

LOS EFECTOS DE LA PANDEMIA DE LA COVID-19 EN EL EJERCICIO DEL DERECHO DE ACCESO A LA JUSTICIA A TRAVÉS DE LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL

Marilyn Aróstegui León¹

Introducción

La conmemoración de los 200 años de la independencia del Perú constituye una valiosa oportunidad para reflexionar sobre la realización de los derechos humanos, especialmente de aquellos vinculados al derecho de acceso a la justicia.

Ciertamente, el contexto de la pandemia de la COVID-19 ha brindado un sentido de urgencia a dicha reflexión. Son claros sus efectos en las vidas de las personas y en el ejercicio de sus derechos fundamentales, lo cual nos convoca y —por qué no decirlo— nos obliga a repensar cómo el sistema de administración de justicia ha ido funcionando en todo este tiempo y sobre lo que necesita para ser más eficiente.

En el tema que nos corresponde, es notorio el impacto ocasionado por esta situación al trato directo que caracteriza a la conciliación extrajudicial, es decir, de persona a persona, para la solución de los conflictos que les atañe. Como lo menciona Pereira (2015), en el caso judicial, la intermediación es entendida como la comunicación y el contacto directo entre el juez y las partes del proceso que brindan una dimensión adicional a los diversos problemas que afrontan los servicios de administración de justicia, los cuales repercuten en el ejercicio de los derechos de la ciudadanía.

En tal sentido, la implementación de los denominados métodos alternativos de solución de conflictos —yo diría más bien métodos complementarios— representa una opción moderna, célere y dinámica para que las y los ciudadanos accedan a la justicia, pues no solo se justifica en la necesidad de contribuir a liberar parte de la enorme carga procesal con la que cuentan los juzgados, sino supone, además, un importante cambio de

1 Docente de la carrera de Derecho de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya.

paradigma que contribuye positivamente a nivel cultural en la realización del derecho a acceder a la justicia, a partir de un concepto amplio de este.

Entre estos métodos, la conciliación extrajudicial cobra una especial importancia por su naturaleza consensual en la toma de decisiones que ponen fin a un conflicto y el valor que la ley otorga al acto en el cual se plasma el acuerdo entre las partes. Por ello, es fundamental el rol que cumple el Estado para promover su empleo, por un lado, a través del bagaje normativo que reconoce su institucionalidad y, por otro, la prestación directa de los servicios de los centros de conciliación extrajudicial gratuitos y, al mismo tiempo, para supervisar el funcionamiento de centros de conciliación extrajudicial privados. En esa medida, al igual que los servicios de administración de justicia tradicionales, los impactos de la pandemia de la COVID-19 han incidido en el normal desarrollo de estos servicios que afectan el derecho de acceder a una justicia alternativa ágil, con mayor razón en tiempos bastante críticos y que requieren un sentido de urgencia a la atención de los derechos de las personas.

En ese sentido, mediante el presente artículo, se abordan aspectos relacionados con la importancia de contar con mecanismos alternativos para la resolución de conflictos, específicamente sobre la conciliación extrajudicial, sus características, los impactos de las medidas que adoptan para mitigar los efectos de la pandemia de la COVID-19 sobre dicho servicio, las acciones o los arreglos institucionales llevados a cabo para reducir o revertir sus impactos, así como los retos para el Estado para el fortalecimiento de la conciliación como medio para promover una cultura de paz y garantizar el ejercicio del derecho de acceso a la justicia efectiva.

1. Algunos problemas que limitan el acceso a una justicia rápida y oportuna en el Perú

Cuando entre dos o más personas se produce una situación de tensión o de incompatibilidad en sus necesidades o en sus aspiraciones respecto de los bienes vitales que puedan satisfacerlas (Carnelutti, 2003, p. 30., como se citó en Moreno, 2011), estamos hablando de la existencia de un conflicto. Como sabemos, la vida en sociedad conlleva ineludiblemente al surgimiento de conflictos entre sus miembros y, durante la pandemia de la COVID-19, no ha sido ajena a ellos. Por eso, la solución de estos conflictos resulta fundamental para mantener el orden y la paz social.

Ahora bien, los conflictos pueden solucionarse mediante la i) autodefensa, ii) la autocomposición y iii) la heterocomposición. En nuestro ordenamiento jurídico, la regla es la proscripción de la autodefensa, pues es el Estado el que ostenta el monopolio del uso de la fuerza. La contrapartida de este

monopolio es el deber del Estado de brindar tutela jurisdiccional efectiva a los ciudadanos que lo requieren. Como señala el profesor Andrea Proto Pisani, “que la jurisdicción estatal, y el correlativo derecho o poder de acción, representan la contrapartida a la prohibición de la autotutela privada” (citado en Priori, 2003, p. 275).

En ese sentido, como se desprende del artículo 138° de la Constitución Política del Perú, el Estado tiene el deber de administrar y garantizar justicia a las ciudadanas y los ciudadanos que solicitan para proteger sus derechos. Este deber no puede ser cumplido de cualquier forma, pues la tutela que brinda el Estado a través de los mecanismos idóneos y disponibles debe ser, como indica el artículo 139° de la Constitución, efectiva.

Sin embargo, como lo señala el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos en la Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia 2021- 2025 (Minjush, 2021, p. 26), el principal problema público que afronta la administración de justicia es su funcionamiento insatisfactorio para proteger los derechos de quienes recurren a dicho servicio, el cual se encuentra vinculado, entre otros, a la demora de los procesos judiciales y la limitada protección de los derechos de los justiciables que alude a las difíciles condiciones de acceso a la justicia.

Desafortunadamente, el mencionado problema público socava profundamente la institucionalidad y la vigencia del Estado de Derecho. Según el ránking mundial que califica como más débil o fuerte la adhesión al Estado de Derecho, diversos indicadores dan cuenta de las debilidades de nuestro sistema. Entre las calificaciones más bajas relacionadas con la justicia civil, se encuentran las referidas a la alta demora, la corrupción y su poca aplicación efectiva (Minjush, 2021, p. 29).

Otro aspecto que, lamentablemente, ensombrece el importante rol que juega el sistema de justicia es la desconfianza de la ciudadanía sobre el trabajo de las autoridades que lo representan. Según el Latinobarómetro 2020, en el Perú, existe una alta percepción de injusticia en el acceso al derecho a la justicia, con un 89 % (p. 47). Del mismo modo, según los resultados de la II Encuesta Nacional de Derechos Humanos, el 76 % de la población considera que el Estado peruano —como principal garante para el ejercicio de los derechos ciudadanos— poco o nada hace para garantizar el derecho de acceso a la justicia de los peruanos (Minjush, 2020, p. 118).

