



JUSTICIA CENTRADA EN LAS PERSONAS

VÍAS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS DE FAMILIA Y VIVIENDA EN PERÚ

Efectividad de los abordajes y respuestas



Centro de Estudios de Justicia de las Américas
Justice Studies Center of the Americas



IDRC • CRDI

International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

Canada



Centro de Estudios de Justicia de las Américas



IDRC · CRDI

International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

“JUSTICIA CENTRADA EN LAS PERSONAS:

***Acceso a la justicia formal, alternativa y
comunitaria en Colombia y el Perú”***

2024

© 2024 Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA)

San Pio X 2460 oficina 608, Providencia

Santiago, Chile

Tel. +(569) 56112162

www.cejamericas.org

Justicia Centrada en las Personas: Acceso a la justicia formal, alternativa y comunitaria en Colombia y el Perú

Registro de Propiedad Intelectual: 2024-A-8853

ISBN: 978-956-8491-99-4

Equipo Editorial y Gráfico:

CEJA

Esta publicación se distribuye gratuitamente. Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido con inclusión expresa de la fuente.

VÍAS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS DE FAMILIA Y VIVIENDA EN PERÚ:

Efectividad de los abordajes y respuestas

*Este estudio ha sido diseñado y conducido por el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA). Conformaron el equipo de investigación en el Perú: Eduardo Vega y Federico Chunga (Lima), Cristell Casani (Arequipa), Liliana Fernández (Loreto) y Victoria Ormeño (Lima). El estudio ha recibido las contribuciones de Nataly Ponce, Lorena Espinoza, Matías Sucunza y Javiera Domange.

1. RESUMEN EJECUTIVO

En junio de 2023, el Centro de Estudios de Justicia de las Américas (CEJA) inició el presente informe, cuyos objetivos fueron: (i) analizar las barreras de acceso y operatividad de tres vías de abordaje y transformación de conflictos en Perú, específicamente la vía judicial, los métodos de resolución de conflictos (MASC) y la justicia comunitaria -con énfasis en la justicia de paz-; y (ii) formular recomendaciones al Estado para fortalecer y mejorar su funcionamiento.

La investigación fue realizada por un equipo de trabajo radicado en Perú, enfocándose en ciertas ciudades priorizadas.

El proyecto se justificó por dos razones principales: la prevalencia de conflictos civiles y familiares y las limitaciones en el acceso a la justicia evidenciadas por las personas involucradas, especialmente aquellas en condiciones de vulnerabilidad, con particular atención a las mujeres en contextos de pobreza o extrema pobreza.

La pesquisa comprendió la recopilación, validación y análisis de información cuantitativa y cualitativa a nivel nacional y en las ciudades de Lima, Callao, Arequipa e Iquitos. Incluyó 172 entrevistas en profundidad, la mayoría dirigidas a personas usuarias, así como a jueces y juezas, conciliadores/as, expertos/as y actores claves (stakeholders).

También se realizó una amplia difusión y discusión metódica de los hallazgos con diferentes grupos de expertos/as, lo cual facilitó la formulación de recomendaciones que incluyen propuestas de políticas públicas para mejorar el acceso y la operatividad de la justicia en ambos tipos de conflictos.

En términos generales, el estudio identifica similitudes en los hallazgos en las ciudades priorizadas. Esto no significa que la política pública no deba considerar un enfoque territorial que aborde la desigualdad histórica entre zonas urbanas y rurales, y entre la capital del país (Lima y Callao) y regiones como Arequipa e Iquitos, especialmente en materia de pobreza, eficiencia y presencia del Estado. En lo que interesa a nuestro estudio, esta desigualdad es mucho más evidente en relación con la justicia de paz, aunque no es ajena a las otras vías de solución de conflictos.

Entre los principales hallazgos destacan:

a) El Estado carece de información actualizada y de calidad sobre los MASC y su aplicación e interacción con el sistema judicial. Por ejemplo, a casi treinta años de vigencia de la ley de conciliación, no ha habido una evaluación completa sobre su impacto ni se ha implementado una política pública consistente para mejorar la difusión, el acceso y la calidad del servicio de conciliación, ni la función de los juzgados de paz.

b) Persiste en la sociedad peruana una cultura de la litigiosidad, lo que contradice uno de los principales objetivos de los MASC –la construcción de paz a través de mecanismos autocompositivos– y sus finalidades mediatas, como contribuir a disminuir la histórica sobrecarga del sistema de justicia tradicionales.

c) La política pública de conciliación extrajudicial presenta debilidades vinculadas a la ausencia de evaluaciones sobre sus avances y necesidades de ajustes. Durante las últimas dos décadas no se han realizado monitoreos rigurosos. También se constatan debilidades específicas asociadas a: (i) la labor de supervisión estatal de los centros de conciliación privados; y (ii) el proceso de formación, capacitación y acreditación de conciliadores/as, más enfocado en temas legales que en habilidades blandas, fundamentales para el tipo de conflictos que abordan y el rol que cumplen.

En este contexto, existe una fuerte percepción de que la conciliación extrajudicial en los casos civiles se ha convertido en un trámite más, cumplido solo por ser un requisito obligatorio para acceder a la vía judicial. La posibilidad de conciliar extrajudicialmente en estos casos se verifica como mínima, encareciendo el acceso a la justicia. Por el contrario, siendo voluntaria, la conciliación extrajudicial en asuntos de familia tiene una mayor demanda, lo cual se explicaría por la naturaleza del conflicto –mayoritariamente de alimentos– y el perfil de las solicitantes –principalmente mujeres con escasos ingresos y urgencia de obtener una pensión alimenticia para sus hijos–.

Este hallazgo pone en entredicho la discusión entorno a la obligatoriedad o vinculatoriedad de los MASC y su relación con la utilidad del servicio que prestan. Al mismo tiempo, sirve como evidencia de que la conciliación debidamente implementada puede ser un vehículo eficiente y eficaz para solucionar conflictos de manera rápida y justa.

d) El tratamiento de los casos familiares en las distintas vías evidencia déficits en el tipo de atención brindada. Los principales problemas radican en la falta de adecuación “del medio y la forma” a la naturaleza y características de los conflictos, que exigen un tratamiento integral más humano y menos jurídico. Por ejemplo, en la vía judicial se identifica como una debilidad que la capacitación se enfoque en aspectos legales de la problemática, pero casi en ningún caso en las dimensiones sociales o psicológicas.

e) Existe una marcada insatisfacción de las personas usuarias del servicio judicial. Las razones de esta insatisfacción son múltiples, destacando la demora en el procesamiento de los casos, atribuida a la excesiva carga procesal y la persistente cultura litigiosa, y la percepción de trato discriminatorio manifestada por los usuarios, especialmente por razones económicas o raciales.

Esto difiere de la apreciación que tienen las personas usuarias respecto a las vías de conciliación extrajudicial y comunitaria. La gratuidad –en el caso de los centros estatales– o el bajo costo en comparación con la vía judicial –en el caso de los centros privado–, son factores que contribuyen a su valoración positiva. No obstante, también sobre ellas existe una percepción negativa, relativas a (i) el tiempo que emplean en abordar el proceso, y (ii) las expectativas insatisfechas por no lograr un acuerdo eficaz, afectando especialmente a mujeres de escasos recursos de las zonas periféricas de las ciudades y regiones con altos niveles de pobreza.

A partir de los hallazgos, se propician algunas recomendaciones tendientes a fortalecer las políticas públicas de solución de conflictos en casos civiles y familiares, haciendo especial énfasis en: (i) la conciliación (judicial y extrajudicial) y la justicia de paz; y (ii) la efectiva vigencia del derecho fundamental al acceso a la justicia de aquellas personas en especial situación de vulnerabilidad.

2. OBJETIVOS

El estudio tiene como propósito analizar: (i) las vías de solución de controversias que existen en el Perú para garantizar el acceso a la justicia en los conflictos de familia y de vivienda; y (ii) su efectividad para lograr los objetivos declarados al instituirlos.

La propuesta se justifica en dos ejes principales: la prevalencia de estos conflictos y la particular incidencia de los obstáculos o limitaciones en el acceso a la justicia para las personas en situación de vulnerabilidad.

Según el World Justice Project (2023), en Perú, el 44% de las personas declaró tener un problema jurídico, pero solo el 21% tuvo la oportunidad de obtener ayuda para solucionarlo. Dentro de este último grupo, solo el 47% logró resolverlo efectivamente.

Este análisis se desarrolla en un contexto de altos niveles de pobreza monetaria (18,9% en la prepandemia por COVID-19), con una marcada diferencia entre las zonas urbanas (12,4%) y rurales (41,4%). Esta brecha socioeconómica se agrava al observar la pobreza extrema: el 5% de la población nacional se encuentra en esta situación, con un 1,7% en áreas urbanas y un 16,6% en zonas rurales (CEJA - IDRC Canadá, 2023:10-11).

La falta de ingresos regulares para satisfacer las necesidades básicas es una de las principales causas de la pobreza, ya que priva a las personas y familia del acceso a derechos fundamentales como la alimentación, la salud, la vivienda, la educación y la justicia.

Aunque esta carencia es más acentuada en el contexto rural, adquiere mayor preponderancia en los procesos de búsqueda de justicia en las ciudades, debido a la dependencia de las personas hacia la renta. En el mundo rural, esta dependencia se relativiza por la coexistencia de otras formas de transacción e intercambio distintas de las monetarias.

El aumento de la conflictividad familiar y los problemas relacionados con la vivienda están estrechamente asociados a la falta de renta. Esta relación se explica a partir de varios factores interconectados. La escasez de ingresos limita el acceso a viviendas adecuadas y asequibles, obligando a las familias a vivir en condiciones precarias, con hacinamiento y falta de servicios básicos como agua potable, energía y saneamiento. Estas condiciones pueden exacerbar las tensiones familiares, dificultando la convivencia armoniosa.

La inseguridad económica generada por la falta de renta aumenta el estrés y la ansiedad en los miembros de la familia, la preocupación constante por la supervivencia económica y la incapacidad para satisfacer necesidades básicas pueden provocar o agravar conflictos y altercados dentro del hogar.

La falta de recursos económicos también limita el acceso a la educación y las oportunidades de empleo, perpetuando un ciclo de pobreza y restricciones conflictivas para el ejercicio de la autonomía personal y la construcción de proyectos de vida personales y comunitarios.

En contextos de bajos ingresos y condiciones estructurales de desigualdad, las decisiones sobre el uso de los recursos limitados pueden convertirse en una fuente significativa de disputas. Por ejemplo, la decisión de priorizar la alimentación sobre el pago del alquiler puede generar desacuerdos y tensiones. La inestabilidad en la vivienda, como desalojos frecuentes o la incapacidad para pagar el arriendo, puede generar un ambiente de incertidumbre y miedo, afectando la estabilidad emocional y psicológica de las familias. Esto puede acrecentar o desencadenar conflictos entre los miembros de la familia, así como con los propietarios o vecinos.

La pobreza monetaria (ya aún más la multidimensional) puede influir en los conflictos familiares, especialmente en aquellos relacionados con alimentos, el régimen de visitas o las tareas de cuidado de los niños. Los niños en hogares monoparentales, y particularmente quienes se encuentran en situación de pobreza, están en mayor riesgo de enfrentar conflictos familiares (McLanahan y Sandefur, 1994). Estos problemas pueden agravarse debido a la falta de recursos económicos para solventar disputas legales o para proveer adecuadamente a los niños, niñas y adolescentes.

Las mujeres al frente de hogares monoparentales se encuentran en una situación aún más crítica debido a diversos factores que visibilizan la desigualdad de género y su estrecha relación con la pobreza, como brechas salariales, discriminación laboral y falta de acceso a servicios de cuidado infantil asequibles.

En relación con los problemas asociados a la vivienda, un estudio de Espinoza y Fort (2020) encuentra que en las últimas dos décadas las ciudades peruanas se han expandido cerca del 50%, y que el 93% de este crecimiento es de carácter informal. Esta situación conlleva carencias asociadas al acceso de servicios básicos, poniendo en riesgo el goce de otros derechos como la salud. El mismo estudio concluye que las personas que habitan estos lugares deben esperar en promedio 14 años para acceder a esos servicios. Según los autores, estas cifras convierten a Perú en el segundo país con más asentamientos informales de Latinoamérica, después de Cuba.

Esta situación se ve fomentada por un gran déficit habitacional, lo que ha potenciado el crecimiento de la propiedad horizontal y, con ello, algunos conflictos habitacionales previsibles en una población que se enfrenta por primera vez a este fenómeno.

Los asentamientos informales son tierra fértil para el surgimiento de conflictos mayores, como disputas entre grupos por el control del territorio o de las organizaciones vecinales, y el surgimiento de mecanismos de gobernanza paralelos a los del Estado que promueven modos de administrar reñidos con la eficiencia y transparencia pública.

3. METODOLOGÍA

El estudio utilizó una metodología mixta, integrando tanto métodos de análisis cualitativos como cuantitativos. Esta combinación permitió recopilar y analizar información desde diferentes perspectivas y niveles.

Dada la naturaleza del informe, se otorgó preeminencia a la dimensión cualitativa. El principal objetivo fue conocer, comprender e interpretar las perspectivas de los actores clave (*stakeholders*), los operadores de justicia y las personas usuarias. Para ello, se realizaron tres rondas de trabajo de campo en Lima (piloto y levantamiento de información), Arequipa e Iquitos (recuperación de información).

Complementariamente, la vía cuantitativa se utilizó para: (i) cuantificar y contextualizar el escenario de emergencia de los conflictos de familia y vivienda estudiados; y (ii) caracterizar las vías de solución mediante análisis estadístico a nivel nacional y regional.

3.1. Fuentes de información

Para la realización del estudio se utilizaron tanto fuentes primarias como secundarias. Entre las fuentes primarias se destacan: entrevistas semiestructuradas, observaciones no participantes, conversatorios y talleres con diversas audiencias. En cuanto a las fuentes secundarias, se priorizó

el uso de bases de datos administrativos de acceso público y la revisión documental de materiales existentes (por ejemplo, documentos e informes sobre las temáticas tratadas, material de IDRC o literatura general) y producidos específicamente para la investigación (como reportes de viajes, documentos de talleres y productos comunicacionales).

3.2. Técnicas e instrumentos de recolección de datos

La recopilación de información cualitativa se realizó mediante entrevistas individuales presenciales y telemáticas⁶⁶, utilizando instrumentos especialmente diseñados, como pautas de entrevistas y guías de observación.

La información primaria se recolectó a través del trabajo de campo in situ, particularmente con personas usuarias, operadoras de las vías de conciliación extrajudicial y justicia comunitaria, actores clave urbanos y jueces.

A lo largo del análisis y evaluación, se utilizó un enfoque participativo para retroalimentar la investigación con las perspectivas, aportes y recomendaciones de los grupos locales de investigación, el IDRC y otros aliados estratégicos.

Finalmente, el 28 de mayo de 2024, CEJA convocó una reunión de trabajo con expertos y expertas en Lima para discutir críticamente una versión preliminar de este informe. Estos aportes permitieron enriquecer el estudio, ajustar las conclusiones y mejorar sus recomendaciones.

3.3. Muestra

Dada la naturaleza principalmente cualitativa del estudio, se utilizó un método de muestreo intencionado para seleccionar las ciudades en las que se realizó el trabajo de campo y las entrevistas semiestructuradas. Se eligieron tres ciudades inicialmente: Lima, incluyendo Callao, Arequipa e Iquitos, y se añadió una cuarta ciudad, Piura, para complementar el estudio.

67 Previo a su instrumentación, se llevó adelante un trabajo previo de coordinación con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, el Poder Judicial y los centros de conciliación privados. Cada persona entrevistada suscribió una declaración de consentimiento informado, autorizando la utilización de la información brindada.

Los criterios de selección fueron los siguientes:

a) Diversidad regional: Representación de las principales regiones naturales (v.gr., costa, sierra y selva).

b) Oferta de vías de justicia: Disponibilidad y variedad de mecanismos de justicia en cada ciudad.

c) Complejidad urbana: Incluyó ciudades capitales, intermedias y pequeñas, considerando su volumen de población.

d) Particularidades demográficas e interseccionalidad: Ejemplos como la tasa de nacidos vivos de mujeres menores de 15 años de edad; y,

e) Pobreza multidimensional: Niveles de pobreza que afectan a la población de cada ciudad.

