliador**, y, asimismo, se determina que **cada conciliador tiene competencia para conocer cada año de 400 expedientes de conciliación** (Se parte de la base de 200 días laborables ciertos – descontados de los 365 días del año los sábados, domingos, festivos y días de vacaciones- y 2 expedientes de conciliación día). Se entiende que el conciliador tiene posibilidad de la apertura de 2 expedientes de conciliación al día, y que, por tanto, el número es referido a 400 expedientes aperturados al año, y no, por tanto, a expedientes cerrados. Este criterio se considera oportuno pues se toma en consideración la carga de gestión y estudio de los expedientes que asume el conciliador.

## **2.- Criterios de corrección del criterio base:**

**2.1.- Por habitantes de la Municipalidad Provincial.** En función de este criterio poblacional se determinará que habrá **un Centro de conciliación Extrajudicial por cada Municipalidad de hasta 50.000 habitantes**. A partir de 50.000 habitantes deberá crearse un nuevo segundo Centro de Conciliación Extrajudicial, a partir de 100.000 deberá crearse un tercer Centro de Conciliación Extrajudicial.

En el caso en el que dentro del territorio de una Municipalidad Provincial haya núcleos poblacionales urbanos (p.e. Municipalidades districtales) con un número de habitantes igual o superior a 50.000 habitantes, se considerará la oportunidad de crear un Centro de conciliación extrajudicial. Será criterio determinante para la creación de tal



centro cuando, además, se tenga constancia de que en el Centro de conciliación extrajudicial de la Municipalidad Provincial se hayan abierto en el año inmediatamente anterior 100 o más expedientes de conciliación provenientes de tal núcleo poblacional.

La justificación de este criterio se encuentra en la oportunidad de **aproximar la conciliación a la ciudadanía y a sus conflictos**. La razón de determinar que la apertura del centro se justifica por la presentación de 100 solicitudes de conciliación al año se encuentra en la suposición de que este número refiere la existencia de un elevado nivel de conflictividad y, consiguientemente, de demanda de conciliación superior que, por diferentes motivos (p.e. lejanía del núcleo poblacional respecto del Centro de conciliación extrajudicial), escapa del ámbito de la conciliación.

En consecuencia, para fortalecer el recurso a la conciliación –que implica una reducción de procesos ante los tribunales de justicia–, se considera aconsejable que, a partir del referido número de conciliaciones al año provenientes de determinado núcleo urbano, se cree en el mismo un nuevo Centro de Conciliación.

**2.2.- Por conciliaciones en un Centro por año.** Cada conciliador puede conocer de 400 expedientes de conciliación por año. A partir de tal número, en el Centro de Conciliación Extrajudicial deberá haber un 2º conciliador. A partir de 800 expedientes de conciliación al año, en el Centro habrá un tercer conciliador, cuando se lleguen a **1.200 expedientes al año, el Centro de conciliación habrá llegado a su punto de saturación**, en consecuencia, deberá procederse a la creación de un nuevo Centro de Conciliación Extrajudicial, y ello a pesar de que la población no supere los 50.000 habitantes.

En consecuencia y resumen, **el número máximo de conciliadores por Centro de Conciliación Extrajudicial debe ser de 3 conciliadores**, pues se considera que un Centro de Conciliación

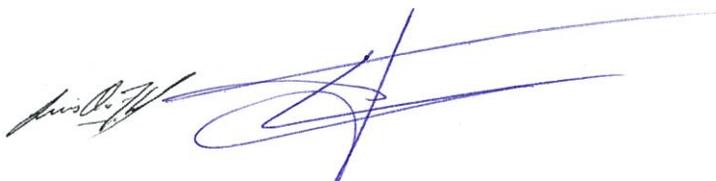


Extrajudicial sólo tiene capacidad de gestionar y conocer al año, y como máximo, 1.200 expedientes de conciliación. Más allá de este número el Centro de Conciliación Extrajudicial se considera saturado y su actuación ineficiente.

La razón de este criterio se encuentra en que toma en consideración la conflictividad de determinadas municipalidades provinciales, de modo que se pretende que **el Centro de Conciliación Extrajudicial esté dimensionado en función de dos variables habitantes (50.000)/conflictividad (1.200expedientes/año).**

**2.3. Distancia, dificultad de acceso a un Centro de Conciliación Extrajudicial.** Este criterio corrector pretende atender a dificultades singulares objetivas, como, p.e., la lejanía de núcleos poblacionales urbanos respecto de la Municipalidad provincial, o la dificultad de las comunicaciones –carreteras en malas condiciones o de difícil trazado–, que hagan muy difícil o penoso a los habitantes de un núcleo poblacional urbano llegar al Centro de Conciliación Extrajudicial de la municipalidad provincial que les corresponda y que, en consecuencia, les disuada de intentar la conciliación, en tanto que las sesiones que, en su caso, se celebrasen les llevarían a desplazarse en diversas ocasiones al Centro para atender las reuniones, con la consiguiente pérdida de tiempo y costes en los desplazamientos, y que, a fin de evitarlo les llevaría a no aceptar la conciliación antes que a aceptarla.

Con base en este criterio se debe considerar que si se precisa realizar un viaje utilizando vehículo o transporte público entre el núcleo poblacional y la sede del Centro de Conciliación Extrajudicial de la municipalidad provincial que corresponda cuya duración exceda de 90 minutos, deberá crearse un Centro de Conciliación Extrajudicial en aquel núcleo poblacional urbano que tenga al menos 20.000 habitantes.

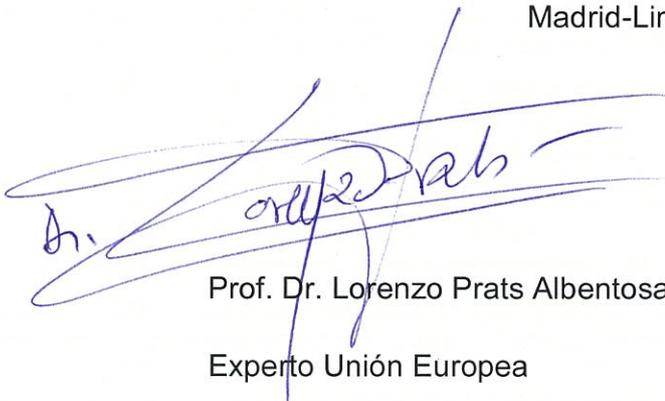


A fin de aclarar este criterio: La regla implicaría **que todo habitante de un núcleo urbano tenga un Centro de Conciliación Extrajudicial a una distancia medida en tiempo igual o inferior a 90 minutos**, y que, a este efecto, se deberían identificar aquellos núcleos poblacionales intermedios que permitiesen el acercamiento de los Centro de Conciliación Extrajudicial a la población.

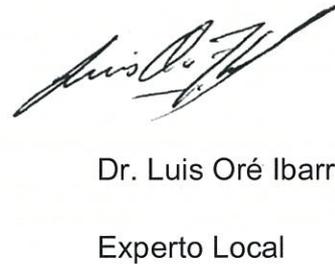
\*\*\*\*\*

El que antecede es el **“Estudio de factibilidad como insumo para el diseño de una política pública en la cobertura de centros y juzgados en el ámbito MASC”** que se presenta por los abajo firmantes dentro del plazo determinado al efecto y en cumplimiento del contrato suscrito con la COMJIB el 20 de Octubre de 2014.

Madrid-Lima a 8 de diciembre de 2014



Dr. Lorenzo Prats Albentosa  
Experto Unión Europea



Dr. Luis Oré Ibarra  
Experto Local

