

LA CONCILIACION COMO MECANISMO DE DESCARGA PROCESAL

César Alberto Arce Villar¹

Sumario:

Introducción

La conciliación

La conciliación como mecanismo de descarga procesal

Estado de la cuestión

INTRODUCCIÓN

El Poder Judicial y en general el sistema de justicia en el Perú adolece de serias y graves deficiencias tales como el fracaso de los sistemas de resolución de conflictos (conciliación extrajudicial y judicial) y la excesiva sobrecarga procesal de los órganos jurisdiccionales. Ante dicha problemática en los últimos años se viene planteando la “refundación”, “reforma” o “reestructuración” del Poder Judicial y de las instituciones vinculadas al sistema².

Todos los días en los medios de comunicación se ventilan temas relacionados a la crisis del sistema judicial; ello ha motivado que la justicia se convierta en un aspecto prioritario de la agenda nacional que a la vez forma parte importante de la reforma integral del Estado³. En tal sentido, es pertinente fijar caminos y metas para hacer realidad un profundo cambio del servicio de justicia.

LA CONCILIACION

La conciliación como mecanismo de solución de conflictos puede enfocarse desde una doble perspectiva: fuera del proceso judicial y dentro de él.

¹ Juez Titular del 2do. Juzgado Civil de Huamanga; Vocal Superior Provisional de la Corte Superior de Justicia de Ayacucho. carcevweb@mixmail.com

² Informe Defensorial Nro. 109. Propuestas Básicas de la Defensoría del Pueblo para la Reforma de la Justicia en el Perú: Generando Consensos sobre qué se debe reformar, quiénes se encargarán de hacerlo y cómo lo harán”. Lima, noviembre de 2006 (<http://www.defensoria.gob.pe/inform-defensoriales.php>).

³ ARCE VILLAR, César Alberto. “Reforma judicial: una visión desde el interior del país”; en: Independencia Judicial: Visión y Perspectivas. Asociación de Jueces para la Justicia y Democracia. Lima, agosto 2007. p. 225.

Según la CERIAJUS la reciente experiencia de la Ley de Conciliación Extrajudicial Nro. 26872, que impuso en algunos distritos judiciales (Arequipa, Trujillo; Lima Norte, Lima y Callao) la obligatoriedad de su aplicación, fue deslegitimada socialmente al desnaturalizarse por la generación de un sistema informalizado no sujeto a adecuados controles de calidad y supervisión del servicio, siendo en realidad un trámite previo que genera un costo adicional al usuario, a tal punto que se recomendó la eliminación de la obligatoriedad de la conciliación extrajudicial ⁴.

Sin embargo, a contracorriente de las conclusiones arribadas en el seno de la CERIAJUS, recientemente (28 de junio de 2008) se publicó el Decreto Legislativo No 1070 que introduce una serie de modificaciones a la Ley de Conciliación Extrajudicial.

Por otro lado, a nivel de la conciliación judicial, básicamente en el área civil, las cosas tampoco marchan del todo bien, pues las estadísticas judiciales demuestran que las innovaciones en la materia que introdujo el Código Procesal Civil en el año 1993 no han tenido mayor impacto en la solución de los conflictos ni en la descarga procesal.

En este rubro, también recientemente, sin que se haya debatido suficientemente la innovación legal, se ha modificado el artículo 324 del Código Procesal Civil en el sentido de que la conciliación en los procesos judiciales se llevará a cabo ante un centro de conciliación elegido por las partes; no obstante, si ambas partes la solicitan puede el juez convocarla en cualquier etapa del proceso (Única Disposición Modificatoria del Decreto Legislativo 1070)⁵. Esta última modificación legal de la conciliación a nivel judicial abre una serie de posibilidades para trabajar la denominada conciliación delegada.

La conciliación es una herramienta valiosa que posibilita la conclusión de los conflictos desde una perspectiva diferente al modo tradicional de resolverlos. Lo usual es que las controversias jurídicas sean resueltas a través de las sentencias, es decir, adjudicando derechos a la parte vencedora del litigio.

Empero, este modo tradicional de impartir justicia muchas veces no resulta eficiente y, por el contrario, genera resultados contraproducentes al sistema judicial y procesal, como por ejemplo la perennización o perpetuación del conflicto a través de otros procesos judiciales (generalmente planteados por la parte vencida) y por ende ocasiona la sobrecarga procesal de los despachos judiciales. Si bien el fallo emitido en un proceso judicial adjudica derechos, sin embargo no

⁴ Plan Nacional de Reforma Integral de la Administración de Justicia. CERIAJUS http://www.congreso.gob.pe/comisiones/2004/ceriajus/Plan_Nacional_ceriajus.pdf.