Si bien en los últimos años se perciben avances en la modernización del sistema de justicia, los problemas antes mencionados plantean un conjunto de retos y medidas concretos para asegurar el ejercicio efectivo del derecho de acceso a la justicia, parte de ellas consideradas en la citada política pública de Reforma del Sistema de Justicia 2021- 2025, instrumento de política pública resultado de un consenso promovido por el Consejo para la Reforma del Sistema de Justicia.

En concreto, para problemas ampliamente conocidos y estudiados que limitan el acceso a una justicia rápida y oportuna, por tanto, se necesitan dar algunas soluciones rápidas, cercanas y democratizadoras —además de otras— para que las partes involucradas en un conflicto tengan la posibilidad de utilizarlas y consensuar soluciones que luego puedan ser exigibles legalmente.

2. La necesidad de contar con mecanismos alternativos de resolución de conflictos para garantizar el derecho de acceso a la justicia

Además de los intentos de reforma del sistema de justicia que hemos descrito en el acápite anterior, desde hace más de dos décadas, se viene promoviendo a la conciliación extrajudicial como un método alternativo de resolución de conflictos y una forma de afrontar las barreras que existen en nuestro país para el pleno ejercicio del derecho de acceso a la justicia. Sin embargo, aún los esfuerzos son insuficientes, ya que no han alcanzado una amplia difusión y confianza en la población, y tampoco se han impulsado medidas eficaces para lograr su tan deseada institucionalización.

Con fines del presente artículo, los medios alternativos de resolución de conflictos consisten en diversos procedimientos mediante los cuales las personas pueden resolver sus controversias, sin necesidad de una intervención de un tercero jurisdiccional. Asimismo, la práctica permanente de los métodos alternativos promueve una solución más democratizadora.

Su importancia radica en que constituyen formas de solucionar controversias de manera consensual o por requerimiento. Los protagonistas de un conflicto, ya sea al interior del sistema judicial o en una etapa previa, concurren legítimamente ante terceros a fin de encontrar la solución de este a través de un acuerdo mutuamente satisfactorio cuya resolución final goza de amparo legal para todos sus efectos (Comisión Andina de Juristas, 2001).

Un buen sistema de resolución de conflictos será más eficiente en tanto y cuanto disponga de diferentes mecanismos que permitan gestionar y resolver las controversias suscitadas con el menor costo posible y con el mayor nivel de satisfacción para todas las partes implicadas en las mismas (Sotelo, 2011, p. 62). Esa satisfacción que las partes logran al solucionar directamente sus conflictos es una de las mejores que nos brindan los métodos alternativos de resolución de conflictos, ya que, a diferencia de lo que sucede cuando se emite una sentencia, existe la posibilidad de que ambas partes se despidan amistosamente.

Adicionalmente, estos se constituyen como un aporte estructural relevante y marcan una orientación revalorizante en la función social de

la justicia como garantía de la convivencia pacífica. (OEA, 2001, p. 7). En experiencias comparadas, como la Constitución Política de México, su artículo 17 establece como un derecho humano el acceder a los métodos alternativos de resolución de conflictos.

En la experiencia peruana, la reflexión sobre la necesidad de promover el empleo de estos mecanismos se remonta al documento “Nuevas perspectivas para la reforma de la administración de justicia” de 1994, elaborado por la Comisión de Reestructuración de la Administración de Justicia en el Perú del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (Ceriajus) que consideró, dentro de ocho aspectos de relevancia, a sistemas alternativos de administración de justicia.

Es así como, entre los diversos métodos alternativos para la solución de conflictos existentes, se impulsa la implementación de la conciliación como uno especialmente llamado a resolver los problemas de carga procesal de la administración de justicia. Desde la publicación de la “Ley de conciliación”, Ley 26872, el 13 de noviembre 1997, el derrotero seguido ha permitido desarrollar un conjunto de medidas para su impulso, no solo para aligerar la carga de los órganos de administración de justicia, sino para brindar alternativas en la resolución de conflictos que afrontan las y los ciudadanos.

Vale considerar la trascendencia de las bondades de los métodos alternativos de resolución de conflictos y —en especial— de la conciliación extrajudicial. No obstante, también corresponde reconocer que pese a su reconocimiento legal e institucional existe una escasa legitimación social y cultural, y se estiman insuficientes o inexistentes los esfuerzos por definir e implementar políticas y programas nacionales para promocionarlos como su incorporación a los planes o los currículos obligatorios en la formación básica escolar o universitaria (OEA, 2001, p. 10).

Por ello, es necesario buscar la mejor fórmula o sistema que permita hacer frente a los conflictos en nuestra sociedad y ahí aparecen los métodos alternativos de resolución de conflictos, con la finalidad de que las propias partes sean las que tomen la decisión de poner fin a la controversia. He ahí la imperiosa necesidad de potenciar la práctica de la conciliación extrajudicial y, a la vez, complementarla al sistema judicial y que la población pueda alcanzar la solución a sus conflictos en tiempos expeditivos.

3. La conciliación extrajudicial y su reconocimiento normativo

Los presupuestos constitucionales que establecen la exclusividad en el ejercicio de la función jurisdiccional por parte del Estado cuentan con una vigencia relativa en un país como el nuestro, donde finalmente la realidad social se enfrenta con el sistema normativo y lo trasciende. Es así como,

entre los métodos alternativos de resolución de conflictos, se ha impulsado la conciliación mediante la implementación de un marco normativo específico destinado a otorgarle mayor categoría y efectividad.

Debido a su importancia, la Ley N° 26872, Ley de Conciliación Extrajudicial, declara de interés nacional la institucionalización y el desarrollo de la conciliación extrajudicial como mecanismo alternativo de solución de conflictos. La justificación brindada por el legislador para ello fue la descongestión de la carga procesal de los tribunales, así como la mayor celeridad en la resolución de las causas y contiendas, lo cual en el tiempo de su implementación ha cobrado o por lo menos debería cobrar una mayor relevancia por sus grandes ventajas a nivel económico, de tiempo y flexibilidad.

La conciliación extrajudicial, como señala Marianella Ledesma, descansa sobre el concierto de voluntades de las partes involucradas en un conflicto, es decir, es un medio que suministra el ordenamiento jurídico para la autodeterminación de las partes, a fin de lograr un efecto práctico tutelado por el Derecho en la solución del conflicto.