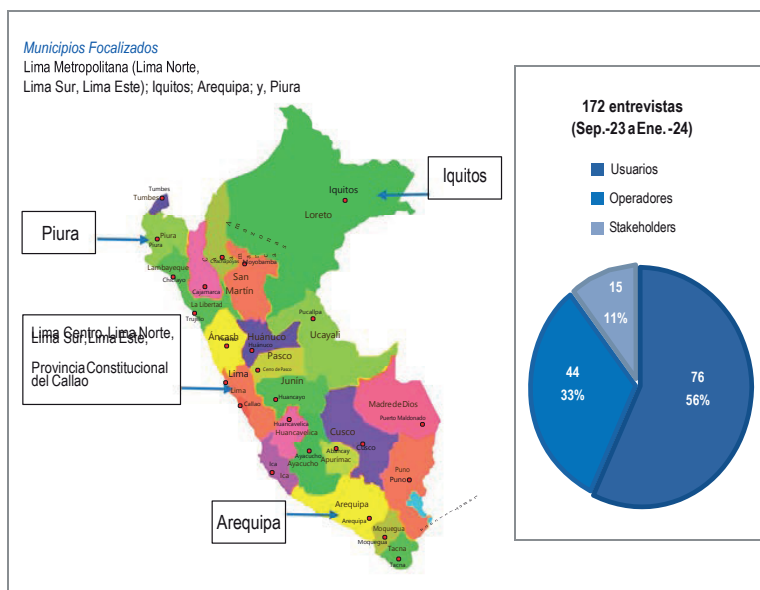
Para determinar la muestra de personas entrevistadas se consideraron las siguientes variables:

a) Operadores de justicia: Integrantes de instituciones de provisión de justicia en las vías estudiadas.

b) Actores clave (stakeholders): Personas influyentes en la construcción de la agenda nacional sobre vías de justicia, incluyendo representantes de organismos multilaterales, formuladores de políticas, académicos y representantes de la sociedad civil organizada; y,

c) Usuarías y usuarios: Personas que utilizan las distintas vías de justicia y han experimentado conflictos familiares y de vivienda. Se puso un énfasis especial en muestrear a mujeres, debido a su mayor vulnerabilidad en los conflictos tratados. También se incluyó a personas con procesos judiciales recientes o concluidos en los últimos cuatro meses para obtener una evaluación integral de su experiencia en el sistema de justicia.

Gráfico N° 1
Componentes de la muestra



Fuente: Elaborado por CEJA -IDRC Canadá (2023)

3.4. Procesamiento de datos

La información cualitativa se procesó mediante un análisis de contenido, utilizando la plataforma *Atlas.ti* para asistir en esta tarea. Se consideraron las preguntas, criterios y variables que guían el estudio, y se emplearon matrices para la organización, el entrecruzamiento y la validación de datos.⁶⁸

⁶⁸ Entodo el proceso de análisis de la información cualitativa se guardó confidencialidad de las personas entrevistadas, a fin de impedir que sean individualizadas por sus declaraciones o argumentos, salvo casos de especial interés en que: (i) se sopesaron los riesgos de dicha exposición; y, (ii) se contó para ello con el consentimiento informado de la persona involucrada.

4. PERÚ EN CONTEXTO

4.1. Información relevante sobre el país

El Perú es una república democrática, social, independiente y soberana (art. 43, Constitución Política). Ubicado en la costa oeste de Sudamérica, el país cuenta con una población de 33.7 millones de personas (Instituto Nacional de Estadística e Informática, 2023:9).

En el último siglo, Perú ha pasado de ser predominantemente rural (64.6% según el censo de 1940) a ser principalmente urbano (82.6%) y costeño (INEI, 2023:23). Hasta el censo de 1961, el 52.3 % de la población se concentraba en la sierra y el 39 % en la costa. Sin embargo, en el censo de 2017, se constató que el 58 % se encontraba en la costa, el 28.1% en la sierra y el 13.9% en la selva (INEI, 2023:18).

Perú es un país pluricultural, donde se hablan 47 idiomas y conviven 55 pueblos indígenas.⁶⁹ Según el censo de 2017, cerca de 4.3 millones de personas manifestaron hablar un idioma indígena como lengua materna (como el quechua, aymara o alguno de los idiomas amazónicos). Además, 6 millones de personas, aproximadamente el 18% de la población total, se autoidentificaron como quechuas, aymaras o pertenecientes a un grupo indígena amazónico.

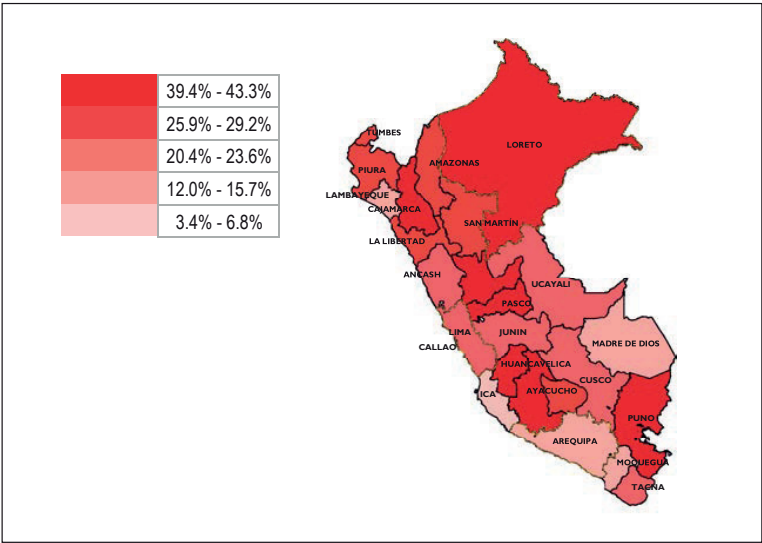
Es también un Estado fuertemente centralizado, donde el 33 % de la población se encuentra en la capital, Lima, y más del 82% en áreas urbanas. Las capitales regionales más importantes y con mayor población son: La Libertad, Piura, Arequipa, Cajamarca y Cusco, aunque con poblaciones significativamente menores a la de Lima.

69 Según la Base de Datos de Pueblos Indígenas del Ministerio de Cultura de Perú, disponible en: <https://bdpi.cultura.gob.pe/pueblos-indigenas/>. Cabe señalar que esta base es referencial, por lo que el número de pueblos indígenas podría aumentar cuando otros logren su inscripción.

Estas características reflejan las profundas disparidades regionales en la distribución de la pobreza. Como muestra el siguiente mapa (CEJA - IDRC Canadá, 2023:11), la extrema pobreza se concentra en algunas regiones, donde dos de cada cinco personas viven en condiciones de grave privación. En contraste, las zonas con colores más claros presentan porcentajes significativamente más bajos (de 3.4 % a 23.6 %), lo que indica una situación menos severa pero igualmente preocupante.

Como puede observarse en el gráfico, Loreto, una de las tres regiones estudiadas y ubicada en la Amazonía, presenta un alto nivel de pobreza extrema. Esto está relacionado con la vastedad de su territorio, las dificultades de acceso a los pueblos más alejados,⁷⁰ especialmente los indígenas,⁷¹

Gráfico N° 2
Niveles de pobreza



Fuente: Elaborado por CEJA -IDRC Canadá (2023)

70 Iquitos tiene la particularidad de ser la única ciudad de Perú a la que no se puede acceder por vía terrestre desde otras regiones, sino sólo por vía aérea y fluvial.

71 En ciertas zonas -por ejemplo, en el Lote 8- la actividad petrolera ha causado la contaminación del agua y del suelo, así como la desaparición de diversas especies. Ello ha sido denunciado por las comunidades *achuar*, *kichwa*, *kukama* y *urarina* (United Nations Development Programme, 2022).

la infraestructura, los recursos naturales y económicos, y la inversión en servicios básicos. Cada uno de estos aspectos juega un rol crítico en la prevalencia de la pobreza extrema. Regiones con tasas altas, como Loreto, enfrentan desafíos adicionales, como menor acceso a mercados, educación limitada y servicios de salud insuficientes (CEJA - IDRC Canadá, 2023:10-11).

Otro elemento significativo es el análisis de la pobreza y su impacto desde un enfoque de género (CEJA - IDRC Canadá, 2023:19). En el ámbito urbano, los hogares encabezados por mujeres presentan sistemáticamente tasas de pobreza superiores a aquellos liderados por hombres. En 2017, la pobreza urbana en estos hogares alcanzó el 43 %, comparado con el 33 % en los liderados por hombres. Si bien en los años sucesivos esta brecha disminuye levemente, no altera la diferencia señalada, evidenciando las desigualdades estructurales que enfrentan las mujeres en el acceso a recursos, servicios esenciales y oportunidades.

Por otro lado, la pobreza extrema urbana muestra un patrón distinto. En 2020, se observa un aumento dramático, duplicándose las tasas tanto para hogares liderados por hombres como por mujeres, alcanzando el 26 % en ambos casos. Este fenómeno podría estar relacionado con la crisis sanitaria global y sus consecuencias económicas, afectando de manera aguda a los sectores más vulnerables de la sociedad.

En contraste, los entornos rurales presentan una situación diferente. Aunque las tasas de pobreza son generalmente más bajas en comparación con el ámbito urbano, las diferencias de género son más acentuadas en la pobreza extrema. En 2020, la pobreza extrema en hogares rurales liderados por mujeres alcanzó el 8 %, frente al 7 % en aquellos liderados por hombres. Este aumento puede estar vinculado a factores estructurales y culturales que perpetúan la desigualdad.

La persistencia de estas desigualdades tiene implicaciones directas en el uso de vías de justicia en Perú. Las mujeres, que enfrentan mayores niveles de pobreza y vulnerabilidad, son más propensas a encontrarse en situaciones de conflicto y a necesitar servicios de justicia. Sin embargo, su capacidad para acceder a estos servicios está condicionada por su situación económica y el entorno geográfico en el que se encuentran.

Cabe remarcar que estas situaciones se perpetúan, pese a los avances logrados por el país en materia de crecimiento económico y reducción de la

pobreza en las dos décadas anteriores a la pandemia de COVID-19. La estabilidad macroeconómica, la apertura comercial y un entorno internacional favorable le permitieron convertirse en una economía de ingreso mediano alto, con un aumento del ingreso *per cápita* desde los US\$ 2,040 en 2002 hasta los US\$ 7,126 en 2022 (OCDE, 2023).

Sin embargo, diversos organismos internacionales han advertido que el país sigue enfrentando amenazas significativas para alcanzar un mayor desarrollo y prosperidad, como el impacto del cambio climático, las desigualdades y su estructura económica primaria (o dependiente de sus recursos naturales). Además, los desarreglos constitutivos no abordados limitan la creación de empleos formales, la diversificación económica y el ritmo de reducción de la pobreza y la desigualdad (OCDE, 2023).

En este contexto, la OCDE ha señalado que “una mejor calidad de los servicios públicos, una gobernanza más sólida, un entorno empresarial propicio y estabilidad política serán fundamentales para un crecimiento mayor e inclusivo que promueva la reducción de la pobreza y la desigualdad” (OCDE, 2023).

En ese sentido, se constata como un factor negativo la permanente crisis política en la que se halla inmerso el país, agravada desde 2016. En los últimos siete años, Perú ha tenido seis presidentes. Esta crisis se profundizó a fines de 2021 e inicios de 2022, con un alto nivel de conflictividad social que provocó la muerte de al menos 60 personas, especialmente en la sierra sur del país (principalmente en Puno y Ayacucho) y también en Lima (CIDH, 2023).⁷²

4.2. ¿Acceso a la justicia? Estado de situación, problemas y reformas

Las vías de solución de conflictos materia de la presente investigación, enfrentan desafíos significativos en términos de accesibilidad, eficiencia y equidad, especialmente para las poblaciones vulnerables. Mientras que el

72 Cabe señalar que diferentes fiscalías de derechos humanos se encuentran investigando los casos bajo la hipótesis de uso excesivo de la fuerza y presuntas ejecuciones extrajudiciales. En su informe, la CIDH ha recomendado investigar de manera célere estas presuntas violaciones de derechos humanos, asegurar que no habrá impunidad respecto de dichos delitos y brindar una reparación adecuada a las víctimas.

sistema de justicia ordinaria muestra problemas de confianza, accesibilidad y demora en los trámites, los MASC y la justicia comunitaria ofrecen alternativas valiosas, aunque no exentas de limitaciones y áreas que requieren mejoras.

La evolución de estos sistemas y su capacidad de adaptación para responder a las necesidades de las poblaciones más vulnerables es crucial para garantizar una justicia más inclusiva y efectiva. Por ejemplo, la justicia comunitaria, a pesar de no contar con datos estadísticos sobre su oferta, desempeña un papel clave en el acceso a la justicia en sociedades donde el sistema formal es menos accesible. Esta forma de justicia, arraigada en prácticas y tradiciones locales, puede ofrecer soluciones más asequibles y pertinentes para conflictos familiares y de vivienda, especialmente en áreas rurales e indígenas.

Organismos como la OCDE también han centrado su atención en el sistema de justicia peruano, reconociendo que su adecuado funcionamiento es fundamental para el desarrollo sostenible del país. Entre otras razones, porque *“la protección de los derechos de propiedad, la adecuada aplicación de las normativas y el cumplimiento de los contratos privados requieren un sistema judicial eficaz”* y estas instituciones son vitales para proteger *“los rendimientos de los inversores, [reducir] los costos de transacción y [disuadir] comportamientos oportunistas, incentivando así el ahorro, la inversión y los complejos intercambios económicos que son la base del comercio y la especialización. Está demostrado que la lentitud de los tribunales reduce significativamente el crecimiento económico, especialmente en sectores donde las relaciones contractuales con los proveedores son cruciales”* (OCDE, 2023:86).

Sin embargo, *“el desempeño del sistema judicial peruano está por debajo de los países de la OCDE y también de otros pares de la región, y ha verificado que tanto las empresas como los ciudadanos consideran que el sistema carece de transparencia y accesibilidad y es ineficaz e ineficiente a la hora de resolver litigios”* (OCDE, 2023).

La percepción de falta de imparcialidad es otro factor destacado en la imagen negativa de la justicia. Más del 80% de los peruanos y peruanas sienten que esta no se administra con igualdad (Latinobarómetro, 2021). Una situación similar ocurre en relación con la corrupción. Desde que se realiza la encuesta nacional sobre percepciones de la corrupción, el Poder Judicial aparece entre las tres instituciones “más corruptas” del país (2022:29).

A lo largo de la historia, se han intentado reiteradas reformas al sistema de justicia. En el presente siglo, uno de los principales hitos fue la creación de la Comisión Especial para la Reforma Integral de la Administración de Justicia (CERIAJUS, 2003), como parte del pacto político “*Acuerdo por la Justicia*”. A través de esta comisión, se buscaba reconstruir el sistema de Justicia gravemente afectado por la corrupción generalizada durante la década de los noventa.

El informe de la CERIAJUS tuvo un notable carácter técnico y una amplia legitimidad, ya que fue elaborado con la colaboración de los órganos del sistema de justicia y mediante consultas ciudadanas. Sin embargo, su impacto en términos de implementación fue exiguo (CEJA, 2004).

En los últimos años, destaca el informe producido por la Comisión Wagner, creada en 2019 tras un escándalo de tráfico de influencias y corrupción en los altos mandos del Poder Judicial, conocido como el “Caso Cuellos Blancos”. Las recomendaciones de este informe fueron incorporadas en la Política Pública de Reforma del Sistema de Justicia (2021-25), cuya aplicación “*se ha visto frenada hasta ahora por volatilidad política e inestabilidad en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos*” (OCDE, 2023:88), producto de la aludida crisis política e institucional mencionada.

Actualmente, opera el Consejo Para la Reforma del Sistema de Justicia, compuesto por los principales mandatarios y funcionarios de las instituciones más relevantes del Estado.⁷³ Este organismo ha sido creado para impulsar la reforma, monitorear su implementación y coordinar la ejecución de la política a cargo de las entidades que integran el ecosistema de justicia.

Entre los principales problemas identificados en relación con la vía judicial, destacan: (i) la existencia de una proporción significativa de juezas contratadas bajo modalidades de corta duración (61%),⁷⁴ quienes, por esa condición, pueden ser destituidas fácilmente de su cargo; (ii) la vigencia de dos mecanismos para el nombramiento de jueces interinos, ajenos a la selección por méritos. Uno de estos mecanismos es la contratación de

73 Creado mediante la Ley N° 30942, el Consejo se encuentra conformado por lo/as presidente/as de la República, del Congreso, del Poder Judicial, del Tribunal Constitucional, de la Junta Nacional de Justicia, así como por el Fiscal de la Nación, el Contralor General y el Defensor del Pueblo.

74 Durante la pandemia de COVID-19 este porcentual aumentó el 5 %.

juezas titulares con carácter interino para una función de nivel superior a aquella para la que fueron inicialmente nombradas (juezas provisionales). El otro, consiste en la designación de jueces supernumerarios y fiscales provisionales, elegidos de la lista de candidatos que no superaron el proceso de selección, también con contratación temporal. Un sistema similar se utiliza para los fiscales; y, (iii) la sobrecarga de casos (OCDE, 2023:88).

Por otro lado, los MASC como la conciliación, se presentan como una vía más flexible y accesible para resolver disputas. Estos métodos se enfocan en el diálogo y la búsqueda de acuerdos mutuamente beneficiosos, lo que puede ser especialmente valioso en comunidades donde existe desconfianza hacia el sistema judicial formal o donde las normas culturales favorecen los modos compositivos, dialógicos o colaborativos. Los MASC pueden ser más rápidos y menos costosos que los procedimientos judiciales tradicionales, lo que los hace particularmente atractivos para las poblaciones en situación de vulnerabilidad.