⁵ Diario Oficial El Peruano del 20 de junio del 2008. Normas Legales pág. 375034.

siempre soluciona de manera definitiva el conflicto, lo que por el contrario generalmente sí ocurre con la conciliación.

El fortalecimiento de una política conciliatoria frente a los conflictos por parte del juez al interior de los procesos judiciales en los que se discute derechos de carácter disponible, resulta clave para afianzar un sistema judicial y procesal que enfatice la solución definitiva del conflicto y además posibilite una política permanente de descarga procesal.

Una temática vinculada al fracaso de los mecanismos de resolución de conflictos como la conciliación judicial es la elevada sobrecarga procesal en los órganos jurisdiccionales. Frente a ello, en el ámbito de la CERIAJUS se ha diseñado un plan de descarga procesal cuyo objetivo es reducir la carga procesal existente en las diversas unidades jurisdiccionales y establecer estándares de carga y producción aceptables para brindar un servicio de calidad.

Es en tal perspectiva que el Consejo Ejecutivo del Poder Judicial⁶ ha implementado el Plan Nacional de Descarga Procesal, el cual consta de tres etapas:

- i). Depuración y actualización de expedientes judiciales;
- ii). Inventario de expedientes principales y cuadernos incidentales; y,
- iii). Descarga procesal.

LA CONCILIACION COMO MECANISMO DE DESCARGA PROCESAL

Uno de los principales diagnósticos de la realidad judicial planteados por la CERIAJUS es la elevada sobrecarga procesal en los órganos jurisdiccionales a nivel nacional, lo que a su vez ocasiona dilaciones, disminución de la calidad de las sentencias, desórdenes en los despachos judiciales, todo lo cual aunado a la inexistencia de controles y estándares de producción mínimas genera el ambiente propicio para la corrupción menuda. A ello se agrega la falta de estadísticas confiables en cuanto a la carga procesal existente, lo que motiva que no puedan tomarse decisiones oportunas y eficaces para afrontar este fenómeno.

Tradicionalmente se ha entendido que el proceso judicial debe concluir necesariamente con una sentencia de adjudicación de derechos que dirima el conflicto o aclare la incertidumbre jurídica planteada, esto es, dar razón legal a quien merece tenerla; no obstante, ello no siempre significa la solución definitiva del conflicto, pues el mismo puede subsistir.

⁶ Resolución Administrativa Nro. 171-2007 de fecha 21-05-2007 publicado en el diario oficial El Peruano del 24-05-2007. p. 345867.

Al interior del proceso civil la legislación de la materia (Código Procesal Civil) ha diseñado como mecanismo de solución de los conflictos la conciliación judicial, que además constituye una etapa obligatoria en todo procedimiento judicial. Sin embargo, las estadísticas demuestran que dicho mecanismo no ha tenido un impacto significativo en la solución de las controversias y en la descarga procesal, entre otros motivos debido a la cultura judicial tradicional de los jueces (prefieren sentenciar antes que conciliar), cultura litigiosa de los justiciables (cultura del conflicto), desconocimiento del tema por parte de los sujetos procesales (jueces, abogados y justiciables), falta de capacitación de los operadores judiciales, falta de difusión de los beneficios de la conciliación, carencia de una política judicial de promoción efectiva de este mecanismo, etc.

Las interrogantes que surgen de lo anteriormente expuesto son: ¿la incidencia de la conciliación judicial en los procesos civiles en los juzgados civiles y mixtos puede convertirse en un importante componente de descarga procesal?, ¿cuáles son las causas que han motivado la escasa incidencia de procesos concluidos mediante la conciliación judicial?, ¿qué medidas deben de implementarse para consolidar una política judicial de efectiva promoción de la conciliación judicial?, ¿es el juez el tercero adecuado para involucrarse en el caso como conciliador?, ¿la conciliación delegada a un tercero permitirá una mayor incidencia de casos conciliados?, ¿qué criterios debe manejarse para escoger los casos que son adecuados para conciliar?.

ESTADO DE LA CUESTION

En los últimos años se ha gestado un movimiento orientado a la regulación de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos. En esa perspectiva, la Ley de Conciliación No 26872 (13 de noviembre de 1997)⁷, regula la conciliación extrajudicial, convirtiendo al Perú, después de Colombia y Argentina, en pionero de los mecanismos alternos de solución de conflictos en América del sur⁸. La ley en referencia alude que la conciliación extrajudicial se realiza de modo independiente de la conciliación judicial prevista en el Código Procesal Civil.