Así lo reconoce el artículo 3° de la Ley de Conciliación, su carácter consensual y, por ende, la preminencia del principio de autonomía de la voluntad. Es decir, que la solución de un conflicto de intereses sea resuelta sin acudir a un órgano jurisdiccional; por tanto, sea consecuencia del empleo de la voluntad de los sujetos, cuya decisión será vinculante entre las partes (Pinedo, M., 2017).

De esta forma, la institucionalización de la conciliación pretende poner al alcance de la ciudadanía e incentivar el empleo de otra forma de resolución de controversias distinta de la vía jurisdiccional como parte de la promoción de una cultura de paz y también como parte de una noción más amplia y abarcadora del concepto de justicia. Así su reconocimiento como institución jurídica es plasmada en la Ley N° 26872 y reglamento, el Decreto Supremo N° 014-2008-JUS y modificatorias.

Nuestro estudio está centrado en la implementación efectiva de la conciliación extrajudicial. Además, como parte de una política pública que el Estado se encuentra en la obligación de promover para el acceso a servicios conciliatorios, ya sea implementando centros de conciliación extrajudicial públicos o supervisando a aquellos centros privados donde se prestan estos importantes servicios, y otros centros de formación de conciliadores.

Es importante recordar que el modelo conciliatorio peruano, en el artículo 6° de la Ley 26872, Ley de Conciliación Extrajudicial, incorpora la obligatoriedad de la conciliación extrajudicial en algunas causas o materias, previamente a la interposición de una demanda judicial; de lo contrario, el juez competente para calificar la demanda la declarará improcedente por falta de interés para obrar. Esta característica es importante, dado que, si el

Estado no cumple cabalmente su responsabilidad de promover espacios a los que las partes puedan acudir para iniciar un procedimiento conciliatorio y que estos sean económica y geográficamente accesibles, se estaría restringiendo u obstaculizando el derecho de acceso a la justicia, pues esta obligatoriedad podría constituirse en un óbice para la activación del aparato judicial que ampare la tutela jurisdiccional efectiva.

En esa medida, también será importante contar con la disponibilidad de conciliadores extrajudiciales debidamente formados en las materias específicas de conciliación para cumplir un rol activo en la resolución del conflicto. Además, cabe recordar que los resultados de la conciliación quedan expresados en un acta que da cuenta de los acuerdos alcanzados, sean totales o parciales o, en caso de no acuerdo, así como la incomparecencia de una o de ambas partes a la audiencia única o en otros casos que el propio conciliador puede concluir este procedimiento por causas debidamente motivadas. Finalmente, esta acta de conciliación tiene el respaldo y el reconocimiento pleno de cosa juzgada, la cual otorga a la conciliación extrajudicial un carácter privilegiado.

4. La pandemia de la COVID-19 y los arreglos institucionales implementados para el funcionamiento de la conciliación extrajudicial

El primer caso positivo de COVID-19 en el Perú fue confirmado el 6 de marzo de 2020 y este hecho marcó el inicio de un contexto complejo para el país, dado el impacto y la afectación profunda a la vida y la salud de miles de personas. Según cifras oficiales, al mes de octubre de este año, más de dos millones doscientas mil personas se contagiaron con este virus y doscientas mil personas fallecieron.

Como en otros países, el Perú adoptó un conjunto de medidas, con el Decreto Supremo N° 008-2020-SA de 11 de marzo de 2020 se declaró la emergencia sanitaria a nivel nacional y con ello se dictaron las primeras medidas de prevención y control de la COVID-19, entre ellas, medidas restrictivas a la libertad de tránsito y la paralización de la mayoría de las actividades económicas, lo que impactó negativamente en la vida y el sostenimiento económico de las personas.

En el ámbito de la administración de justicia, el 17 de marzo de 2020, el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial dispuso la suspensión de las labores del Poder Judicial en acatamiento del estado de emergencia nacional y la suspensión de los plazos procesales. En el ámbito administrativo, con el Decreto de Urgencia N° 026-2020-PCM de 15 de marzo de 2020, su segunda disposición complementaria final estableció la suspensión por treinta (30)

días hábiles del cómputo de los plazos de los procedimientos administrativos, posteriormente ampliada hasta por tres veces más.

Bajo dicho marco, como otros servicios, el funcionamiento de los centros de conciliación extrajudicial y los procedimientos a su cargo se vieron afectados. Luego de esta paralización, las actividades jurídicas fueron comprendidas durante la segunda fase de la reanudación económica, según lo previsto por el Decreto Supremo N° 101-2020-PCM del 4 de junio de 2020, entre ellos, los servicios que brindan dichos centros de conciliación, bajo estrictas medidas de prevención y bioseguridad de acuerdo con las normas especiales del Ministerio de Salud.

No obstante, el 31 de enero de 2021, la Dirección de Conciliación Extrajudicial y Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos del Ministerio de Justicia dispuso, a través de la Resolución Directoral N° 0167-2021-JUS/DGPAJ-DCMA, suspender las audiencias de conciliación de los centros de conciliación en los departamentos de Lima, la provincia constitucional del Callao, Áncash, Pasco, Huánuco, Junín, Huancavelica, Ica y Apurímac, desde el 1 al 14 de febrero de 2021, período que coincidía con el inicio del segundo confinamiento, según el Decreto Supremo N° 008-2021-PCM, del 27 de enero de 2021. De acuerdo con la misma resolución directoral, se dispuso la reprogramación de las referidas audiencias.

Es decir, durante todo este tiempo, por un lado, las causas que ya se encontraban en trámite estuvieron paralizadas y, por otro lado, las nuevas controversias no pudieron iniciarse, debido a la suspensión de los servicios conciliatorios, principalmente en zonas con alta vulnerabilidad sanitaria. Sin duda, las condiciones sanitarias producto de la pandemia de la COVID-19 afectaron gravemente a la conciliación extrajudicial.

Posteriormente, hacia el mes de octubre de 2020, se aprobaron algunas normas vinculadas a la continuidad en la formación de los conciliadores extrajudiciales en la modalidad no presencial brindadas por los centros de formación y capacitación de conciliadores extrajudiciales.

Sin duda, la medida más importante frente a secuelas de la pandemia sobre el servicio de conciliación extrajudicial se produjo el 13 de abril de 2021, con la aprobación de la Ley N° 31165, "Ley que modifica la Ley 26872, Ley de Conciliación, permitiendo la realización de la audiencia de conciliación a través de medios electrónicos u otros similares y dicta otras disposiciones para optimizar el funcionamiento del sistema conciliatorio".