No obstante, existe una diferencia sustancial entre los procesos de conciliación estudiados. De acuerdo con la normativa vigente, la conciliación en temas de familia es facultativa o voluntaria, mientras que en cuestiones civiles es obligatoria, constituyendo un requisito de admisibilidad de la demanda judicial. Como se desarrollará, esta diferenciación impacta de forma considerable en el uso y la eficacia de la herramienta.

En Perú, hay 84 centros de conciliación públicos y gratuitos, lo que representa una tasa de 0,25 centros por cada 100.000 habitantes. La falta de centros de conciliación accesibles implica que gran parte de la ciudadanía enfrente importantes obstáculos en la resolución de sus conflictos, lo que puede derivar en la perpetuación de ciclos de violencia y en la marginación de los más vulnerables (SISCONCI, 2024).

Las poblaciones indígenas y rurales, así como las mujeres y los niños, son particularmente afectadas por esta falta de acceso, ya que a menudo carecen de los recursos económicos y de la información necesaria para conocer, ingresar, comprender y transitar el sistema judicial formal. En este sentido, la escasez de centros de conciliación gratuitos perpetúa las desigualdades existentes y afianza la vulnerabilidad de estos grupos.

De allí que la oferta pública de MASC se erija como una estrategia clave para democratizar el acceso a justicia, proporcionando a las comunidades

más desfavorecidas herramientas efectivas para la resolución de sus conflictos. La gratuidad de estos servicios asegura que la capacidad económica no sea un impedimento, contribuyendo a mitigar una barrera histórica que ha marginado a las personas en situación de vulnerabilidad.

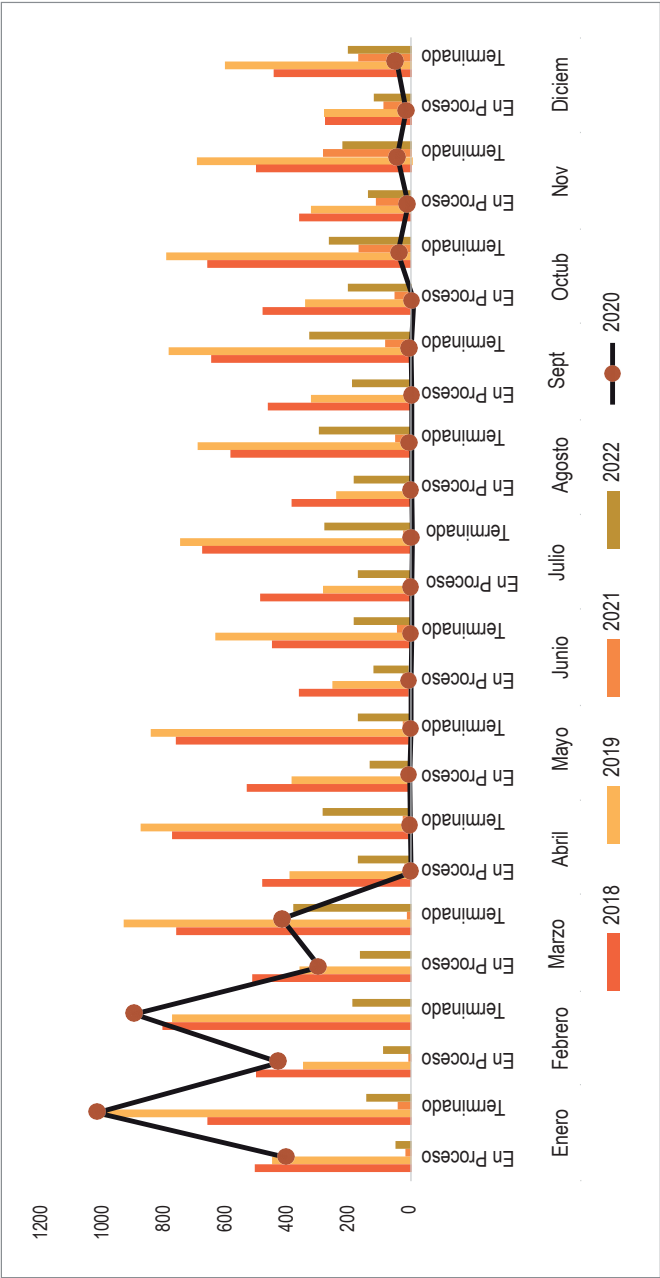
La implementación de MASC gratuitos también contribuye a: (i) la eficiencia del sistema de justicia en su conjunto, aliviando la carga de los tribunales y permitiendo que los conflictos se resuelvan de manera más ágil; (ii) la promoción de enfoques y abordajes más participativos y humanos, lo que repercute positivamente en la gestión del caso, la búsqueda de soluciones y su cumplimiento; y, (iii) la mejora en la prevención de conflictos y la promoción de una cultura de paz.

Al facilitar el acceso a mecanismos de resolución de disputas, se fomenta la gestión pacífica de las diferencias y se contribuye a la creación de entornos más estables y armoniosos, especialmente en comunidades afectadas por la violencia.

En el caso de los centros de conciliación privados, los procedimientos son más ágiles debido a su estructura acotada, lo que favorece la celeridad. Lo único que se requiere es la concurrencia de ambas partes y de la persona conciliadora.

En contraste, los centros de conciliación públicos enfrentan serios problemas de congestión. Además, han sido afectadas por externalidades que han impactado su funcionamiento. Como se observa en la siguiente gráfica sobre casos de pensión alimentaria, entre abril y noviembre de 2020 no atendieron debido a la pandemia por COVID-19. El tiempo transcurrido desde entonces no ha mostrado signos manifiestos de recuperación, dado que a fines de 2022 hubo 2,78 veces menos ingresos que en 2018.

Gráfico N° 3
Casos en proceso y terminados sobre pensión de alimentos en centros de conciliación públicos en Perú (2018-2022)



Fuente: Elaboración de CEJA a partir de datos de la Dirección de Conciliación Extrajudicial y Medios Alternativos de Solución de Conflicto del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

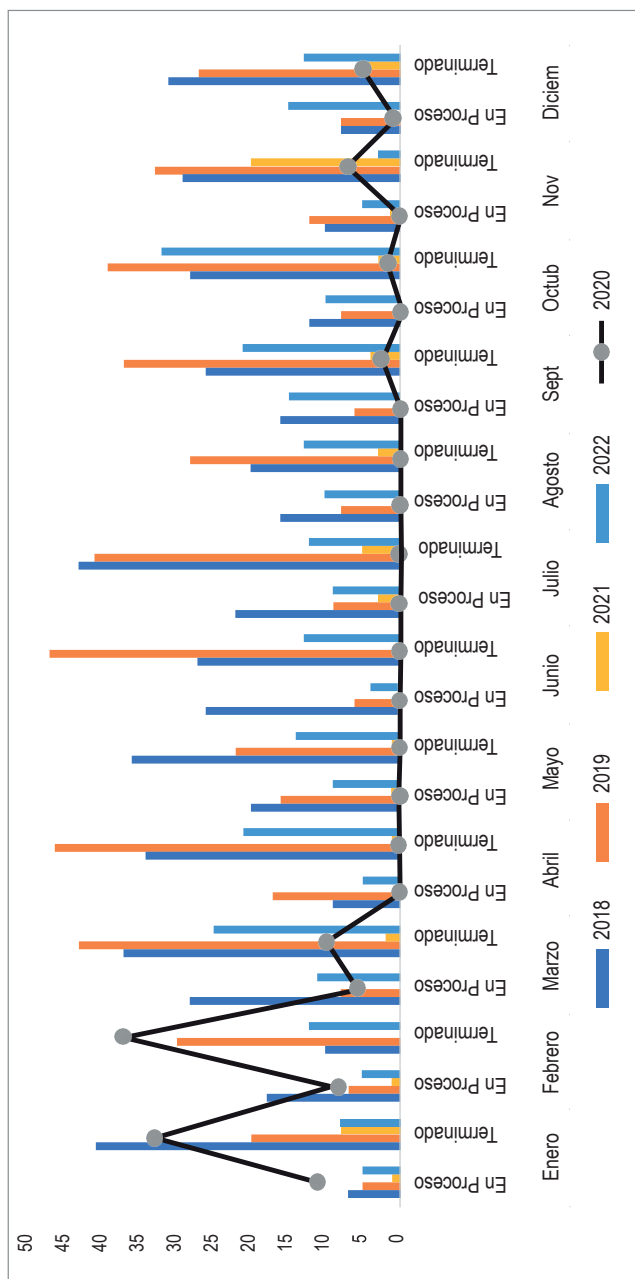
Se observa también una leve estacionalidad en la demanda de pensión alimentaria hacia el primer trimestre de 2022, la cual disminuye significativamente durante los meses de junio y agosto, para luego volver a ascender y declinar durante noviembre y diciembre.

La congestión en este tipo de conflictos durante el período analizado muestra variaciones significativas: 239 % en 2018, 185 % en 2019, 194 % en 2020, 170 % en 2021, y 218 % en 2022. Aunque en 2022 la congestión tiende a la baja, sigue estando cerca del promedio general para la vía judicial en Perú (225%).

Como mencionamos anteriormente, aunque las cifras son relativamente similares, no es posible compararlas directamente en términos de los tiempos de funcionamiento del sistema judicial, por lo tanto, estos datos solo sirven como referencia para evaluar el trabajo de la persona conciliadora.

En los casos de desalojo, la gráfica siguiente advierte un patrón similar durante la pandemia. Si bien, el volumen de demanda es menor en comparación con los casos de pensión de alimentos, se observa una reducción significativa de los casos en proceso durante el año 2020. Esta disminución de la demanda permitió incorporar al sistema casos que, en la práctica, ya habían finalizado pero que no podían ser atendidos debido a la alta carga de trabajo durante el año.

Gráfico N° 4
Casos en proceso y terminados sobre desalojo en centros de conciliación públicos en Perú (2018-2022)



Fuente: Elaboración de CEJA a partir de datos provistos por la Dirección de Conciliación Extrajudicial y Medios Alternativos de Solución de Conflictos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos

En cuanto a la vía comunitaria, Perú cuenta con una tradición histórica ejercida dentro de las comunidades, especialmente en áreas rurales y entre poblaciones indígenas y campesinas, basada en principios y prácticas locales. Su efectividad radica en su relevancia cultural y accesibilidad para comunidades que pueden sentirse distantes del sistema de justicia formal.

Este mecanismo permite resolver conflictos de manera coherente con las tradiciones y valores locales, promoviendo soluciones más sostenibles y socialmente legítimas. Sin embargo, la efectividad de esta vía puede verse afectada por dos factores: (i) la falta de reconocimiento o integración con los sistemas de justicia formal, y (ii) las preocupaciones en torno a la equidad y consistencia en la aplicación de la justicia.

Un dato relevante es que el 49% de las personas que utilizan la justicia comunitaria en los Andes Peruanos son mujeres, y la mayoría de sus demandas están relacionadas con conflictos penales y violencia contra la mujer. Esto subraya la importancia de estos mecanismos en la atención de asuntos de gran sensibilidad social y personal. No obstante, la baja proporción de conflictos familiares atendidos a través de la justicia comunitaria sugiere una posible subutilización de estos mecanismos en ciertos temas o una preferencia por resolver estos asuntos por otros medios.

Al respecto, la justicia comunitaria también desempeña un rol destacado en la gestión de casos de violencia contra mujeres, niñas y niños clasificados como graves. Del total de casos tratados, el 57,9% son graves, lo que evidencia la utilidad de este mecanismo para ofrecer instancias y soluciones culturalmente adecuadas y sensibles. Las sanciones, reparaciones y la intervención comunal son formas comunes de resolución, lo que refleja el enfoque comunitario en la resolución de conflictos.

Dentro de esta vía se encuentra también la justicia de paz. Según la Ley N° 29.824, se trata de una función u “*órgano integrante del Poder Judicial [sin pertenecer a la Carrera 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*” (art. I). Es decir, sus decisiones se motivan “*de acuerdo a su leal saber y entender, no siendo obligatorio motivarlas jurídicamente*” (art. IV). Estos servicios son gratuitos y “*deben recibir*

el apoyo del Ministerio Público, la Policía Nacional del Perú, las Fuerzas Armadas, el Ministerio del Interior, los gobiernos regionales, los gobiernos locales, las comunidades campesinas, las comunidades nativas y las rondas campesinas” (arts. VI y VII), para el adecuado cumplimiento de sus funciones.

En definitiva, la efectividad de los abordajes y respuestas depende de las formas, reglas y prácticas que definen cada vía, así como de su capacidad o incapacidad para adaptarse a las características, necesidades y circunstancias de la población en general, y de los colectivos en situación de vulnerabilidad en particular. Mientras que la justicia ordinaria ofrece un marco legal formal, los MASC y la justicia comunitaria proporcionan enfoques más flexibles y culturalmente sensibles.

El desafío consiste en garantizar que estos sistemas funcionen de manera adecuada, con abordajes deferentes y sensibles a las particularidades de los conflictos que ingresan, y de manera complementaria, proporcionando una gama completa de opciones para la resolución de conflictos que sean accesibles, efectivas y justas para todas las personas, especialmente para aquellas en situaciones de vulnerabilidad.

4.3. Calidad de las intervenciones: ¿qué información? El caso de los alimentos

Los hallazgos presentados en este informe analizan y reflexionan sobre las diversas formas en que la población peruana resuelve sus conflictos a través de la vía judicial, los Mecanismos de Resolución de Conflictos (MASC), y la justicia comunitaria en asuntos de familia y civil, haciendo hincapié en el funcionamiento, operatividad, buenas prácticas y posibilidades de mejora en cada una de estas vías.

Durante todas las fases del estudio—recolección, validación, procesamiento y análisis de información—se han tenido en cuenta las particularidades de los casos de familia (alimentos, visitas y tenencia) y civil (propiedad y convivencia vecinal) seleccionados. Sin embargo, existen pocos estudios previos que evalúen la calidad de la atención del sistema de justicia en relación con estos casos. El único proceso que ha sido analizado de manera ordenada y metódica es el de alimentos.

En 2018, la Defensoría del Pueblo publicó un informe basado en una muestra representativa de aproximadamente **3.000** expedientes a nivel nacional, los cuales estaban relacionados con las características económicas y sociales de los litigantes. Los principales hallazgos, que complementan los identificados en este informe, fueron los siguientes:

- a) El **90.2%** de las demandas presentadas por mujeres fueron de alimentos a favor de niñas, niños y adolescentes.
- b) Las mujeres representan un **95.3%** del universo de personas usuarias en procesos de alimentos.
- c) Para la mayoría de las demandantes, la pensión de alimentos es su única fuente de ingresos para cubrir las necesidades básicas de sus hijos, ya que el **50.6%** se dedica a las labores del hogar, el **16.8%** está desempleada, y solo el **16.3%** realiza una actividad laboral remunerada.
- d) En el **95.3%** de los casos, los demandados son hombres, quienes mayoritariamente se dedican a actividades remuneradas en los sectores de servicios (39.4%) y transportes (13.2%). Solo el **0.6%** de los demandados se dedica exclusivamente a las labores del hogar.
- e) Más de la mitad de los demandados mantiene un vínculo de convivencia con la demandante (**51.1%**), y algo más de la décima parte, uno matrimonial (**13.5%**).
- f) En el **53.1%** de los casos el demandado no intervino en el proceso, lo que tiene un efecto directo en cuanto al incumplimiento posterior de la sentencia.
- g) Solo en un **18.7%** de los casos se ha demandado la *asignación anticipada de alimentos*, a pesar de la importancia que tiene para satisfacer las necesidades alimenticias de los niños, niñas y adolescentes; y en aquellos caso en que se concedió el beneficio, el **70.5%** no superó los **500 soles** (151 dólares al tipo de cambio de la época).
- h) Un alto porcentaje de jueces y juezas (**81.2%**) otorga una pensión que no superaba los **500 soles**. Con ese monto se cubre la alimentación de un niño, niña o adolescentes -el promedio mensual de la Canasta Básica Familiar del INEI fue de 328 soles en el 2016-,

resultando totalmente insuficiente para atender otros aspectos indispensables para su desarrollo como salud, educación, vestido y/o recreación.

El estudio realizado señaló no haber advertido diferencias porcentuales significativas entre lo resuelto por jueces y juezas respecto de demandas presentadas por hombres o mujeres. Frente a demandas presentadas por mujeres, los jueces concedieron la pensión en un 48.2%, mientras las juezas la hicieron en un 47%. Respecto a demandas presentadas por hombres, la pensión fue concedida por jueces en un 33%, y por juezas en un 32.9%.