Sin embargo, años antes de la gestación de la Ley de Conciliación Extrajudicial, el 28 de julio de 1993 entró en vigencia el Código Procesal Civil, promulgado el 29

⁷ Posteriormente se expidieron las siguientes normas: Ley 27218 (12 de diciembre de 1999) de prórroga del inicio de la obligatoriedad de la conciliación a partir del 14 de enero de 2001; Ley 27398 (13 de enero de 2001) que dispuso que la obligatoriedad de la conciliación comenzaría el 1 de marzo de 2001; Ley 28163 (10 de enero del 2004) que modificó diversos artículos de la Ley de Conciliación Extrajudicial (LCE); y, finalmente el Decreto Legislativo No 1070 (27 de junio de 2008) que modifica e incorpora artículos a la LCE.

⁸ Dossier: Resolución Alternativa de Conflictos en América (varios autores). Revista Sistemas Judiciales. Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). Año 1 No 2. Argentina, enero 2002. pp. 88-104.

de febrero de 1992 mediante Decreto Legislativo Nro. 768, reemplazando de éste modo el viejo Código de Procedimientos Civiles de 1912.

Una de las novedades que trajo el nuevo código (CPC) fue el tratamiento sistemático de las formas especiales de conclusión del proceso en el Título XI de la Sección Tercera, en el que se regula, entre otras instituciones, la conciliación judicial (artículos 323 al 329), el cual además constituye etapa procesal obligatoria en todos los procedimientos regulados por el CPC.

Últimamente, el 27 de junio del 2008 se expidió el Decreto Legislativo No 1070 que modifica los artículos 324 y 327 del CPC, siendo la modificación legal más importante que la conciliación en el seno de los procesos judiciales se llevará a cabo ante un centro de conciliación elegido por las partes; empero, si las partes lo solicitan, puede el juez convocarla en cualquier estado del proceso.

Nelson Ramírez Jiménez⁹ señala que “el juez debe ser consciente de que la conciliación constituye la máxima posibilidad de autocomposición del litigio. Bien dirigida por él, debe generar que la estadística de solución de conflictos crezca, a la vez que la carga procesal disminuya, en la misma medida en que crecería el prestigio de su despacho y del sistema de justicia en general”. En efecto, un tema vinculado íntimamente a la conciliación judicial es la descarga procesal. La CERIAJUS y diversas instancias de la reforma judicial han coincidido que uno de los grandes problemas del poder judicial es la sobrecarga procesal de las diversas instancias jurisdiccionales a nivel nacional.

Por su parte, Wilson Hernández Breña¹⁰ afirma que la carga y descarga procesal se pueden analizar a partir de las siguientes interrogantes: ¿cuántos expedientes ingresan?, ¿cuántos expedientes se resuelven? y ¿cuántos expedientes quedan pendientes de resolver?.

⁹ Conciliación Judicial. Jurídica. Suplemento de Análisis Legal del diario oficial El Peruano. Año I, edición 1. Lima, 26 de abril de 2004. p. 6.

¹⁰ Carga y Descarga Procesal en el Poder Judicial: 1996-2005. De lo general a lo particular, de lo cotidiano a lo preocupante. Consorcio Justicia Viva. Lima, 2006. 185 p. El mismo autor en su libro “La carga procesal bajo la lupa: por materia y tipo de órgano jurisdiccional”; Consorcio Justicia Viva. Lima, abril 2008 p. 63, proporciona datos estadísticos sobre la carga procesal en el año 2006: expedientes ingresados 1,083,460; expedientes resueltos 935,131; expedientes pendientes de resolver 1,102,861; además refiere que “los órganos jurisdiccionales más abundantes en el país son los juzgados especializados y mixtos. Por ello mismo, son los que concentran la mayor cantidad de expedientes ingresados (578 mil) como pendientes (724 mil) y resueltos (444 mil)”. Asimismo, tanto Hernández Breña (13 mitos sobre la carga procesal: anotaciones y datos para la política judicial pendiente en la materia. Justicia Viva. Lima, setiembre 2007 pp.67) como Sergio Salas Villalobos (Cuadernos de derecho judicial; Pro Justicia. Lima, 2006. pp.145) desarrollan la temática de la carga y descarga procesal.

Finalmente, considero pertinente citar al mismo autor, quien expresa:

“El producto final más visible del juez y del Poder Judicial es la resolución de casos, también denominada descarga procesal. Los 973,000 expedientes resueltos en el 2005 son mayores que hace diez años, pero no siguieron una ruta continua de incremento sino que se observaron distintos momentos en su evolución. Entre 1996 y 1999 crecieron cada vez a un ritmo menor, tendencia que para los años siguientes fue la contraria. A partir de entonces, la producción total en el Poder Judicial más bien parece haberse estancado”.