Como parte de los cambios introducidos por la Ley N° 26878, se incorporó el artículo 10° para el empleo de medios electrónicos en la realización de la audiencia única de conciliación. De la misma forma, respecto de los procedimientos, se modificó el artículo 12° para incorporar la notificación electrónica de las invitaciones a las partes para la audiencia de conciliación. Sobre la concurrencia con poder a dicha audiencia, se

precisó en el artículo 14° que, para materias como el desalojo, alimentos, tenencia y régimen de visitas, el otorgamiento de poder puede realizarse en el centro de conciliación. Finalmente, respecto del acta de conciliación, los cambios realizados en el artículo 16° consideran la posibilidad de que las partes firmen digitalmente.

Complementariamente, el 22 de mayo de 2021, se publicó el Decreto Supremo N° 008-2021-JUS que modificó el reglamento de la Ley N° 26872, Ley de Conciliación, aprobado por el Decreto supremo N° 014-2008-JUS, a fin de modificar e incorporar los artículos necesarios para el desarrollo de los procedimientos de conciliación, sus audiencias y otros vinculados a través de medios electrónicos u otros de naturaleza similar.

Al igual que lo previsto en la Ley N° 26872, se modificó el artículo 5° de su reglamento para precisar que la conciliación extrajudicial puede realizarse por medios electrónicos u otros de naturaleza similar, especialmente en lo referido a la audiencia de conciliación. Asimismo, se destaca la incorporación del artículo 5-A sobre los principios que rigen el uso de los medios electrónicos, como la claridad digital, entendida como conexión en tiempo real, de manera nítida, sin fallas, que permite la interacción entre el conciliador y las partes; la accesibilidad, es decir, el acceso a la grabación de la audiencia; e integridad, respecto de la intangibilidad total de la grabación de la audiencia.

Del mismo modo, se incorporó el artículo 5-B para regular los requisitos para participar en las audiencias de conciliación a través de medios electrónicos, entre los más importantes, se indica que es el conciliador quien otorga el enlace de la plataforma o del aplicativo web que se utiliza para la audiencia.

Además, el artículo 5-C autoriza a los conciliadores, excepcionalmente, a realizar la audiencia en un lugar distinto del centro de conciliación. En ese mismo orden de ideas, el artículo 5-D relacionado con los centros de conciliación gratuitos a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, autoriza a los conciliadores a que efectúen trabajo remoto para llevar a cabo sus audiencias en un lugar distinto de los referidos centros. Finalmente, se añade el artículo 5-E que indica que se establece una presunción de autorización para la participación en el empleo de medios electrónicos si las partes aceptan dicha modalidad.

En cuanto al procedimiento conciliatorio, se dispuso la modificación del artículo 6° del reglamento para que los centros de conciliación implementen mesas de partes virtuales para la recepción de las peticiones conciliatorias y demás trámites relacionados con el procedimiento. Respecto de la confidencialidad regulada en el artículo 10°, se precisa que esta se extiende a los actos realizados a través de medios electrónicos, los que carecen de valor probatorio en sede judicial, arbitral o administrativa. Sobre los requisitos de

la solicitud de conciliación, igualmente, se regula que para las invitaciones se puede brindar dirección electrónica, el empleo de firma electrónica y/o digital del solicitante y la conformación de un expediente electrónico, salvo que se realice la audiencia de forma presencial.

Respecto de la audiencia de conciliación, los cambios realizados al reglamento incorporan, con el artículo 15-A, que el conciliador designado confirma los domicilios a notificar a las partes para determinar el medio electrónico o no para ser notificadas, diligencia que debe ser grabada. Del mismo modo, el artículo 15-B, prevé la verificación de la identidad de las partes a través de una videoconferencia previa a la referida audiencia. Caso contrario, el artículo 15-C indica que, si no se verifica la identidad, se convierte la conciliación por medios electrónicos a una conciliación presencial. La grabación de la verificación de la identidad, según el artículo 15-D, es custodiada por el Centro de conciliación.

Sobre la notificación de las invitaciones que se deben conciliar, con la incorporación del artículo 17-A, se precisa que las realizadas por medios electrónicos son válidas cuando se trata de conciliación por dichos medios. En cuanto a la asistencia a las audiencias presencial o por medios electrónicos, el artículo 17-C establece que se otorga la constancia digital de la parte asistente.

En cuanto a la realización de la audiencia de conciliación, se añade el artículo 21-B para regular la audiencia de conciliación por medios electrónicos. Entre los aspectos más importantes incorporados, se encuentra la posibilidad de objetar el empleo de medios electrónicos para su realización. Del mismo modo, cuando una de las partes no puede utilizar medios electrónicos, puede participar de forma presencial desde el centro de conciliación. Además, se regula la posibilidad de incorporar a asesores o testigos a pedido de las partes, previamente identificados por el conciliador. En todos estos casos, el conciliador deja claramente establecido que carece de valor por la confidencialidad cualquier grabación unilateral de la audiencia en un procedimiento judicial u otro. Al mismo tiempo, se establece que la grabación se suspende cuando las partes se encuentran deliberando o negociando. Entre otros aspectos, se precisa que el registro de la audiencia tiene por finalidad verificar los acuerdos conciliatorios alcanzados entre las partes.

Un aspecto que cabe resaltar entre todas las modificaciones mencionadas es el relacionado con los alcances del artículo 3-A, mediante el cual se indica que la conciliación no es un acto jurisdiccional. Difiere sustancialmente de los anteriores por no tener un fin regulatorio, sino eminentemente conceptual, al precisar la naturaleza jurídica de la actuación de las personas que acuerdan conciliar y sus ventajas frente a la vía judicial o arbitral, medida que resalta cuánto trabajo queda por hacer para que la ciudadanía identifique a la

conciliación como un medio válido y legítimo para resolver conflictos y la promoción de una cultura de paz.

En síntesis, a partir de las modificaciones normativas y los arreglos institucionales realizados para garantizar el funcionamiento de la conciliación extrajudicial durante la pandemia de la COVID-19 mediante el uso de las herramientas digitales y virtuales, es importante señalar que estos se aprobaron con cierta demora, es decir, tuvo que transcurrir casi un año desde el inicio de la emergencia sanitaria para adecuar el marco legal de la conciliación extrajudicial a la nueva realidad, lo cual evidentemente ha afectado y limitado que la población pueda acceder a este mecanismo tan importante para la solución de sus controversias, que la dejan en una situación de indefensión estatal, con mayor énfasis en aquellas materias obligatorias en las que se exige agotar previamente la conciliación para iniciar un proceso judicial.