- i) El 37.1% de las demandas evaluadas fueron calificadas dentro del plazo legal de 5 días hábiles. Sumemos a ello lo ya mencionado: en menos del 19 % de los casos se otorgan anticipo provisorio de alimentos. Esta situación deja indefensos y pone en situación de especial vulnerabilidad a quienes recurren a dicho proceso para su subsistencia.
- j) Menos del 3% de las demandas de alimentos fueron resueltas en primera instancia dentro del plazo legal de **30 días hábiles**. Lamentablemente, casi la mitad de los procesos estudiados (47.5%) tardaron más de medio año.
- k) Solamente el **4.7%** de los procesos de alimentos se ha solucionado mediante conciliación judicial, en un tiempo promedio de 229 días (7 meses y medio). Es decir, el mecanismo judicial de conciliación no coadyuva a reducir la carga procesal de expedientes en trámite de los juzgados de paz letrado. Esto abre interrogantes en torno a cómo se trabaja con la gestión del caso (v.gr., producción de evidencias que faciliten la composición, técnicas para mejorar la comprensión y comunicación de intereses o administración de desincentivos jurisdiccionales para disuadir actitudes maliciosas o temerarias), a efectos de lograr dicho objetivo institucional.
- l) Casi la quinta parte de los procesos de alimentos son declarados en abandono (14.4%), dato que resulta problemático en varios sentidos, de los cuales destacamos los siguientes:
 - (i) conforma un porcentaje alto de mujeres que no prosiguen procesos donde reclaman mayoritariamente alimentos para

sus hijos e hijas; y, (ii) los órganos jurisdiccionales se ven incentivados a declarar el abandono a efectos de disminuir su carga procesal, no ejerciendo las facultades instructoras agravadas que tienen para motorizar esta clase de casos. Ambos supuestos suponen un empeoramiento de las condiciones de exigibilidad de derechos.

- m) El **89.6%** de las sentencias emitidas en primera instancia son declaradas firmes, por lo que procede a su inmediata ejecución a favor de la parte demandante. Solo el **10.4%** fueron apeladas.
- n) El **38.9 %** de las sentencias que concedieron una pensión de alimentos fueron cumplidas. No obstante, en el **27.3%** la entrega de la pensión se hizo efectiva en un lapso de 5 meses, mientras que en el **23.5%** el cumplimiento tardó más de 15 meses. Dichas circunstancias generan incertidumbre sobre la eficacia de las herramientas legales y judiciales existentes en el marco de las ejecuciones judiciales en general y alimentarias en particular.
- o) El formulario estándar para la presentación de demandas de alimentos es muy empleado por la ciudadanía, pues el proceso no requiere firma de abogado/a. Pese a ello, se ha detectado que presenta: (i) omisiones relevantes, tales como la imposibilidad de demandar el aumento de la pensión de alimentos previamente establecida, de solicitar una asignación anticipada de alimentos o de solicitar otras medidas cautelares; y, (ii) incongruencias que pueden confundir a la persona que pretende demandar alimentos.
- p) Más de las tres cuartas partes de las usuarias entrevistadas (**77.4%**) acuden al propio juzgado para indagar sobre el estado de sus procesos, a pesar de contar con el servicio virtual de Consulta de Expedientes Judiciales.

Las evidencias recogidas en este estudio se corresponden con las halladas en la investigación de la Defensoría del Pueblo. Entre ellas, destaca el hecho de que las solicitantes son mayoritariamente mujeres en situación de pobreza, que ven la pensión de alimentos como un medio de subsistencia para sus hijos. En muchos casos, esta pensión es su única fuente de ingresos.

Junto con lo anterior, se observa el escaso impacto de la conciliación judicial para resolver el conflicto a mediano y largo plazo, así como los serios problemas que enfrentan las demandantes para que se cumpla efectivamente una sentencia a su favor, lo cual equivale, en muchos casos, a que el conflicto no llegue a resolverse. El reconocimiento de un derecho es estéril si no se logra su cumplimiento.

4.4. ¿Cómo se regulan las vías de solución de conflictos?

4.4.1. Justicia especializada: necesaria, pero ¿suficiente?

En Perú, la mayoría de los procesos civiles están regulados por el Código Procesal Civil, vigente desde 1993 y sujeto a numerosas modificaciones desde entonces. Este código establece los mecanismos de tramitación y los plazos para procesar casos contenciosos y no contenciosos, categorizándolos en tres tipos principales: proceso de conocimiento (el más extenso en tiempo, con mayores posibilidades probatorias y recursivas), proceso abreviado (intermedio), y proceso sumarísimo (el más rápido y limitado).

Sin embargo, los procesos civiles que involucran a menores de edad, como los relacionados con pensiones alimenticias, tenencia y visitas, se rigen por una normativa procesal específica: el *Código de los Niños y Adolescentes* (Ley N° 27337). Esta ley establece que los casos de alimentos, visitas y tenencias deben seguir exclusivamente el proceso sumarísimo. El Código Procesal Civil y otras normativas sustantivas o procesales se aplican solo de manera supletoria, y el derecho consuetudinario se aplica siempre que no vulnere el orden público.⁷⁵

En cuanto al proceso de alimentos, la reciente modificación del artículo 170-A del Código de los Niños y Adolescentes (Ley N° 31.464) ha priorizado los principios de oralidad, concentración, celeridad y economía procesal. Esto obliga al juez a comunicar verbalmente su fallo durante la audiencia única e informar por escrito en los siguientes cinco días.

75 Según el artículo VII del Título Preliminar del Código de los Niños y Adolescentes, “*las normas del Código Civil, Código Penal, Código Procesal Civil y Código Procesal Penal se aplicarán cuando corresponda en forma supletoria al presente Código. Cuando se trate de niños o adolescentes pertenecientes a grupos étnicos o comunidades nativas o indígenas, se observará, además de este Código y la legislación vigente, sus costumbres, siempre y cuando no sean contrarias a las normas de orden público*”.

Jerárquicamente, las competencias jurisdiccionales en estos casos están distribuidas de la siguiente manera: Juzgados de Paz Letrado, Juzgados Especializados, Salas Superiores, y Salas Supremas. En particular, los procesos de alimentos se tratan inicialmente en los juzgados de paz letrados y, en segunda instancia, en los juzgados especializados. Por su parte, los casos de tenencia y régimen de visitas son gestionados por los juzgados especializados y revisados en segunda instancia por las salas especializadas.

En procesos civiles, la competencia se asigna tanto por la materia como por la cuantía del derecho en disputa. Los casos de menor cuantía se inician en los juzgados de paz letrados, mientras que los de mayor cuantía se tramitan en los juzgados especializados, siendo la revisión de segunda instancia realizada por la instancia inmediatamente superior.

Siguiendo la lógica de especialización, existen juzgados de familia en todo el país, ubicados principalmente en capitales de región y algunas provincias con alta densidad poblacional (art. 11 y ss., Reglamento de Organización y Funciones del Poder Judicial). No obstante, solo la Corte Superior de Justicia de Lima cuenta con salas especializadas de Familia; en el resto del país, son las salas superiores civiles las que se encargan de los asuntos de familia.

Familia(s)

La normativa vigente para los procesos judiciales de familia está conformada, principalmente, por los siguientes cuerpos normativos:

- (i) Código Civil (1984),⁷⁶ como derecho sustantivo.
- (ii) Código Procesal Civil (1993),⁷⁷ como derecho adjetivo, que establece reglas de tramitación de los procesos.
- (iii) Código de Niños, Niñas y Adolescentes (2000),⁷⁸ que regula un proceso único para los procesos de alimentos, visitas y tenencia.

La competencia respecto de dichos procesos está determinada del siguiente modo:

76 Aprobado por el Decreto Legislativo N° 295, en noviembre de 1984.

77 Su Texto Único Ordenado fue aprobado por la Resolución Ministerial N° 010-93-JUS, en enero de 1993.

78 Aprobado mediante la Ley N° 27337, en agosto de 2000.

- (i) Los procesos de alimentos son competencia de los juzgados de paz letrados, cuyas decisiones pueden ser revisadas por los juzgados especializados de familia, actuando estos como segunda instancia.
- (ii) Los procesos de régimen de visitas y tenencia son competencia de los juzgados de familia, con la posibilidad de revisión ante las salas civiles o de familia, según el área, y recurso de casación ante la Corte Suprema de Justicia.

Vivienda

Las principales reglas asociadas a procesos judiciales en materia de vivienda son:

- (i) Código Civil, como derecho sustantivo.
- (ii) Código Procesal Civil que establece un trámite sumarísimo para casos de arrendamiento y un proceso de conocimiento para casos de reivindicación de propiedad.
- (iii) Ley de Municipalidades, que reglamenta las funciones de las municipalidades, incluyendo su poder de policía para fiscalizar el cumplimiento de obligaciones en materia de convivencia vecinal y aplicar sanciones en caso de conflicto.
- (iv) Ley N° 31.313 de desarrollo urbano sostenible, que promueve la asequibilidad de la vivienda y fomenta políticas estatales para garantizar el acceso a viviendas dignas para personas con menores recursos.
- (v) Decreto legislativo 16-68 sobre normas de convivencia en propiedad horizontal, que establece los derechos y obligaciones de los vecinos propietarios y la posibilidad de judicializar conflictos.

En cuanto a la competencia en dichos procesos:

- (i) Los procesos de arrendamiento son competencia de los juzgados civiles de primera instancia, con posibilidad de revisión ante la sala civil y recurso de casación ante la Corte Suprema de Justicia.⁷⁹ En casos de desalojo por falta de pago o vencimiento de

79 Salvo que haya doble conforme (en primera y segunda instancia), en cuyo caso no podrá accederse a la Corte Suprema.

contrato, cuando el monto en disputa no supera las 50 unidades de referencia procesal,⁸⁰ el proceso se tramita ante el juzgado de paz letrado, y la revisión corresponde a los juzgados civiles. Cabe señalar que, según el cuarto Pleno Jurisdiccional Nacional Civil (2017) y otros plenos jurisdiccionales, los casos de arrendamiento precario (cuando el arrendatario no tiene título o su título ha caducado) son competencia de los juzgados civiles.

- (ii) Los procesos de reivindicación de la propiedad son competencia de los juzgados civiles de primera instancia, con posibilidad de revisión por las salas civiles y recurso de casación ante la Corte Suprema de Justicia.
- (iii) Los conflictos vecinales se tramitan como procesos contencioso-administrativos ante las municipalidades,⁸¹ que se encargan de fiscalizar y determinar responsabilidades. Si se imponen multas, la ejecución de su cobro es competencia de los juzgados de paz letrados.

80 Monto que sirve de base para el pago de las tasas, aranceles y multas en los juicios y trámites en el Poder Judicial. La Unidad de Referencia Procesal (URP) se fija en función de la Unidad Impositiva Tributaria (UIT), que es ajustada anualmente. En el caso peruano, una URP es el 10 % de una UIT. En el 2023, una URP equivalió a S/ 495.00 soles (US\$ 130.20 al tipo de cambio de 2023).

81 En el marco del procedimiento administrativo en sede municipal, la municipalidad puede hacer visitas, levantar actas y, eventualmente, imponer multas.

Tabla N° 1
Tipo de procesos vinculados a vivienda

Proceso	Competencia Primera Instancia	Revisión Segunda Instancia	Recurso de Casación
Arrendamiento	Juzgados civiles (a excepción de desalojo por falta de pago)	Sala Civil	Corte Suprema de Justicia
Desalojo por falta de pago o vencimiento del contrato, < 50 unidades de referencia procesal	Juzgado de Paz Letrado	Juzgados civiles	
Reivindicación de la propiedad	Juzgados Civiles	Salas civiles	Corte Suprema de Justicia
Conflictos vecinales	Trámite contencioso administrativo (Municipalidades)		
Multas	Juzgados de paz letrado		

Fuente: elaboración del CEJA a partir de información oficial

4.4.2. MASC: la conciliación como matriz (excluyente)

MASC judiciales

En el Perú, el Código Procesal Civil estableció la conciliación judicial, reconociendo a “*las partes [la posibilidad de] conciliar su conflicto de intereses en cualquier estado del proceso, siempre que no se haya expedido sentencia en segunda instancia*” (art. 323). Los jueces pueden convocar, de oficio o a solicitud de parte, una audiencia de conciliación antes de emitir sentencia, salvo en casos de violencia familiar (art. 324).

Aunque los datos obtenidos para este estudio no son generalizables, las entrevistas realizadas revelan que aproximadamente el 60% de los casos

de familia se someten a conciliación judicial, alcanzándose acuerdos en el 30% de ellos. En los casos de vivienda, la conciliación judicial es mucho menos común, aplicándose en menos del 5% de los casos.⁸²

MASC extrajudiciales

En cuanto a los MASC extrajudiciales, estos se rigen por la Ley N° 26872 para la conciliación y por el Decreto Legislativo N° 1071 para el arbitraje.⁸³ A pesar de que se han presentado proyectos de ley para promover otros medios alternativos, como la mediación, la cultura jurídica peruana se ha centrado en la conciliación, siendo este el mecanismo utilizado para los conflictos analizados en este estudio,⁸⁴ siendo este el mecanismo utilizado para los conflictos analizados en este estudio.

Institucionalidad de la conciliación extrajudicial

La Ley N° 26.872 establece la conciliación como un mecanismo alternativo de solución de conflictos, que no constituye un acto jurisdiccional (arts. 4 y 5), en el cual las partes buscan una solución consensual acudiendo a un centro de conciliación extrajudicial. Este procedimiento puede llevarse a cabo de manera presencial, a través de medios electrónicos u otros métodos similares.

Los operadores del sistema comprenden a los conciliadores extrajudiciales, capacitadoras, centros de conciliación extrajudicial y centros de formación y capacitación de conciliadores (art. 19-A).

Al respecto, la formación y capacitación de conciliadores está a cargo de centros autorizados, que pueden incluir universidades, gobiernos y colegios profesionales. La Escuela Nacional de Conciliación Extrajudicial del MINJUSDH también desempeña un papel clave en la formación de estos operadores. Asimismo, estos centros de formación y capacitación deben cumplir ciertos requisitos para inscribirse en el Registro Nacional Único de Centros de Formación y Capacitación del MINJUSDH, que supervisa y fiscaliza el dictado de los cursos, imponiendo sanciones en caso de incumplimiento.

82 Entrevistas a tres jueces civiles y a uno de paz letrado.

83 El arbitraje tiene rango constitucional. En ese sentido, el art. 139 de la Constitución Política del Perú estipula que “(...) no existe ni puede establecerse jurisdicción alguna independiente, con excepción de la militar y la arbitral”.

84 Entrevistas al juez y jueza de familia Edwin Benjar y María Elisa Zapata.

Por otro lado, la Ley estipula que los centros de conciliación extrajudicial pueden ser constituidos por personas jurídicas de derecho público o privado sin fines de lucro, siempre que incluyan la función conciliadora entre sus objetivos. No obstante que, para su funcionamiento, deben contar con la autorización del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH), a través de la Dirección de Conciliación Extrajudicial y Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos (arts. 19 y 24).

Por este mandato, el MINJUSDH tiene la responsabilidad de supervisar, registrar, renovar, habilitar y sancionar a estos centros (art. 26).

De conformidad a lo establecido en la Ley N° 26.872, la labor de conciliador está abierta a cualquier persona que obtenga una acreditación, no siendo exclusiva para abogados. Sin embargo, la norma exige que cada centro de conciliación cuente con al menos un abogado encargado de supervisar la legalidad de los acuerdos conciliatorios (art. 29). Asimismo, que los centros de conciliación establecidos por universidades, colegios profesionales y gobiernos regionales o locales deban priorizar la atención a personas de escasos recursos (art. 25).

En el contexto de la defensa de derechos, las Defensorías Municipales de Niños, Niñas y Adolescentes (DEMUNAS) también están facultadas para conciliar en materia de familia, siempre que se trate de la defensa o resguardo de los derechos de los niños, niñas y adolescentes.

En relación al término de estos procesos, la conciliación puede concluir de diversas maneras: con un acuerdo total o parcial, con la falta de acuerdo, o con la inasistencia de una o ambas partes. En este sentido, la Ley N° 26.872 es clara al establecer que la conciliación es una institución consensual, donde los pactos adoptados obedecen exclusivamente a la voluntad de las partes (arts. 15 y 3). También, es importante señalar que el acta de conciliación tiene valor de título ejecutivo, por lo cual, frente al incumplimiento del respectivo acuerdo, la parte afectada puede promover su cumplimiento a través del proceso único de ejecución (arts. 18, 19 y concs.).

En cuanto al derecho de familia, la Ley N° 26.872 establece que son conciliables: (i) las pretensiones sobre pensión de alimentos, régimen de visitas y tenencia, y (ii) cualquier otra derivada de una relación familiar, siempre y cuando las partes tengan libre disposición. La conciliadora debe valorar el interés superior del niño/a involucrado. En estos casos, la conciliación

extrajudicial no constituye un requisito de procedibilidad para acudir a la jurisdicción, lo que significa que no es obligatorio transitar por esta vía antes de presentar una demanda (arts. 7 y 9, inciso i).