5. El alcance de los servicios de conciliación extrajudicial en el Perú

Los servicios de conciliación extrajudicial son brindados por los centros de conciliación gratuitos y privados como parte de la oferta del servicio. La supervisión en la prestación del servicio adecuado y la observación de los alcances de la Ley de Conciliación están a cargo de la Dirección de Conciliación Extrajudicial y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

De acuerdo con la información del Sistema de Conciliación (Sisconci) del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, al 22 de setiembre del presente año, se encuentran acreditados y en funcionamiento un total de 2214 centros de conciliación extrajudicial entre públicos y privados, a nivel nacional, de los cuales un 96 % (2124) corresponden a centros de conciliación privados y solo un 4 % (90) a centros de conciliación públicos.

A nivel territorial, el servicio conciliatorio se brinda en todos los departamentos del país. Sin embargo, es importante mencionar que la mayor concentración de centros de conciliación, tanto gratuitos como privados, se encuentra en Lima Metropolitana con un total de 818 centros de conciliación públicos y privados, seguida de Arequipa (211) y Junín (167). Por el contrario, los departamentos de Tumbes con siete (7) centros de conciliación, Madre de Dios con ocho (8) y Amazonas con 10 centros de conciliación, son los departamentos que registran un menor número de centros de conciliación extrajudicial en sus territorios, según se detalla en la siguiente tabla:

TABLA 1
DISTRIBUCIÓN DE CENTROS DE CONCILIACIÓN A NIVEL NACIONAL

Nº	Departamento	Centros de conciliación gratuitos	Centros de conciliación privados
1	Amazonas	2	8
2	Áncash	4	48
3	Apurímac	2	19
4	Arequipa	5	206
5	Ayacucho	2	40
6	Cajamarca	5	60
7	Callao	4	54
8	Cusco	3	103
9	Huancavelica	2	10
10	Huánuco	4	22
11	Ica	5	55
12	Junín	7	160
13	La Libertad	4	84
14	Lambayeque	4	56
15	Lima Metropolitana	14	814
16	Lima provincias	4	79
17	Loreto	3	20
18	Madre de Dios	1	7
19	Moquegua	2	28
20	Pasco	1	12
21	Piura	3	76
22	Puno	3	52
23	San Martín	3	31
24	Tacna	1	47
25	Tumbes	1	6
26	Ucayali	1	27
Total		90	2124

Fuente: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

No obstante, durante la pandemia, como se indicó anteriormente, este servicio se paralizó por efecto de las medidas de confinamiento dispuestas por el gobierno para prevenir y controlar la expansión de la COVID-19. Como parte del reinicio de actividad, al 21 de setiembre de 2020, solo 421 centros de conciliación privados habían reiniciado sus actividades, es decir, solo el 20

%. Los departamentos con mayor concentración de centros de conciliación en funcionamiento fueron Lima Metropolitana, Junín, Arequipa, Cusco y La Libertad, según la siguiente tabla:

TABLA 2
NÚMERO DE CENTROS DE CONCILIACIÓN PRIVADOS A
NIVEL NACIONAL QUE REINICIARON SUS ACTIVIDADES EN
SETIEMBRE DE 2020

Nº	Departamento	Centro de conciliación privado
1	Amazonas	0
2	Áncash	2
3	Apurímac	3
4	Arequipa	29
5	Ayacucho	7
6	Cajamarca	11
7	Callao	10
8	Cusco	26
9	Huancavelica	2
10	Huánuco	6
11	Ica	10
12	Junín	31
13	La Libertad	20
14	Lambayeque	15
15	Lima Metropolitana	181
16	Lima provincias	18
17	Loreto	6
18	Madre de Dios	1
19	Moquegua	3
20	Pasco	2
21	Piura	16
22	Puno	4
23	San Martín	3
24	Tacna	10
25	Tumbes	1
26	Ucayali	3
	Total	421

Fuente: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

Como se aprecia del acápite anterior, las medidas para implementar la virtualidad a través de medios electrónicos en el procedimiento de conciliación fueron aprobadas a mediados de abril de 2021 y reglamentadas a finales del mes de mayo del mismo año. Por lo tanto, la cifra de centros conciliación privados que reiniciaron actividades en setiembre de 2020 da cuenta de aquellos en los que se retomaron audiencias presenciales que respetaban las medidas de bioseguridad que constituyen un 20 % del total de centros de conciliación privados.

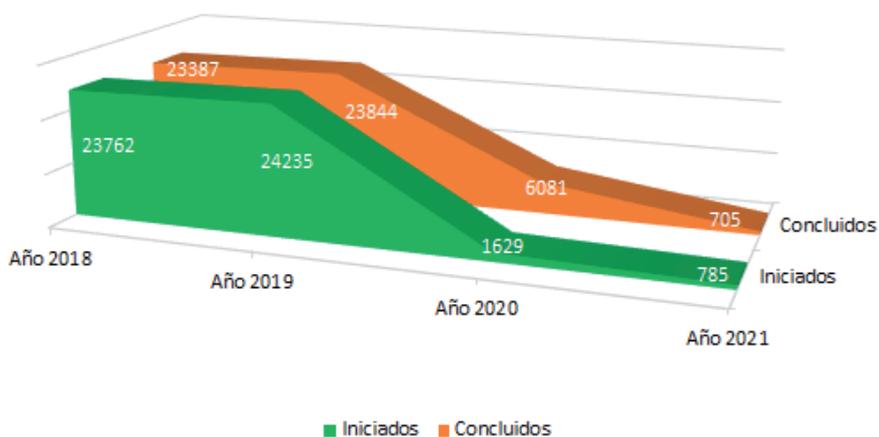
Sin embargo, también se indicó que como parte del segundo confinamiento de febrero del 2021 se dispuso la suspensión de las actividades de los centros de conciliación privados en varios departamentos —entre ellos, Lima y Junín, que registraban el mayor número de centros de conciliación que habían reiniciado actividades, es decir, una cifra aún menor— como consecuencia de la segunda ola de contagios,

Respecto de los centros de conciliación gratuitos, si bien no se contó con información oficial sobre el reinicio de actividades luego del cese del confinamiento obligatorio, según información de especialistas en la materia, solo 19 centros de conciliación gratuitos habrían reiniciado sus actividades a febrero del 2021 de un total de 90 existentes (La Ley, 2021).