Por su parte, en temas relacionados con la vivienda, son materia de conciliación aquellas pretensiones determinadas o determinables que versen sobre derechos disponibles de las partes. Por ello, en conflictos de arrendamiento y propiedad, es necesario pasar por una instancia de conciliación extrajudicial antes de acudir a la justicia civil. Sin embargo, están exceptuados de esta obligación los casos de desalojo previstos en el Decreto Legislativo sobre Régimen de Promoción del Arrendamiento para Vivienda en la Ley que regula el Contrato de Capitalización Inmobiliaria (art. 7-A, inciso i, Ley N° 26872).

Finalmente, cuando la ley lo estipula, el tránsito por la instancia conciliatoria constituye un requisito de admisibilidad. En caso de no cumplirse, la jueza deberá declarar inadmisibile la demanda judicial que se interponga (art. 6).

4.4.3. Justicia y comunidad: condicionamientos para la (justicia de) paz

En relación a la justicia comunitaria, los principales mecanismos existentes son: (i) la justicia de paz; y, (ii) las rondas campesinas. Nos centraremos en el primero. Respecto del segundo, solo haremos referencias de concepto, dado que no ha sido materia del presente estudio.

La figura del **juez o jueza de paz** es histórica y su existencia se remonta hasta el mismo inicio de la República. La función fue introducida oficialmente por la Constitución Política de 1823, como la única persona que -desde entonces- mantiene la calidad de juez/a sin ser un profesional del derecho. Inclusive, en varios momentos de la historia, fue elegido por votación popular (Escobedo, 2016).

Actualmente, sus funciones están reguladas por la Ley Orgánica del Poder Judicial (artículo 183) y la Ley de Justicia de Paz (N° 29.824), con el propósito de facilitar el acceso a la justicia en aquellas áreas donde la justicia ordinaria aún no ha logrado establecerse.

El/la juez/a de paz letrado/a es elegido/a por voluntad popular, como una figura respetable, investido de jurisdicción y con facultades esencialmente

conciliadoras. En conformidad a lo establecido por la ley, puede ser juez/a de paz cualquier persona, no siendo excluyente a su cargo, contar con el título de abogado/a.

Esta figura, forma parte del Poder Judicial, aunque no tiene derecho a ejercer carrera judicial ni es remunerada. En estos espacios, donde todos/as se conocen y hay una presión social fuerte, se espera que los intentos de conciliación sean más exitosos.

Los juzgados tienen competencia para conocer determinados casos, entre ellos, los de alimentos y las solicitudes de conciliación. En estos últimos la persona interesada puede acudir a cualquier juzgado de paz para atender su pretensión. Sin embargo, en conflictos relacionados con temas de propiedad el criterio de atribución de competencia cambia: solo pueden ser interpuestas ante el juzgado de paz que tenga jurisdicción sobre el lugar donde se encuentra el bien o el domicilio de alguna de las partes.

Las actas de conciliación emitidas por los juzgados de paz son ejecutadas ante sí. Según las entrevistas a los jueces/zas de paz, los casos más recurrentes de conciliación que atienden son los de alimentos, siendo menores los relacionados a propiedad, puesto que en estos casos las partes prefieren acudir a la justicia ordinaria.

Uno de los jueces de paz de Arequipa señaló en su entrevista que, cuando las partes recurren a su despacho para resolver su conflicto sin tener claridad sobre los hechos contenciosos, se les propone solicitar el esclarecimiento de hechos, a fin de determinar si la materia es conciliable. La jueza se reúne con las partes y les explica las vías a las que pueden acudir para resolver su conflicto, inclusive, se les proporciona el directorio de las clínicas jurídicas gratuitas y los centros de defensa pública y acceso a la justicia del MINJUSDH existentes en la ciudad. En caso de que las partes deseen conciliar, se les solicita los documentos correspondientes y se fija fecha para la audiencia de conciliación.

Se ha advertido que los juzgados de paz no cuentan con un lugar propio instituido o constituido por el Poder Judicial. En la mayoría de los casos, funcionan en los domicilios de los jueces y juezas. En otros casos, principalmente en regiones, operan en locales de propiedad de las juntas vecinales o de la municipalidad de su jurisdicción. Además, los bienes muebles necesarios para su funcionamiento son en su mayoría proporcionados

por la propia comunidad en calidad de préstamo o donación.⁸⁵ En Lima y Callao, los jueces indicaron que este material sí les era proporcionado por su corte superior de justicia.

La posibilidad de contar con personal de apoyo es contingente y se halla sometida a las mismas reglas que la justicia de paz: no perciben remuneración alguna y, de existir, suelen ser personas vecinas de la comunidad o estudiantes de derecho (art. 49 inciso 1, del reglamento de la Ley N° 29824).

Las sentencias emitidas por los juzgados de paz pueden ser impugnadas ante una instancia superior, que -en la mayoría de casos- es el juzgado de paz letrado de su jurisdicción (art. 31, del reglamento de la Ley N° 29824). Si bien no hay un listado oficial único de los juzgados de paz existentes en el país, al 2019 se contabilizaban cerca de 6.000 distribuidos en todas las regiones. La mayoría de ellos en zonas urbanas periféricas (Alverde, 2019).

Las **rondas campesinas**,⁸⁶ reconocidas por la Constitución Política del Perú como una forma de justicia comunitaria,⁸⁷ tienen su órgano interno de resolución de conflictos. Tal como señala la Defensoría del Pueblo, son organizaciones que representan y estructuran la vida comunal ejerciendo funciones de seguridad, justicia e interlocución con el Estado, garantizando la paz comunal y promoviendo el desarrollo rural, en territorios caracterizados por la ausencia o debilidad del Estado para garantizar el orden y el respeto a los derechos fundamentales de la persona humana (2006:7). Se trata de un mecanismo de amplia aceptación en los territorios en los que funciona.

85 Entrevista a jueces de paz de Arequipa.

86 Forma de organización en donde intervienen determinados ciudadanos con el objetivo de resolver sus conflictos con sus propias normas.

87 El artículo 149 de la Constitución Política dispone que “*las autoridades de las Comunidades Campesinas y Nativas, con el apoyo de las Rondas Campesinas, pueden ejercer las funciones jurisdiccionales dentro de su ámbito territorial de conformidad con el derecho consuetudinario, siempre que no violen los derechos fundamentales de la persona. La ley establece las formas de coordinación de dicha jurisdicción especial con los Juzgados de Paz y con las demás instancias del Poder Judicial*”. En ese mismo sentido, el artículo 60 de la Ley N° 29.824 estipula que “*en los centros poblados donde coexistan juzgados de paz con organizaciones comunales como las rondas campesinas, comunidades campesinas o comunidades nativas, deben trabajar coordinadamente para una adecuada administración de justicia de conformidad con el artículo 140 de la Constitución Política del Perú*”.

5. CARACTERIZACIÓN DE LOS CONFLICTOS DE FAMILIA Y CIVILES OBJETO DE ESTUDIO

5.1. Familia de madres: (ir) responsabilidad patriarcal e informalidad laboral

5.1.1. Pensión de alimentos

En términos generales, se verifica que el conflicto de alimentos se caracteriza por:

i. Ser el más recurrente en las tres vías de resolución de conflictos: justicia especializada, centros de conciliación, y justicia de paz.

ii. En su gran mayoría estos procesos son iniciados por mujeres de escasos recursos, quienes por esta condición, presentan con urgencia sus solicitudes como condición de sobrevivencia de sus hijos e hijas.

Este informe pudo constatar, que la mayoría de las entrevistadas en Lima, Arequipa e Iquitos, tomaban esta urgencia como un factor determinante a la hora de decidir ante qué organismo resolver su conflicto, viendo a la conciliación extrajudicial como la vía más rápida y de menor costo. Asimismo, que desconocían las vías de acceso a la justicia y que, luego de consultas y averiguaciones en instituciones y con personas de su entorno, optaron por acudir a la conciliación para intentar evitar la vía judicial, incluso temiendo que hubiera pocas posibilidades de hacerlo. Finalmente, que al acudir a centros estatales, la gratuidad del servicio representó un incentivo adicional para optar por esta vía.

iii. El incumplimiento continuo por parte (principalmente) del padre en pagar la cuota mensual de alimentos, responde a dos motivos centrales. El primero dice relación con la evasión de la responsabilidad o la resistencia a cumplirla, la discusión por la tenencia del hijo o hija y la fijación del régimen de visitas. El segundo se vincula con la (in)capacidad económica del obligado de asumir el gasto de manutención. Algunas juezas de familia señalaron que los altos niveles de informalidad laboral -cerca al 80% en el país- complicaban la posibilidad de establecer una pensión alimenticia basada en los

ingresos del obligado, así como las posibilidades de una ejecución forzosa, lo que se podría facilitar si esta se efectuara sobre los ingresos en planilla.

Frente a esta situación, algunas juezas indicaron que determinaban el monto de la pensión a partir de su conocimiento de la realidad local, tomando en cuenta el ingreso aproximado del oficio informal que el obligado desarrolla -por ejemplo, si es mototaxista, estibador o realiza múltiples oficios- y las necesidades básicas que debe cubrir el o la menor de edad. Por ejemplo, en Iquitos una jueza de familia mencionó que valoraba el elevado costo de vida que existe en dicha ciudad, a fin de otorgar una pensión de alimentos que garantice la supervivencia de los niños y niñas.

iv. Los prejuicios y discriminaciones de cultura patriarcal⁸⁸ en el marco de prácticas litigiosas y en contextos de vulnerabilidad, que permite comprender la cantidad de casos y su complejidad para lograr acuerdos y ejecutarlos. Lo mismo ocurre con las sentencias.

Varios de los jueces y juezas expresaron que el machismo se evidencia en la negativa de algunos padres a brindar alimentos por el temor de que el monto dinerario beneficie a una nueva pareja de la madre, exista o no en la realidad, inclusive, en algunos casos, el litigante ha llegado a manifestar que los alimentos pueden condicionarse a una reconciliación de la pareja.

Respecto de la cultura litigiosa, existe la percepción de que en la provincia constitucional del Callao esta es mucho mayor que en el resto de regiones bajo estudio. Así nos lo hizo saber una de las juezas de familia entrevistadas que ha prestado servicios en varias cortes, pero que identifica que en su actual jurisdicción se encuentra más acentuada, lo que relaciona con patrones culturales específicos de la zona.

88 Si bien en los últimos años se vienen registrando avances en términos de deconstrucción -sobre todo entre los más jóvenes-, las encuestas siguen dando cuenta de niveles preocupantes de machismo, que se expresa en diferentes formas de violencia. Véanse las encuestas realizadas por el Instituto de Estudios Peruanos para su Informe especial por el Día Internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer (25N de noviembre de 2023) y la de IPSOS-Apoyo sobre Actitudes de los peruanos hacia la mujer (marzo de 2022).

5.1.2. Régimen de visitas

Es el segundo mayor conflicto en términos de ocurrencia en las tres instancias. En las entrevistas, las juezas señalaron que existe una tendencia de las partes a acordar el régimen de visitas. En la mayoría de casos, sin posibilidad de externación y con supervisión por parte de la madre o algún familiar, sobre todo en los supuestos en que el cónyuge cuenta con una nueva pareja. Esta decisión normalmente es adoptada por acuerdo de las partes.

5.1.3. Tenencia de niños, niñas y adolescentes

Se ha identificado que, por regla general, la tenencia de los niños, niñas y adolescentes discutida mediante la vía judicial, se asignaba de forma exclusiva a la madre cuidadora, por (i) una mayor dependencia del menor respecto de ella; y, (ii) su mayor disposición, por contexto cultural, a dedicarse a las labores de cuidado.

La Ley N° 31.590, en un intento por modificar esta situación, introdujo al Código de los Niños y Adolescentes la figura de la tenencia compartida, buscando que el niño, niña o adolescente establezca vínculos de afecto con ambos progenitores, y reconocer que las tareas domésticas y de cuidado deben recaer en ambos padres y no solo sobre la madre. No obstante, este estudio ha podido corroborar que el cuidado del menor continua otorgándose de forma exclusiva, a la madre.

Así también, se ha dado cuenta, que algunos de estos procesos sobre tenencia de menores, son llevados por fines utilitarios del padre, por ejemplo, que para lograr la disminución del monto de alimentos -v.gr., el padre deja de brindar el monto correspondiente a aquellos días que el niño o niña queda a su cuidado- o para ejercer un tipo de presión psicológica sobre la madre.

Cada una de las circunstancias expuestas deja en evidencia lo arraigado de las prácticas patriarcales existentes y la necesidad de trabajar de forma integral en su erradicación progresiva, tanto en términos formativos, como legales, organizacionales y operativos.

5.2. La centralidad del arriendo: entre la informalidad y soluciones parciales

5.2.1. Arrendamiento

En el ámbito civil, el arrendamiento se posiciona como uno de los conflictos más frecuentes dentro de la judicatura, aunque no al nivel de preponderancia de los conflictos sobre alimentos.

A modo de contexto, el censo de 2017 determinó la existencia de 1.256.000 viviendas particulares alquiladas (INEI, 2017:66), siendo la ciudad de Lima la que constató el mayor número de viviendas alquiladas con 399.251, Arequipa con 42.653 y Loreto con 11.361 viviendas. No obstante, informes de instituciones privadas calculan que el número real supera los 4 millones y medio de viviendas alquiladas, es decir, que existiría alrededor de un 70% de informalidad en la prestación de estos servicios.⁸⁹

En razón de estos números, en abril del año 2019 se dictó la Ley N° 30.933, que regula el desalojo sumarísimo con intervención notarial y ejecución judicial en el caso de contratos de arrendamiento sujetos a determinadas formalidades. Sin embargo, y hasta la fecha, no hay informes oficiales sobre el impacto de esta ley en la formalización del arrendamiento, uno de los principales objetivos de su promulgación.

Al respecto, luego de su entrada en vigor, tampoco se han levantado estudios sobre cómo este nivel de informalidad limita la concurrencia de los propietarios o arrendadores que se encuentren frente a determinada disputa, a mecanismos de resolución formales, ya sea extrajudiciales o judiciales. Parece razonable plantear la hipótesis de que el impacto es importante, por ejemplo en Iquitos, una jueza refirió que además de la informalidad, las personas tienden a firmar contratos simples, en los cuales no incluyen cláusulas necesarias para solicitar el desalojo rápido y efectivo en caso de incumplimiento por parte del arrendador.

La mayoría de los actores claves y juezas entrevistadas en todas las regiones que comprende el estudio, manifestaron que la (casi) totalidad de las personas que recurren a la conciliación extrajudicial, lo hacen sin

89

Por ejemplo, un informe de 2015 del Fondo Mi Vivienda (2015).

intenciones serias o genuinas de solucionar el conflicto, lo que buscan es obtener el acta que los habilite a presentar su demanda de desalojo por la vía jurisdiccional. Como aludíramos, la conciliación aparece como un trámite por cumplir que se asume ineficaz y no como una instancia de discusión o composición del conflicto.

Abierta la vía jurisdiccional, los operadores de justicia indican que la demora en el proceso radica en la fijación de la audiencia, la cual se posterga por la elevada carga procesal. Una vez fijada fecha de audiencia, la sentencia se expide en el término de dos o cinco días o, incluso, en el mismo desarrollo de la audiencia.

5.2.2. Propiedad y deslindes

Del levantamiento de información producido se ha identificado una escasa presencia de esta tipología de conflictos.

5.2.3. Convivencia vecinal

Aparecen problemas relacionados a obligaciones de hacer o no hacer entre vecinos, los cuales son usualmente abordados a través de las vías judiciales o los MASCS. Por ejemplo, las disputas por el uso de áreas comunes.

Si bien no es habitual su presentación ante las vías de solución analizadas, cuando ello ocurre, suelen resolverse mediante acuerdos. También se constató problemáticas ligadas a la perturbación de la posesión (y la consiguiente promoción de interdictos), aunque la cantidad -conforme informaron jueces y juezas- no sería significativa.

6. ¿QUIÉNES UTILIZAN LAS VÍAS DE SOLUCIÓN?

Las personas usuarias comparten un conjunto de características que obligan a que la política pública, para ser adecuada y garantizar el derecho a un acceso efectivo a las vías de solución de conflictos, deba incorporar un enfoque diferencial.

El enfoque diferencial es un desarrollo progresivo del principio de igualdad y no discriminación, que enfatiza el hecho de que -aunque todas las personas son formalmente iguales ante ley- ésta afecta de manera diferente a cada una, de acuerdo con su condición de clase, género, grupo étnico o edad y el contexto en que actúa o se desarrolla. Por ello, las acciones estatales deben hacerse cargo de esas diferencias, adoptando medidas que permitan resolver su incidencia negativa en y para el ejercicio pleno de derechos en condiciones de igualdad real (Plan Nacional de Derechos Humanos de Perú 2018-2021, 2018:22).

Esta perspectiva es complementada con el enfoque de interseccionalidad, herramienta que visibiliza la presencia simultánea de dos o más de dichas características y cómo esta situación incrementa la desigualdad en el acceso a derechos.

6.1. Mujeres profesionales con asistencia legal gratuita

Las usuarias entrevistadas en la instancia judicial⁹⁰ fueron en su mayoría mujeres entre los 35 y 40 años de edad con estudios superiores que desempeñaban labores profesionales o independientes.

Estas usuarias, se encontraban al cuidado de sus hijos/as y acudieron a la vía judicial porque su ex pareja, cónyuge o conviviente, padre de los menores: (i) incumplió el acuerdo económico al que arribaron al momento de la separación –un acuerdo verbal que no fue llevado por vía judicial, ni consensuado en algún centro de conciliación extrajudicial–, o (ii) “desapa-

90

Las entrevistas se realizaron cuando las personas usuarias concurrían al juzgado.

reció” del entorno familiar, imposibilitando una vía de resolución alternativa. Adicionalmente, algunas usuarias solicitaban la tenencia o cuidado personal de sus hijos, y/o establecieron un régimen de visitas.

Según manifiestan las juezas entrevistadas, en la mayoría de los casos, las usuarias inician sus demandas con asistencia legal gratuita del MINJUSDH.

6.2. Conciliación extrajudicial: mujeres y condicionamientos progresivos

Las personas usuarias entrevistadas en esta instancia, fueron en su mayoría mujeres entre los 30 y 55 años de edad, incluyendo en la muestra a una pareja de 70 años aproximadamente. Estas usuarias no contaban con estudios superiores, y se encontraban en un nivel socioeconómico de medio a bajo, manejando algún tipo de ingreso económico mensual, insuficiente para cubrir las necesidades fundamentales de sus hijos o hijas.

En razón de lo expuesto, estas usuarias acudieron principalmente a centros de conciliación públicos, con el objetivo de reducir los costos en la resolución de sus conflictos, abonando exclusivamente, por ejemplo, la tasa de extracción de copias de partidas de nacimiento de S/ 10,50 (US\$ 2,8 al tipo de cambio actual), por la obtención de copias certificadas en el Registro Nacional de Identificación y Estado Civil (RENIEC).

La muestra también logró constatar que, en casos de violencia familiar, y de conformidad a lo señalado por las personas usuarias, conciliadores/as, jueces y juezas, es la persona agresora la que no está abierta al diálogo para conciliar en cualquier vía respecto de sus obligaciones alimentarias.

En cuanto a su cumplimiento, se constató que, no obstante haber arribado a un acuerdo, ellos no se cumplieron en su totalidad, sea porque: (i) el obligado simplemente dejó de hacerlo; o, (ii) surgieron discrepancias sobre la forma de ejecutarlo. Esto ocurrió porque la fórmula de conciliación fue ambigua o no cubrió las diversas posibilidades que se presentaron en la realidad, provocando que sus actores se vieran en la necesidad de recurrir ante el órgano jurisdiccional para poder ejecutar el acta de conciliación. Es decir, para que la jueza ordene cumplir con lo acordado.

6.3. Mujeres en la justicia comunitaria

Las personas entrevistadas fueron mujeres entre los 28 a 64 años de edad, sin estudios superiores y, algunas de ellas, solo con estudios primarios. La mayoría se dedica al trabajo doméstico y, en el caso de las madres, realizan labores independientes para estar al cuidado y crianza de sus hijos/hijas.

Ante los conflictos de familia o vivienda, las usuarias acudieron al juez de paz de su localidad por la cercanía, reconocimiento y respeto de la comunidad por dicha autoridad, lo que les brindaba la percepción de contar con mayores posibilidades de solución a sus conflictos. Sin embargo, en conflictos de familia, algunas de estas usuarias igualmente debieron acudir a una instancia judicial, sea porque se incumplió el acuerdo de conciliación pactado ante el juez de paz o porque el padre era renuente a otorgar una pensión de alimentos.

7. CARACTERIZACIÓN DE LAS VÍAS DE SOLUCIÓN DE CONFLICTOS

7.1. Vía de solución judicial: descripción y análisis crítico

7.1.1. Metodologías de trabajo: ¿por qué y para qué las formas

Las entrevistas realizadas dan cuenta de una diferencia sustancial entre los procesos civiles y de familia, derivada principalmente de dos factores.

El primero tiene que ver con el uso de la oralidad como metodología de trabajo, la cual ha permitido acortar sustancialmente los plazos de duración del procedimiento, un trabajo progresivo cuyo éxito dependerá del rigor de la implementación ejecutada.⁹¹

El segundo factor diferencial dice relación con sus distintas naturalezas. El proceso civil se guía por el respeto más estricto a diversas formalidades legales, en consonancia con la toma de posición que se tiene en torno al carácter privado, disponible y patrimonial del conflicto. Por el contrario, en los procesos de familia ello se flexibiliza, en razón del carácter de orden público que ciertos derechos revisten, del agravamiento de las facultades de contralor producto de su tutela preferente o de versar sobre cuestiones sensibles donde la concepción que se tiene de los derechos—por ejemplo, el derecho a la alimentación adecuada—no es mercantilista. Todo ello, sumado a otros factores tales como la “humanidad” o la “carga emocional” que los definen, hacen que la autoridad judicial se centre más en el nudo o sustancia del problema, su razón de ser o soluciones, que en formalidades procesales.

91 Cabe señalar que el Módulo Corporativo de Litigación Oral de la Corte Superior de Justicia de Arequipa fue creado por el Poder Judicial de Perú el 12 de diciembre de 2018 mediante la Resolución N° 312-2018-CE-PJ. Se trata de un proyecto promovido por el CEJA, que busca recuperar la oralidad como metodología de trabajo principal, resignificando y jerarquizando la gestión judicial y del caso, como elementos centrales en la composición y procesamiento proporcional y adecuado del conflicto. Con ello se pretende motivar un cambio integral del sistema, el cual no se reduce solo a la modificación de reglas sino a repensar la organización misma de la justicia y el tipo de prácticas que se construyen mediante la introducción de un régimen formal de incentivos y desincentivos adecuados. Cabe señalar que, además de la Corte Superior de Arequipa, el proyecto viene implementándose en un total de 31 de las 34 cortes superiores del país.

Juezas de familia de las tres regiones de estudio –una de ellas con más de veinte años en la función y otra con más de diez–, señalaron que: (i) la experiencia les ha hecho “entender que su cargo tiene más de psicóloga que de abogada”; y, (ii) si bien la virtualidad iniciada a causa del COVID-19 les ha permitido mejorar el tiempo de atención de las causas, en muchos casos impide que se aborden de un *modo humano*, dado que el medio dificulta instrumentar acciones útiles que la presencialidad facilita. Por ejemplo, el uso de algunas estrategias como la suspensión de la sesión para “bajar los ánimos” o las entrevistas por separado con las partes para brindarles información más detallada sobre las vías de solución del conflicto. Estas estrategias no están normadas y su uso depende de la experiencia y buena voluntad del juez o jueza.

También señalaron la importancia de contar con equipos técnicos y multidisciplinarios -principalmente psicólogos/as, trabajadores/as sociales y médicas-, aunque también expresaron las dificultades de estos equipos para cubrir la carga de trabajo. Por ejemplo, una jueza de familia refirió que si bien la asistencia técnica les permite mayor claridad sobre el conflicto que deben resolver, la alta carga laboral hace que los informes utilicen formatos estandarizados que hacen que se pierda información valiosa del caso individual.

Otro déficit señalado de modo recurrente en las entrevistas dice relación con la falta de capacitación suficiente a los jueces y juezas de familia sobre habilidades blandas (comunicación con las partes, técnicas de conciliación, abordaje de problemas familiares, entre otros). Los cursos formativos del Poder Judicial se centran en temas jurídicos, los cuales son importantes pero no excluyentes.

En el caso de los juzgados civiles el uso de estas estrategias es escaso, dado que –por concepción o interpretación legal– la actuación del juez se encuentra mucho más limitada a la iniciativa procesal de las partes. Ello encuentra excepción en aquellos juzgados civiles que son parte al pilotaje sobre oralidad civil impulsado desde el 2018 por el Poder Judicial peruano con colaboración de CEJA. Dicho pilotaje comenzó en la Corte Superior de Arequipa y fue extendiéndose progresivamente a todas las Cortes Superiores del país.

Otra área sensible para el objeto de estudio es la atención al usuario del Poder Judicial, dado que conforma uno de los primeros espacios en que

reciben información y se conectan con el proceso judicial. De las entrevistas realizadas emergen tres aspectos críticos que deberían evaluarse desde la gestión:

- i. Cuando se brinda información se utiliza lenguaje técnico, poco comprensible para quien no es abogado.
- ii. Se tiene un trato que puede ser considerado distante, hostil y/o discriminatorio, lo que no genera confianza a los litigantes para preguntar aquello que no entienden.
- iii. La rigurosidad de los horarios de atención impide que los litigantes puedan acceder a consultar a los asistentes judiciales sobre el estado de su expediente o sobre trámites recurrentes, como la ejecución de sentencias en los casos de pensión de alimentos.

Tiempo promedio: la demora como síntoma

De la información recuperada surge que los tiempos de resolución de los procesos exceden notoriamente los plazos previstos en la ley,⁹² y que dependen significativamente de las herramientas con las que cuente la autoridad judicial y la voluntad para instrumentarlas.

Al respecto, un juez de Arequipa nos informó que organiza su despacho de forma tal que puede garantizar la expedición de 50 sentencias al mes. Otro señaló que programa audiencias tanto en la mañana como en la tarde, dejando un día para el “despacho a puerta cerrada”, con lo que llega a atender ocho audiencias diarias. Es decir, 32 semanales, a diferencia de sus otros colegas que se limitan a tres o cuatro diarias (entre 15 a 20 semanales).

Sin embargo, la sobrecarga laboral sigue generando demoras sustanciales, principalmente, en la calificación de la demanda, su contestación, la notificación de actos procesales, la fijación de audiencias y la emisión de sentencias.

92 Estos podrían haber disminuido en los últimos años, dependiendo de las estrategias de descarga que usan las cortes superiores.

En los casos donde se aplica la oralidad, como en Arequipa para las áreas de civil y familia, los plazos suelen acortarse, permitiendo dictar sentencia en la audiencia única, con posterior redacción y notificación escrita. Sin embargo, entrevistas con juezas y expertos revelan que los procesos de alimentos –materia de familia– pueden extenderse por más de dos años, a pesar de que la ley establece un plazo promedio de cinco meses para su tramitación completa.

Por otro lado, en los procesos de desalojo, juezas y expertos señalaron que los plazos pueden prolongarse más allá de cuatro años.⁹³ Por ejemplo, la calificación de una demanda por parte del juzgado puede tomar entre una semana y más de un mes, dependiendo del caso, a pesar de que el plazo legal establecido es de 48 horas (art. 143, Ley Orgánica del Poder Judicial).

La falta de personal en los juzgados es señalada como un problema crítico por parte de los actores entrevistado, ya que afecta el cumplimiento adecuado de las funciones asignadas, especialmente en las centrales de notificación.

Los retrasos en las notificaciones pueden atribuirse a varias causas. Más allá de la sobrecarga de trabajo, la ineficiencia administrativa o la responsabilidad de las partes, el factor más significativo es la falta de información precisa sobre el demandado. La imposibilidad de localizar su domicilio retrasa el proceso, ya que es necesario notificarlo mediante edictos para garantizar su derecho a la defensa. El tiempo para completar una notificación puede variar entre una semana y dos meses.

Otra de las principales causas de demora es la fijación de la fecha de la audiencia judicial, la cual se ve limitada por la imposibilidad material de programar más audiencias de las que permite el horario laboral. Según la administración del órgano jurisdiccional, las audiencias pueden programarse desde uno hasta más de seis meses después de emitida la resolución de convocatoria.

93 Estos plazos coinciden con un estudio de 2015, que señalaba que un desalojo por ocupación precaria y buena parte de los procesos sumarisimos civiles, excedían los cuatro años de demora en su tramitación (Gaceta Jurídica, 2015).

Un juez de familia del Callao, señaló que *“hay jueces de familia que si intentan darle celeridad a los casos”*, pero (finalmente) la fijación de la fecha de audiencia responde a razones que no pueden manejar, tales como, la carga de trabajo o la falta de personal. Esto abre interrogantes sobre la mirada de los operadores en torno a los factores que explican los problemas: ¿falta personal o el principal problema son los modos de gestionar el caso y las burocracias que lo definen? Por ejemplo, la centralidad de la formación de un expediente por sobre el conflicto que le da sentido; o, la dispersión de actuaciones a través de escritos, proveimientos y notificaciones propias de un sistema escriturario.

En ese mismo sentido, otra juez de familia de Iquitos señaló lo siguiente: *“nosotros programamos nuestras audiencias por espacio de una hora a hora y cuarto. Y a veces resulta [imposible], porque llegar a convencer a las partes es muy difícil. [Nos] toma más de ese tiempo. Ese es el principal obstáculo. A eso se suma que los padres muchas veces piensan que quien obtiene la tenencia es el ganador. Cuando ven a su hijo como un objeto, como un premio, más novelan por su bienestar”*.

Así también comentó que al celebrar entre 6 o 7 audiencias por día, la posibilidad de realizar otras labores es limitada—v.gr., como la redacción de sentencias—, lo que impacta en la demora de los procesos, viéndose agravado en aquellos casos en los que la audiencia debe reprogramarse por inasistencia del demandado —con intenciones de dilatar—, no logrando conciliar o sentenciar por falta de medios probatorios.

Testimonios de este tipo sugieren la necesidad de pensar en torno a: (i) la necesidad de revisar cómo está estructurado el proceso y qué actos, elementos o evidencias son necesarias para lograr construir conductas más racionales a la resolución del conflicto y la gestión del caso, en especial, aquellas que debiliten posiciones arbitrarias contrarias a los propios intereses; (ii) instrumentar (des)incentivos que promuevan conductas deferentes a los objetivos institucionales, que sean de aplicación efectiva; y, (iii) formar en técnicas de negociación, litigación y conducción de audiencias, a efectos de mejorar el abordaje de los casos.

Un ejemplo de lo señalado es la implementación del proyecto piloto de oralidad. Su introducción —en consonancia con el desafío cultural e institucional que supuso— vino acompañada de una transformación estructural

en términos organizacionales (con la aprobación de los Módulos Corporativos de Litigación Oral), reglamentarios (con la aprobación de un protocolo de actuación que instituye un sistema de doble o única audiencia) y de prácticas.

Conscientes del carácter integral de la reforma, su diseño previno tareas de seguimiento, capacitación, evaluación y ajustes a cargos de equipos técnicos interdisciplinarios. Ello les permitió, aun en un contexto de estrechez económica, sin presupuesto por resultados para el área civil y con múltiples condicionantes internos y externos existentes (v.gr., falta de capacitación de abogado/as en técnicas de litigación; carga de trabajo; resistencia de los operadores; o, intereses creados en el mantenimiento del *status quo*), implementar progresivamente y con éxito la reforma.

En ese sentido, la Corte Superior de Arequipa informó que se ha disminuido sensiblemente el plazo para emisión de sentencias luego de la audiencia única, no solo para los casos de familia sino también para los casos civiles.

Otras Cortes Superiores también procuran solucionar el conflicto administrando dosis de oralidad. Por ejemplo, a través de la audiencia de conciliación. Una jueza de familia del Callao indicó que su juzgado “busca llegar a una audiencia en un plazo de dos meses, señalando la fecha en el admisorio de la demanda”. Sin embargo, también señaló que a menudo ello se trunca porque, debido a la carga procesal, el equipo multidisciplinario de apoyo programa las visitas o las evaluaciones con un periodo de hasta cuatro meses.⁹⁴

Principales fortalezas y nudos críticos

A pesar de la desconfianza generalizada que la ciudadanía tiene hacia la vía judicial, esta sigue siendo la opción más conocida y con mayor legitimidad para la resolución definitiva de un conflicto. Esto se debe, en parte, a la cultura litigiosa que caracteriza las prácticas de solución de conflictos.

94 Entrevista a jueza de familia del Callao, Dra. Yency Carpio.

En los procesos de familia, uno de los principales obstáculos es el costo. Por ejemplo, aunque en los casos de reclamos de alimentos las demandantes están legalmente exentas del pago de tasas y de la obligación de contar con un abogado, la mayoría opta por contratar uno. Esto ocurre principalmente porque (i) el sistema sigue siendo percibido como inaccesible en términos formales, legales, organizacionales, de lenguaje y de comunicación; (ii) persiste la desconfianza en la imparcialidad de jueces y juezas, lo que lleva a las demandantes a buscar asistencia técnica para mitigar esa percepción; y (iii) en muchos casos, las mujeres de bajos ingresos reciben asistencia de la defensoría pública, pero la calidad de esta asistencia y la duración de los trámites afectan negativamente el desarrollo del proceso, generando un costo adicional difícil de cuantificar.