Por su parte, la Defensoría del Pueblo expresó su preocupación por la urgente necesidad de reactivar el servicio gratuito de conciliación extrajudicial a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, debido a sus efectos sobre el derecho de acceso a la justicia, ante la recepción de diversas quejas de ciudadanos que requieren iniciar procedimientos de conciliación y que no cuentan con recursos para acceder a centros privados (Defensoría del Pueblo, 2020).

Otro aspecto importante para analizar es el relacionado al desarrollo de los procedimientos conciliatorios. La presente investigación ha revisado cifras correspondientes al período 2018-2021, de acuerdo con la información proporcionada por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2021), se advierte con claridad la reducción sustancial de los procedimientos iniciados y concluidos en los años 2020 y 2021 en los centros de conciliación extrajudicial gratuitos del Minjus, en comparación con los procedimientos correspondientes al 2018 y al 2019 cuando las cifras se mantuvieron año a año en promedios proporcionales.

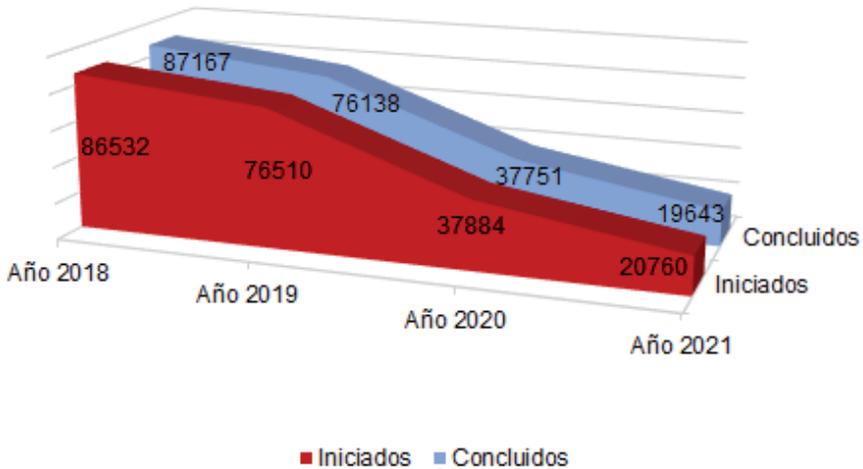
IMAGEN 1
TOTAL DE PROCEDIMIENTOS EN CENTROS DE CONCILIACIÓN
GRATUITOS
PERÍODO 2018-2021



Fuente: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través del Oficio N° 6149-2021-JUS/DGPAJ-DCMA del 6 de setiembre de 2021.

Con relación a la situación de los procedimientos de los centros de conciliación extrajudicial privados correspondiente al período 2018-2021, se advierte, en el siguiente gráfico, que, si bien la diferencia entre el número de casos iniciados y concluidos en los dos últimos años es mínimo, en comparación con el número de casos de los años anteriores (2018 y 2019), existe una reducción importante.

IMAGEN 2
TOTAL DE PROCEDIMIENTOS EN CENTROS DE CONCILIACIÓN PRIVADOS
PERÍODO 2018-2021



Fuente: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través del Oficio N° 6149-2021-JUS/DGPAJ-DCMA del 6 de setiembre de 2021.

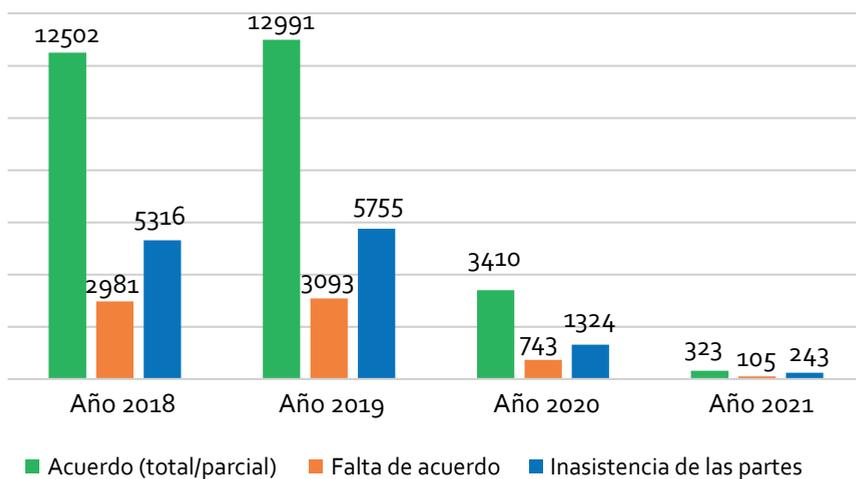
En concreto, en ambos gráficos, podemos advertir objetivamente que, durante el tiempo de pandemia de la COVID-19, el acceso y la resolución de los conflictos a través de la conciliación extrajudicial —sea en centros de conciliación públicos o privados— han sido afectados, y la pregunta es ¿qué ha sucedido con esos conflictos que no pudieron llegar a una sede conciliatoria?, ¿cómo fueron abordados? Evidentemente, la respuesta a estas preguntas lleva a deducir que las y los ciudadanos en conflicto se han visto reducidos en el acceso a mecanismos adecuados y pertinentes a la nueva normalidad producto de la COVID-19, por lo que se requieren mayores esfuerzos para extender la conciliación extrajudicial entre un número mayor de usuarios.

Otro dato saltante respecto de los procedimientos conciliatorios es la forma como fueron concluidos: ya sea con acuerdo total o parcial, o sin acuerdo y por inasistencia de las partes. La situación ha variado en el período 2018-2021, es decir, en un período pre y pospandemia. En la Imagen 3, se advierte que, en los centros de conciliación gratuitos, la tendencia es que los procedimientos conciliatorios, en primer lugar, se concluyen por acuerdo total o parcial; en segundo lugar, por la forma de conclusión por inasistencia de las partes a la audiencia conciliatoria; y, finalmente, por falta de acuerdo.

Del mismo modo como se mostró en cuadros anteriores, la reducción significativa y pronunciada de los procedimientos redundante en su eficacia. Así, en el año 2018, de 12 502 procedimientos concluidos con acuerdos totales o parciales, en el año 2020, se concluyeron 3410 procedimientos y, en lo que va el año 2021, solo se atendió un total de 323 casos con acuerdos totales o parciales y la suma de los casos por falta de acuerdo y por inasistencia de las partes es mayor.