En este contexto, el costo de un abogado/a es uno de los factores que –a su vez– impulsa a las demandantes a optar por la conciliación extrajudicial gratuita. Sin embargo, existen otros factores relacionados con los costos que también influyen en esta decisión, como los ingresos que las usuarias dejan de percibir al ausentarse de su trabajo para atender el proceso o los meses en los que no se recibe una pensión mientras se tramita la solicitud.

Esta situación impacta especialmente en las mujeres que se encuentran en situación de pobreza y extrema pobreza, una realidad que ha sido reiteradamente señalada por los centros de conciliación gratuitos de Lima, Arequipa e Iquitos.

Siguiendo este análisis, se ha constatado que el pago de las pensiones devengadas es una solicitud recurrente en la vía judicial. Aunque esta solicitud puede gestionarse mediante conciliación extrajudicial, la capacidad coercitiva de los juzgados la hace preferible a un acuerdo conciliatorio.

En cuanto a los costos, según testimonios de usuarios, llevar un juicio en los juzgados de familia puede costar entre S/500 (US\$135) y S/3,000 (US\$811), variando según el distrito judicial, siendo Lima y Callao las regiones donde los costos son más elevados.

En conflictos civiles los costos del proceso están determinados por la cuantía (valor económico) de la pretensión planteada. Este monto se utiliza

para calcular las tasas y los honorarios de los abogados. Por ejemplo, en casos de arrendamientos, la pretensión se basa en el valor de la renta mensual, mientras que en el caso de propiedades, se determina por el valor del bien.⁹⁵

7.1.2. Eficacia o efectividad de las soluciones judiciales

La investigación ha revelado que el Poder Judicial enfrenta dos tipos de problemas que afectan la efectividad de las soluciones judiciales:

(i) La ejecución de sentencias no ocupa un lugar central en la institucionalidad y presenta diversos déficits que limitan su funcionamiento. Por ejemplo, los jueces son evaluados en función de la cantidad de sentencias que dictan y su extensión, en lugar de cuántas se cumplen y cuán claras son. Además, la ejecución se convierte en un proceso burocrático y rígido.

(ii) Carece de mecanismos de supervisión y rendición de cuentas. No existen políticas públicas específicas ni instrumentos para monitorear o responsabilizar a los jueces por las decisiones judiciales adoptadas, su ejecución y/o cumplimiento.

Según la opinión de jueces/as y usuarios/as entrevistados/as, en los procesos civiles, la efectividad es alta debido a que, si es necesario, se puede recurrir a la fuerza pública para la ejecución de sentencias. En contraste, en los conflictos de familia se percibe un alto nivel de incumplimiento, aunque no se tiene una idea precisa de su magnitud. Un indicio de esta problemática son las denuncias por omisión a la asistencia familiar, un delito aplicable a quienes incumplen con el pago de alimentos dispuesto en una sentencia o acuerdo conciliatorio extrajudicial.

7.1.3. Conciliación judicial: reducir la litigiosidad, ¿sin técnicas ni información?

De las entrevistas se advierte que la conciliación judicial tiene un alto nivel de ineficacia cuando se trata de procesos judiciales civiles, lo que mejora levemente en el caso de procesos de familia. No obstante, ello depende

95 Las tasas judiciales van desde S/ 51,50 (US\$ 14,00) por presentación de una demanda cuando la cuantía del caso no excede los S/ 51,500 (US\$ 14,000), hasta S/ 133,90 (US\$ 36,00) cuando es mayor a S/ 2,317,500 (US\$ 626,350.00). En otros casos, como una nulidad o casación, teniendo en cuenta el mismo rango de cuantías, las tasas pueden ir desde S/ 824.00 (US\$ 222,70) hasta S/ 18,025 (US\$ 4,872.60). Puede verse la tabla oficial de tasas judiciales correspondiente al 2024 en el siguiente enlace: <https://www.bn.com.pe/tramites-entidades-publicas/tupa/poder-judicial.pdf>

más de la pericia de la autoridad judicial para guiar, acercar o facilitar el entendimiento de las partes que de las virtudes o ventajas que reporta la normativa procesal, ya que las reglas habilitan a inducir pero no a sugerir fórmulas de acuerdo. La mayoría de jueces y juezas señalaron que el ánimo litigioso es uno de los principales obstáculos para lograr una conciliación, el que atribuyen tanto a las partes como a su defensa legal.

Dos juezas de familia del Callao señalan que existe en las partes una expectativa de “lograr una sentencia”. Es decir, de que sea un tercero con poder legal el que defina la controversia. Asimismo, de acuerdo con las entrevistas a expertas y a los propios jueces, la percepción es que las magistradas con mayor experiencia en el cargo logran mayores niveles de conciliación.

7.1.4. Deudas: demora y trato recibido

El Poder Judicial carece de un mecanismo para evaluar el nivel de satisfacción de sus usuarios/as. Según la percepción de jueces y juezas, *“la parte que gana el proceso está satisfecha y la que no, insatisfecha”*, aunque reconocen que la **principal fuente de insatisfacción**, de forma transversal, es la demora en la tramitación.

Como se señaló con anterioridad, si bien ello ha mejorado en las cortes que han incorporado oralidad y en aquellos juzgados cuyos titulares han establecido algún mecanismo para gestionar de mejor manera el caso y el conjunto de casos, la insatisfacción general persiste.

Aunque, como se mencionó anteriormente, esta situación ha mejorado en las cortes que han incorporado la oralidad y en aquellos juzgados cuyos titulares han implementado mecanismos para gestionar mejor los casos, la insatisfacción general persiste.

Al respecto, usuarias entrevistadas en casos de alimentos expresaron su descontento por el tiempo que tardaron en obtener una sentencia judicial, que osciló entre siete meses y cuatro años, así como por las consecuencias de esa demora, como tener que cubrir solas los gastos de alimentación. No obstante, que algunas usuarias señalaron que esta vía fue necesaria para asegurar una pensión de alimentos fija y puntual, ya que solo con una sentencia judicial se puede realizar el descuento directo en la planilla de remuneraciones de los trabajadores formales.

La **segunda mayor razón de insatisfacción** es el trato recibido en los órganos judiciales. Las usuarias señalaron repetidamente que el personal judicial no fue cordial ni empático, especialmente ante su falta de conocimiento sobre los trámites. Una entrevistada mencionó que se sintió “*impotente*” ante esta situación, ya que no podía reclamar nada porque “*se las agarran contigo y no te atienden*”.

Además, algunas personas señalaron la discriminación como un problema central. Varias mencionaron haberse sentido discriminadas, diciendo: “*las que tenemos menos recursos no somos escuchadas*”. Una de ellas reclamó que “*las mamás deberíamos ser más escuchadas; yo no me siento escuchada, como si me ignoraran. Así me siento en el Poder Judicial*”.

7.2. Vía de solución de conciliación extrajudicial: descripción y análisis crítico

7.2.1. ¿Cuánto se conoce, por quién y por qué?

Uno de los hallazgos más destacados de la investigación es que la conciliación extrajudicial es poco conocida por la ciudadanía. En todas las entrevistas, las personas usuarias manifestaron desconocer su existencia hasta que enfrentaron la necesidad de resolver un conflicto civil o de familia. Varias expertas y juezas de paz entrevistadas coincidieron con esta observación, lo que podría explicarse por el escaso interés del Estado en promover esta política pública.

La falta de presupuesto para llevar a cabo una adecuada difusión se destacó como una de las principales señales de la ausencia de voluntad política. En este sentido, los jueces de paz subrayaron que, tras la pandemia, las campañas y otras herramientas de divulgación han disminuido notablemente.

Centros de conciliación públicos y privados

Otro hallazgo relevante de la investigación es que el Estado posee información de mayor calidad sobre el funcionamiento y eficacia de los centros de conciliación públicos y gratuitos (84 prestadores),⁹⁶ en comparación con

96 El directorio de los centros de conciliación gratuitos se encuentra disponible en: [https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2042058/DIRECTORIO%20DE%20CENTROS%20DE%20CONCILIACION%CC%81N.pdf?v=1655753267\(2024\).centroMain.xhtml](https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/2042058/DIRECTORIO%20DE%20CENTROS%20DE%20CONCILIACION%CC%81N.pdf?v=1655753267(2024).centroMain.xhtml) (2024).

los centros privados (2,366 centros).⁹⁷ Respecto a estos últimos, la información es escasa, y las entrevistas indican que la ciudadanía recurre poco a ellos. Por ejemplo, en varios centros privados de conciliación en Arequipa e Iquitos, apenas se reciben entre tres y seis conciliaciones al mes.

Aunque el promedio en los centros gratuitos aumenta levemente, la diferencia no es significativa. Hasta agosto de 2023, se reportó un promedio de 900 procesos de conciliación al mes a nivel nacional en las 84 sedes públicas, lo que equivale a un promedio de 10.71 procedimientos por centro al mes, o 0.49 trámites diarios si consideramos 22 días hábiles al mes.

Los centros que dependen de instituciones reconocidas, como cámaras de comercio o universidades, presentan mayor demanda, lo que podría deberse a su reputación, prestigio o credibilidad, como se observó en Arequipa.

También se identificaron otros problemas: (i) aunque existe una obligación legal de supervisar los centros de conciliación privados, esta se ejerce de manera limitada, principalmente por la falta de recursos; (ii) el registro nacional de centros de conciliación carece de información fiable sobre el número de prestadores privados que operan efectivamente, así como sobre la calidad del servicio que prestan, incluyendo cómo los abogados verifican la legalidad de los acuerdos.

Al respecto, entrevistas con juezas y actores clave revelaron un consenso sobre la baja calidad de los acuerdos de conciliación redactados en los centros privados, una situación que también afecta a los centros públicos. Estos acuerdos suelen ser generales, ambiguos o no considerar problemas futuros, especialmente en casos de alimentos, lo que dificulta o imposibilita su ejecución, llevando el conflicto de vuelta a la vía judicial. A pesar de la percepción recurrente de este problema, el Estado no cuenta con datos sobre su magnitud.

Plazos acordes y problemas en la notificación

En cuanto a los plazos de tramitación, tanto en centros públicos como privados se encontró que generalmente se cumplen. El tiempo varía según el caso, pero si las partes llegan habiendo conversado o con la voluntad

97 Según el Directorio de centros de conciliación extrajudicial del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, disponible en: <https://directoriocentros.minjus.gob.pe/directoriocentros/public/centro/centroMain.xhtml> (2024).

de llegar a un acuerdo, es probable que el trámite sea breve, e incluso que se complete en una sola audiencia. Según la ley, esto puede tomar hasta 14 días hábiles, pero en circunstancias favorables –como la descrita– puede durar menos de 5 días hábiles.

Sin embargo, si la solicitud es presentada por solo una de las partes, el tiempo se extiende, principalmente debido a la dificultad de notificar a la otra parte o por su inasistencia a la primera audiencia. A pesar de estas complicaciones, los conciliadores públicos y privados entrevistados señalaron que los plazos legales suelen cumplirse, con un plazo total de alrededor de 35 días hábiles (cerca de dos meses calendario).

Cuando los usuarios son notificados y acuden a la primera audiencia de conciliación, las probabilidades de resolver el procedimiento en el plazo son mayores. Esto se debe a que en dicha audiencia: (i) se proporciona información clara y precisa sobre las ventajas del proceso conciliatorio; y (ii) se utilizan técnicas de comunicación que facilitan la comprensión y procesamiento de intereses y preferencias.

Gráfico N° 5
Flujograma o trámite de conciliación



Fuente: Elaboración propia a partir de información oficial

Mecanismo expedito, ¿de calidad?

Según las entrevistas, la principal fortaleza de la conciliación radica en la rapidez del mecanismo. Quienes lo utilizan perciben que pueden obtener una solución rápida a su conflicto. Sin embargo, esta percepción positiva se ve atenuada por objeciones relacionadas con la calidad del procesamiento del conflicto, especialmente en lo que respecta a la ejecución de los acuerdos, que a menudo presentan problemas debido a la forma en que están formulados.

Las debilidades observadas incluyen: (i) la escasa difusión y el bajo conocimiento de la ciudadanía sobre la existencia y utilidad de la conciliación; (ii) la percepción de que los conciliadores están poco preparados y de

que el Estado no cumple adecuadamente con su función de supervisión; y (iii) la falta de una base de datos nacional que registre los procesos de conciliación, lo que facilitaría a los conciliadores y jueces conocer si los usuarios han realizado una conciliación previa antes de iniciar un nuevo proceso o si el demandado tiene una conducta conflictiva reiterada en lo civil o familiar, lo que justificaría el uso de estrategias adicionales en la conciliación.

Costos de actuación y oportunidad

Como se mencionó anteriormente, los centros de conciliación públicos ofrecen su servicio de manera gratuita, por lo que los gastos que asumen los usuarios están relacionados con el costo de movilización o de oportunidad, es decir, lo que dejan de hacer para intentar una conciliación. Para personas con escasos recursos, estos gastos son significativos y afectan gravemente su vida.

Los centros privados a cargo de instituciones, como universidades, ofrecen tasas sociales para casos de alimentos, sujetas a una evaluación de vulnerabilidad económica del solicitante. En estos centros, los costos por el servicio oscilan entre S/200 y 350 (US\$ 54 y 95).

Tabla N° 2
Costos según tipo de Centros de Conciliación

Aspecto	Centros Públicos	Centros Privados
Costo de ingreso	Gratuito, en algunos casos solo se debe gastar en copias certificadas	Desde S/ 70 (US\$ 19.00) hasta S/ 1,000 (US\$ 270,20), dependiendo del distrito en que se realice
Tarifas por audiencia	Incluido en el costo total	Incluido en el costo total
Honorarios de conciliador/a	Incluido en el costo total	Incluido en el costo total
Otros gastos (copias, certificados, pasaje)	S/ 50 (US\$ 13,50)	S/ 100 (US\$ 27,00)
Total aproximado	50 soles (US\$ 13,50)	Desde S/ 170 hasta S/ 1,170 (US\$ 45,90 hasta US\$ 316.20)

Fuente: Elaboración propia a partir de información oficial

7.2.2. Eficacia condicionada

La percepción inicial de usuarios/as, stakeholders, decanas de colegios de abogados, autoridades universitarias y directoras de estudios de abogacía es que la conciliación se valora significativamente por su capacidad para resolver conflictos de manera rápida, económica y definitiva. Sin embargo, esto depende en gran medida de la voluntad de la parte demandada de participar en el procedimiento.⁹⁸

Se observó que no se registraron demoras significativas en la programación de audiencias debido a la falta de disponibilidad en la agenda del conciliador o del centro de conciliación, incluso en los centros gratuitos, que suelen tener una mayor carga. Esto sugiere que el procedimiento de conciliación no enfrenta demoras considerables.

No obstante, la percepción de rapidez en la conciliación se ve afectada por problemas relacionados con la eficiencia y credibilidad de la institución. Los dos problemas principales identificados son: (i) el porcentaje relativamente bajo de acuerdos de conciliación, que según las entrevistas oscila entre el 10 y el 40% de los procesos iniciados; y (ii) las deficiencias en la formulación de acuerdos, su impacto en la ejecución y la falta de mecanismos de monitoreo sobre el cumplimiento de las actas. Algunos entrevistados indicaron que la inejecutabilidad de los acuerdos podría alcanzar hasta el 80% de los casos.

Tanto el Poder Judicial como el MINJUSDH carecen de mecanismos para abordar estos problemas. Una posible solución sería cruzar la información que poseen ambas instituciones. Por ejemplo, se podría comparar el número de acuerdos logrados en conciliación extrajudicial registrados por el MINJUSDH con el número de casos judiciales iniciados por incumplimiento o inejecución, y las razones de ello, registradas por el Poder Judicial. Procesar esta información, junto con otros indicadores relevantes, podría ofrecer una perspectiva más clara sobre la magnitud del problema.

98 De conformidad con lo establecido por el artículo 15 incisos d) y e) de la Ley N° 26872, el procedimiento conciliatorio se da por concluido por la inasistencia de una de las partes a dos sesiones o por la inasistencia de ambas partes a una sesión.

7.2.3. Satisfacción de personas usuarias

De acuerdo con la información levantada, la evaluación respecto de los centros de conciliación públicos es positiva, principalmente en función de su gratuidad. En contraste, la percepción sobre los centros privados es más variada y suele ser desfavorable. Muchos consideran que estos centros no cumplen una finalidad útil y representan un costo adicional tanto en dinero como en tiempo.

Más allá de la rapidez del proceso, las personas usuarias valoran la seguridad que les proporciona el título ejecutivo que emite el acta de conciliación. Varias usuarias expresaron que *“la conciliadora me ha indicado que tiene el mismo valor que una sentencia, eso me da seguridad”*.