Con ello, podemos afirmar que durante la pandemia de la COVID-19 un mayor número de casos no fue eficientemente atendido por este mecanismo de resolución alternativa de conflictos, lo cual, sin duda, redundante en su eficacia.

IMAGEN 3
PROCEDIMIENTOS CONCLUIDOS, POR TIPO DE ACUERDOS,
EN CENTROS DE CONCILIACIÓN GRATUITOS

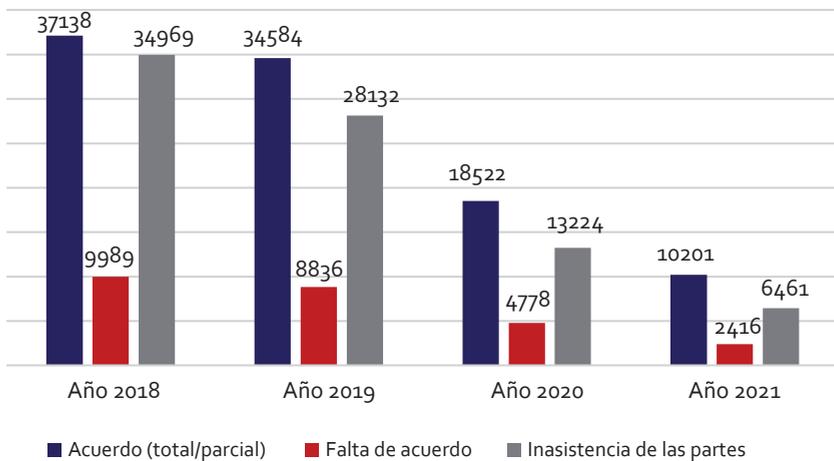


Fuente: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través del Oficio N° 6149-2021-JUS/DGPAJ-DCMA del 6 de setiembre de 2021.

Por su parte, en los centros de conciliación privados, entre el año 2018 y el año 2019, se advierte que los procedimientos concluidos por falta de acuerdo o inasistencia de las partes superan a los que concluyeron con un acuerdo total o parcial, algo no registrado en los centros de conciliación gratuitos, donde dicha tendencia se registra solo en el año 2021, pues, como se indicó, entre el año 2018 y el año 2020, los procedimientos concluidos con acuerdos siempre superan a los concluidos sin acuerdos o por inasistencia de las partes.

No obstante, entre el año 2020 y el año 2021, se produce un cambio importante, pues los procedimientos concluidos con un acuerdo total o parcial superan a los que concluyeron por falta de acuerdo o por inasistencia de las partes. En este último caso, los niveles de inasistencia decrecieron sustancialmente, frente al año 2018 y al año 2019. Esta tendencia es interesante de destacar, pues evidencia un mayor interés de los usuarios de aprovechar las ventajas de la conciliación extrajudicial, así como una valoración de sus beneficios, al perseguir alcanzar acuerdos totales o parciales.

IMAGEN 4
PROCEDIMIENTOS CONCLUIDOS, POR TIPO DE ACUERDOS,
EN CENTROS DE CONCILIACIÓN PRIVADOS



Fuente: Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, a través del Oficio N° 6149-2021-JUS/DGPAJ-DCMA del 6 de setiembre de 2021.

En ese mismo orden de ideas, una cifra cuya evolución es interesante de destacar es la relacionada a la inasistencia de las partes. Al 2018, el número de procedimientos concluidos por dicho supuesto era de 34 969, una cifra casi similar a los concluidos con acuerdos totales o parciales. Es decir, de cada dos procesos iniciados, uno concluía por inasistencia de las partes.

Durante el primer año de pandemia, en el 2020, dicha tendencia se mantuvo, considerando, además, la disminución en un 50 % de procedimientos de conciliación respecto de los años anteriores y las medidas propias de la prevención frente a la pandemia. Para el año 2021, sin embargo, esta tendencia se revierte notablemente: de 6461 procedimientos concluyen por inasistencia de las partes, frente a 10 201 procedimientos que concluyeron con acuerdos o acuerdos parciales.

Podríamos afirmar que las medidas implementadas desde mediados del 2021 para incorporar el empleo de medios virtuales para la realización de los procedimientos de conciliación extrajudicial generan mejores condiciones para reducir la inasistencia a las audiencias de conciliación en centros de conciliación privados, así como por los costos que las partes asumen por la obtención de dicho servicio, pues la misma tendencia no se observa respecto de los procedimientos de conciliación en centros de conciliación gratuitos donde, al 2021, la inasistencia sigue siendo alta: 243 procedimientos concluyeron por inasistencia de las partes, frente a 323 procedimientos que concluyeron con acuerdos o acuerdos parciales.

6. Conclusiones

El derecho de acceso a la justicia encuentra en la implementación de métodos alternativos de solución de conflictos no solo una herramienta para liberar al Poder Judicial de la elevada carga procesal que limita el ejercicio de aquel derecho, sino que constituye un medio valioso para promover una cultura de paz, es decir, un cambio de paradigma en la gestión de los conflictos consustanciales a la existencia misma de la humanidad.

Desde su aprobación, en 1997, las más de dos décadas de vigencia de la Ley de Conciliación podría suponer la consolidación de la institución de la conciliación extrajudicial por parte de los usuarios del Sistema de Justicia; sin embargo, ello dista de ser una realidad. El número de procedimientos de conciliación extrajudicial es aún insignificante frente al número de procesos judiciales que se inician anualmente.

Si bien ello nos podría llevar a concluir que la conciliación extrajudicial ha fracasado, evidencia la necesidad de seguir proyectando sus beneficios entre los diversos actores del sistema, entidades del Estado, organizaciones de la sociedad civil y la academia, para introducir las mejoras que requiera dicha normativa, como en la gestión de sus herramientas.

Ante dicho escenario, la pandemia que aún nos aqueja por la COVID-19 ha afectado seriamente el desarrollo y la implementación de la conciliación extrajudicial, pese a los esfuerzos recientes para inyectarle nuevos bríos a través del empleo de medios virtuales que conjuguen una respuesta adecuada y oportuna para prevenirla, como el respeto a las formalidades necesarias para darle validez "ritual" a los procedimientos que se lleven a cabo.

El restablecimiento de los servicios de conciliación extrajudicial se ha dado progresivamente. Luego de un cierre por efectos de la cuarentena estricta dispuesta por el Gobierno en marzo del año 2020 hasta el inicio de la cuarentena focalizada en julio del mismo año, el funcionamiento de

estos centros se ha restablecido moderadamente, según cifras consultadas a setiembre y, posteriormente, se vio nuevamente suspendida ante la segunda ola de la COVID-19.

Ello ha incidido severamente en los procedimientos de conciliación. Según la información oficial consultada, en centros de conciliación gratuitos, se ha pasado de más de 23 000 procedimientos iniciados al año, a 785 en lo que va del año 2021, es decir, la cifra se ha reducido 29 veces. La tendencia es la misma en los centros de conciliación privados, pues de más de 86 000 procedimientos iniciados en el año 2018 al año 2021 solo se registran más de 20 000 procedimientos iniciados, es decir, se ha reducido cuatro veces dicho número.

De estas cifras, sin duda, un aspecto de especial interés es el relacionado con la concreción de los procedimientos de conciliación extrajudicial en acuerdos totales o parciales entre las partes, que cumple con ello el fin previsto para dicha institución: permitir a las y los ciudadanos contar con una herramienta sencilla, económica y segura para resolver sus conflictos y, así, ver realizado su derecho de acceso a la justicia.

Los diversos cambios introducidos a la legislación sobre conciliación extrajudicial para asegurar el empleo de medios virtuales durante el procedimiento, si bien responden a la necesidad de retomar el servicio y evitar la propagación de la pandemia, su adecuada implementación permitirá, consideramos, reducir el elevado nivel de inconcurrencia a las audiencias que se registra en el período prepandemia analizado; así lo reflejaría una tendencia inicial de las cifras al año 2021 de los procedimientos iniciados en centros de conciliación gratuitos y privados.

Finalmente, estas cifras exigen no solo cambios normativos o la realización de arreglos institucionales para fortalecer la implementación de los procedimientos de conciliación extrajudicial por los centros públicos o privados que brindan el servicio; además, se requiere retomar las labores de promoción de las bondades del mecanismo por parte de las autoridades del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, de los propios centros de conciliación, de las organizaciones de sociedad civil, de la academia, entre otros actores preocupados por propiciar una verdadera cultura de paz.

7. Referencias bibliográficas

Abanto Torres, J. (2016). "Nuevos enfoques de la conciliación y el arbitraje". Instituto Pacífico, Primera edición, setiembre 2016, Lima.

Chancafe Rosas, D.; Forno Odría, H. y Nina Nina, P. (2015). "La conciliación en el Perú: una breve reflexión basada en la teoría del juego y

- el análisis económico del Derecho". Centro de Investigación y Asesoría Jurídica, Pontificia Universidad Católica del Perú. <https://bit.ly/31ffvxh>
- Concha, W. (2021). La Ley, el ángulo legal de la noticia. "La conciliación está en estado de emergencia en el Perú", 5 de febrero de 2021. <https://bit.ly/3CGm3TJ>
- Corporación Latinobarómetro. (2021). Informe 2021. <https://bit.ly/3BGO4cv>
- Defensoría del Pueblo (2020). "Defensoría del Pueblo pide que se reactive servicio gratuito de conciliación extrajudicial, 24 de julio de 2020. <https://bit.ly/3jWTO3u>
- Ledezma Narváez, M. (2000). "El Procedimiento Conciliatorio: Un Enfoque Teórico Normativo". Primera Edición. Gaceta Jurídica. Lima, noviembre 2000. 374 páginas.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2021). "Política pública de reforma del Sistema de Justicia. La reforma del Sistema de Justicia de cara al bicentenario", aprobado por Decreto Supremo N° 012-2021-JUS de 15 de julio de 2021. <https://bit.ly/3nVTyee>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2020). "Informe Analítico II Encuesta Nacional de Derechos Humanos", Primera Edición. <https://bit.ly/3i71Uw>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2020). Comunicado de 12 de junio de 2020 de la Dirección de Conciliación Extrajudicial y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos. <https://bit.ly/3BRKuwh>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2020). Comunicado de 12 de junio de 2020 de la Dirección de Conciliación Extrajudicial y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos. <https://bit.ly/3mGV18Q>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2020). "Centros de conciliación privados que han reanudado sus actividades conciliatorias en todo el país", 22 de setiembre de 2020. <https://bit.ly/3BK2w3g>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2021). Resolución Directoral N° 0167-2021-JUS/DGDPAJ-DCMA, de 31 de enero de 2021. <https://bit.ly/3BAHIA5>
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Sistema de Conciliación – Directorio de Centros de Conciliación Extrajudicial. <https://bit.ly/3mMsz5T>

- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (2021). "Informe N° 223-2021-JUS/DGDPAJ-DCMA-RI de 4 de setiembre de 2021, adjunto a Oficio N° 6149-2021-JUS/DGPAJ-DCMA de 6 de setiembre de 2021, en respuesta a solicitud de acceso a la información pública Exp. N° 196924.
- Monroy Galvez, J. (1996). Introducción al proceso civil. Tomo I. Lima, Comisión Andina de Juristas.
- Moreno Catena, V. (2011). La Resolución Jurídica de Conflictos. En Sotelo Muñoz, H. Carretero Morales, E y Ruiz López, C. (Ed). Mediación y Resolución de Conflictos: Técnicas y Ámbitos, pág. 28, Editorial Tecnos, Madrid, España.
- Pinedo Aubían, M. (2017). La Conciliación Extrajudicial: Problemas más frecuentes y soluciones, pág. 91 y ss. Gaceta Jurídica S.A. Primera Edición. Lima, Perú.
- Pereira Campos, S. "El principio de inmediatez en el proceso por audiencias: mecanismos legales para garantizar su efectividad". <https://bit.ly/3q7f3vH>
- Organización de los Estados Americanos, Consejo Permanente, Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos (2011). "Métodos alternativos de resolución de conflictos en los sistemas de justicia de los países americanos". <https://bit.ly/3nVnEYv>
- Priori Posada, G. F. (2003). La efectiva tutela jurisdiccional de las situaciones jurídicas materiales: hacia una necesaria reivindicación de los fines del proceso. IUS ET VERITAS, 13(26), 273-292. <https://bit.ly/31vxD6t>
- Sotelo Muñoz, H. (2011). "Mediación y Resolución de Conflictos: Técnicas y Ámbitos", Editorial Tecnos, Madrid.
- Poder Judicial (2018). Boletín estadístico institucional N° 4-2018. Enero-diciembre 2018. <https://bit.ly/3CKdx6a>
- Poder Judicial. (2021). Boletín estadístico institucional N° 1-2021. Enero-Marzo 2021. <https://bit.ly/3waLni4>