No obstante, en muchos casos, los usuarios no están completamente satisfechos con los acuerdos, especialmente en lo que respecta al monto establecido para la pensión de alimentos. A pesar de ello, suelen aceptar los acuerdos porque, como indicó una entrevistada, *“prefiero que me dé poco a ir a un proceso judicial que me demandará dinero y tiempo”*.

En general, las entrevistadas han señalado que el servicio recibido en los centros de conciliación es adecuado, en términos de la información proporcionada sobre el proceso y su utilidad, así como en la calidad de las instalaciones. Los centros privados visitados disponían de servicios básicos pero suficientes para una atención razonable, a pesar de que las dimensiones de los espacios cumplían solo con los requisitos mínimos legales y la afluencia de público era escasa.⁹⁹ En contraste, los centros de conciliación adscritos a universidades, como los de Arequipa, ofrecían espacios mucho más amplios y acogedores.

Si bien los centros de conciliación estatales tienen mayor afluencia de público, sus instalaciones cumplen los requisitos de ley y permiten prestar el servicio adecuadamente. Sin embargo, las directoras de estos centros señalaron la necesidad de contar con espacios más amplios y mejor infraestructura, como más salas de audiencia, para mejorar aún más el servicio.

99 De acuerdo con el artículo 47 del Decreto Supremo N° 014-2008-JUS, reglamento de la Ley N° 26872, actualmente el local de un centro de conciliación debe contar con las siguientes instalaciones mínimas: un ambiente para la sala de espera y recepción, una oficina administrativa, un servicio higiénico y una sala de audiencias cuyas dimensiones oscilará entre los tres metros de ancho por tres de largo.

7.3. Justicia de Paz: la necesidad de fortalecer una política comunitaria

7.3.1. Actores de la comunidad que solucionan los conflictos

En el caso peruano, en las tres regiones objeto de este estudio, la justicia comunitaria es administrada por la justicia de paz, que forma parte del Poder Judicial y está vinculada a cada corte superior. Los jueces y juezas de paz son ciudadanos reconocidos y respetados en sus comunidades, elegidos por votación popular. No es necesario que sean abogados; lo esencial es que cuenten con legitimidad y confianza entre los miembros de su comunidad. Esta legitimidad les otorga una mayor credibilidad y capacidad para resolver los conflictos que están bajo su competencia.

Mapa de actores

En las tres regiones se entrevistó a jueces de paz ubicados en zonas periféricas de sus respectivas capitales. En todos los casos, se trata de zonas urbanas alejadas de la ciudad, en situación de pobreza o extrema pobreza. Los juzgados de paz de Iquitos analizados, destacan por una mayor presencia de usuarios que se identifican como indígenas o descendientes de indígenas y que mantienen el legado cultural de estos pueblos. En ese sentido, dichos juzgados incorporan costumbres comunitarias dentro de los mecanismos con los que imparten justicia.

Cabe señalar que en este estudio no se ha entrevistado a personas que administran justicia indígena o campesina.

La costumbre o tradiciones como insumo para el abordaje

Si bien el juez/a de paz no tiene que ser abogada o profesional, recibe por parte del Poder Judicial capacitaciones (principalmente) técnico-legales, para ejercer su función sin contravenir la ley.

Como expusimos, ello es criticado porque descuida el abordaje de estrategias de conciliación o habilidades blandas, como las de comunicación o redacción de documentos, por ejemplo, la redacción de los acuerdos de conciliación.

De ese modo, los jueces/zas de paz ejercen su función a partir de lo que podría denominarse su “sentido común” o su “idea de justicia”, la cual

es construida –más allá de las herramientas técnicas aportadas por el Poder Judicial– a partir de su conocimiento de la vida y costumbres de su comunidad. La gestión de la conflictividad y soluciones conjugan esos elementos, en la medida que estos no colisionen con la legislación.

Como las entrevistas no han sido realizadas en zonas rurales, no se han identificado costumbres o tradiciones específicamente originarias o indígenas, como parte de los mecanismos de impartición de justicia.

Articulación entre justicia legal y técnica: retroalimentación

Los jueces de paz entrevistados en Iquitos mencionaron que en la resolución de conflictos aplican el leal saber, el diálogo y sus conocimientos de justicia, pero no términos ni códigos jurídicos. En esa inteligencia, enfatizan su condición de jueces legos, que actúan según las costumbres, respetando las leyes y Constitución.

En otros casos, como en el Callao, una jueza nos informó que mantenía buena relación con algunos jueces de la corte superior a quienes consultaba regularmente cuando tenía dudas sobre los términos jurídicos con los que debía resolver un caso. Esta articulación entre justicia de paz y justicia especializada, que podría ser considerada como una buena práctica, es una iniciativa personal y no forma parte de la política pública sobre la materia.

Credibilidad comunitaria, ¿presupuesto público?

La principal fortaleza de los juzgados de paz radica en su legitimidad y la confianza que deposita en ellos la ciudadanía, así como en su profundo conocimiento de la vida y las costumbres de su comunidad. Este conocimiento les permite comprender mejor los conflictos y encontrar soluciones adecuadas.

En Iquitos, se observó claramente esta legitimidad y confianza a través del trabajo coordinado entre las autoridades comunales, como los agentes municipales, el teniente gobernador, el personal de seguridad ciudadana y los juzgados de paz, que colaboran estrechamente en el cumplimiento de sus funciones. No obstante, esta práctica de colaboración no se evidenció en otras ciudades. En el Callao, por ejemplo, se informó que antes de la pandemia de COVID-19 existía un nivel similar de coordinación, que se ha reducido significativamente desde entonces.

Por otro lado, una de las principales debilidades de estos juzgados es que, a pesar de depender del Poder Judicial, han recibido cada vez menos apoyo de este poder del Estado, especialmente después de la pandemia. Los funcionarios de los juzgados de paz no reciben remuneración por su labor y, en muchos casos, no cuentan con las condiciones básicas para desempeñarla adecuadamente. Por ejemplo, no se les proporciona un local para su trabajo; la mayoría de los jueces y juezas entrevistados despachan desde sus hogares. Y tampoco se les cubren gastos esenciales como los de luz, agua o internet. Solo en algunos casos, como en Callao, se les ha provisto de sellos, una computadora o impresora, aunque sin suministros necesarios como tinta o papel.

Tiempo y costos

Los procesos suelen enfrentar demoras debido a la falta de apoyo estatal en el cumplimiento de su función. En muchos casos, son los propios funcionarios quienes realizan las notificaciones, las cuales a menudo resultan infructuosas debido a la dificultad para ubicar o conocer la dirección del destinatario. La principal causa de estas demoras es precisamente la notificación. Sin embargo, una vez superado este obstáculo, los procesos tienen la posibilidad de cumplir relativamente con los plazos legales. Esta posibilidad de ajuste a los plazos también se relaciona con la baja concurrencia de la ciudadanía; puesto que, según las entrevistas, la carga de trabajo varía entre tres y ocho casos al mes.

En cuanto a los costos, estos son mínimos. El servicio es gratuito, no requiere patrocinio legal y los gastos de movilidad son muy bajos, ya que los juzgados están ubicados cerca de los usuarios. Solo en casos en los que se necesiten notificaciones fuera de la jurisdicción el usuario debe cubrir los gastos de traslado.

7.3.2. Eficacia o efectividad de la vía comunitaria

La eficacia suele ser alta cuando se trata de conflictos menores. La práctica ha llevado a los jueces/zas a derivar el caso a los juzgados de paz letrado cuando se advierte que algún punto del conflicto excede a su competencia, comprensión o posibilidades de abordaje.

7.3.3. Satisfacción de personas usuarias

El nivel de satisfacción es alto, producto de la cercanía entre usuarios/as y juezes/zas, la poca complejidad de los casos y la gratuidad de la atención. Las usuarias entrevistadas mencionaron que se sienten satisfechas al acudir al juzgado de paz, porque *“reciben una buena atención”*, han podido llegar a acuerdos conciliatorios o recibido orientaciones sobre sus derechos y otras vías para solucionar sus conflictos. En general, sienten la disposición del juez o jueza de *“servirles”*.

Dicho esto, se advierte que el Estado no cuenta con una política pública que fortalezca este servicio y que, en general, desaprovecha su potencialidad para generar una cultura de paz desde las bases de la sociedad.

7.4. Interacción entre vías: ¿desde dónde, para quién y cómo se regula y trabaja?

Una de las principales conclusiones del estudio es que el Estado carece de información sistematizada sobre los problemas que afectan el acceso a la justicia, especialmente en relación con el impacto de la conciliación extrajudicial. A pesar de las percepciones de diversos operadores, no se han realizado estudios oficiales ni se ha recopilado data sistematizada sobre esta problemática, lo que dificulta dos aspectos clave: (i) conocer de manera metódica y empírica la dinámica y relaciones de los procesos, y (ii) abordar los problemas de manera integral y transversal. Esta falta de información contribuye a la ausencia de una política pública que articule efectivamente las tres vías de resolución de conflictos.

Los problemas específicos de cada vía, particularmente de la judicial, se abordan de manera aislada sin una visión sistémica. No se evalúa, por ejemplo, el impacto de la conciliación extrajudicial en la reducción efectiva de la carga procesal de la vía judicial, ni los problemas que afectan su instrumentación y eficacia, a pesar de que, teóricamente, es un objetivo deseable.

En las entrevistas, se identificaron importantes iniciativas del Poder Judicial para fortalecer el servicio de los juzgados de familia y civil. Estas incluyen la implementación de un proyecto de oralidad para reducir plazos y mejorar el acceso, así como acciones de capacitación para entender nueva legislación y mejorar la gestión judicial. Además, un porcentaje significativo de juezes y juezas, especialmente en el ámbito familiar, cuenta con experiencia valiosa.

No obstante, el Poder Judicial no dispone de información sistematizada y confiable sobre el sistema de conciliación, a pesar de que su plataforma “Expediente Judicial Electrónico” (EJE) contiene datos sobre procesos concluidos por conciliación y casos de incumplimiento. Sistematizar y analizar esta información podría proporcionar un diagnóstico claro del estado actual y permitir la implementación de medidas para mejorar el sistema.

De acuerdo con las entrevistas realizadas a jueces/zas, conciliadores/as y expertos/as, no se tiene claridad sobre cuestiones básicas asociadas a las vías. Por ejemplo, el número de centros de conciliación que están funcionando efectivamente; la calidad de sus servicios; o, el impacto real de la composición sobre la disminución de la carga procesal.

Las entrevistas con jueces, conciliadores y expertos revelan una falta de claridad sobre aspectos básicos como el número de centros de conciliación operativos, la calidad de sus servicios y el impacto real en la carga procesal. El trabajo de campo muestra una baja utilización del servicio, con centros privados reportando entre 3 y 8 servicios al mes. Los problemas en la formulación de acuerdos y su ejecución pueden verse exacerbados por la falta de control riguroso sobre la legalidad de los acuerdos, a pesar de que la legislación exige que los centros cuenten con abogados para verificar los acuerdos.

En cuanto a la vía comunitaria, a pesar de su potencial, esta es subutilizada e infravalorada en la política pública. Los jueces de paz destacan dos problemas principales, agravados por la pandemia de COVID-19: (a) la falta de apoyo presupuestal y logístico, que afecta su capacidad para resolver conflictos y garantizar derechos, y (b) la reducción en la capacitación y difusión del servicio, que ha disminuido la demanda ciudadana.

Estos hallazgos sugieren que la función de los juzgados de paz no se está integrando adecuadamente en la estrategia de política pública de acceso a la justicia, a pesar de sus ventajas, como la legitimidad del decisor, la confianza comunitaria, la gratuidad y la cercanía. Su potencial para sensibilizar y promover la resolución de conflictos basados en una cultura de paz no está siendo plenamente aprovechado, lo que podría tener un impacto positivo en la vida social y en la legitimidad del sistema.

En conclusión, es fundamental reevaluar la política pública existente e incorporar medidas concretas para fortalecer la conciliación extrajudicial y la justicia comunitaria.

8. CONCLUSIONES

El estudio realizado revela similitudes transversales en los hallazgos de Lima y Callao, Arequipa e Iquitos, lo que sugiere una necesidad de enfoque común en las políticas públicas de acceso a la justicia. Sin embargo, esto no implica que la política pública deba ser uniforme y rígida. La integralidad y sistematicidad deben estar acompañadas de enfoques que aborden el pluralismo, las identidades y las necesidades diferenciadas de los sujetos y colectivos. Es esencial un enfoque territorial que considere la histórica brecha de pobreza y eficiencia del Estado entre las zonas urbanas y rurales, así como entre la capital (Lima y Callao)-interior del país (regiones como Arequipa e Iquitos).

Esta brecha es particularmente evidente en la justicia de paz, donde las zonas rurales, como en Iquitos, muestran una precariedad mayor que el promedio nacional. También se refleja en los Mecanismos de Solución de Conflictos (MASC), donde la escasa difusión y conocimiento por parte de la ciudadanía, especialmente en áreas rurales, limita su uso.

Los principales hallazgos que justifican un análisis más exhaustivo desde las políticas públicas del Estado incluyen:

1) Falta de información actualizada: El Estado peruano carece de datos de calidad sobre los MASC y su interacción con el sistema judicial. A casi treinta años de la ley de conciliación, no se ha realizado una evaluación completa de su impacto. Tampoco existe una política pública consistente para mejorar la difusión, acceso y calidad del servicio, ni para fortalecer la función de los juzgados de paz, donde los problemas de presupuesto y logística parecen ser estructurales.

Lo expuesto se traslada a la disponibilidad y uso del servicio, el cual –si bien en algunos momentos mejoró temporalmente– se hallaría en niveles mínimos (como viene ocurriendo después de la pandemia del COVID-19).

2) Persistencia de la vía judicial: A pesar de la desconfianza generalizada hacia la vía judicial, esta sigue siendo la más conocida y legitimada para la resolución definitiva de conflictos. Esto puede estar relacionado con la persistencia de una cultura litigiosa en la sociedad, en los modos, hábitos y formas para abordar y resolver conflictos, un problema que no ha sido medido rigurosamente.

Hace casi tres décadas, la política pública de conciliación y de promoción de la justicia de paz buscaba reducir esta litigiosidad, y establecer mecanismos que permitieran procesar los conflictos en espacios distintos al proceso judicial, lo que directa o mediatamente, contribuyó a la sobrecarga del poder judicial.

Se esperaba que los medios de solución de conflictos no solo resolvieran un significativo número de casos, evitando su llegada a la justicia ordinaria, sino que ello contribuyese progresivamente a una comprensión social del valor del diálogo como forma de abordar aquellos conflictos que podían ser resueltos más fácilmente por esa vía.

Estos objetivos no se cumplieron plenamente y no existe una data rigurosa para evaluar sus avances o retrocesos, y los factores que los explican.

Lo/as experto/as coinciden en señalar la necesidad de que esta política pública se extienda más allá del sistema de justicia y contribuya a construir una cultura de paz que impacte en la disminución de la conflictividad social y en una mejora sustancial de la vida social personal y comunitaria.

3) Predominancia y Jerarquización de Vías: La jerarquización de vías sigue siendo un factor central en la organización de los dispositivos para gestionar conflictos. La ley de conciliación aún se refiere a vías alternativas, lo que no es solo una cuestión conceptual, sino también multidimensional.

Existe una construcción de sentido, reproducida a través de la educación legal, las reglas vigentes y la organización estatal, que instituye ciertas prácticas. Ellos son presupuestos de la alegada cultura litigiosa y no meras consecuencias.

Para deconstruir esta cultura, es necesario pensar en los conflictos desde una perspectiva más racional y centrada en las personas, ofreciendo incentivos claros para la conciliación.

4) Debilidades en la supervisión estatal: La política pública de conciliación extrajudicial enfrenta serias deficiencias en la supervisión estatal de los centros de conciliación privados, lo que resulta en una falta de información confiable tanto sobre el número de prestadores activos como sobre la calidad del servicio brindado. Esta situación está relacionada con la percepción de que el proceso de acreditación de conciliadores y conciliadoras es deficiente,

ya que en la práctica no se puede fiscalizar adecuadamente si los cursos son de calidad o si los programas se desarrollan en su totalidad. Además, las capacitaciones ofrecidas por el órgano estatal competente tienden a centrarse más en temas legales que en el desarrollo de habilidades blandas.

Estas preocupaciones fueron recurrentes en las entrevistas realizadas, donde juezas y expertos destacaron la necesidad de reformas legales. Estas propuestas varían desde ajustar la obligatoriedad o voluntariedad de la conciliación extrajudicial hasta considerar la eliminación del sistema y el fortalecimiento de la vía judicial.

En relación con ello, se ha señalado que la conciliación extrajudicial obligatoria en casos civiles se ha convertido en un simple trámite, cumplido únicamente para poder acceder a la vía judicial. Esto ha generado la percepción de que la posibilidad de lograr una conciliación extrajudicial efectiva es mínima o nula.

Por otro lado, la conciliación extrajudicial voluntaria en casos de familia ha experimentado una mayor demanda, debido a la naturaleza del conflicto —principalmente casos de alimentos— y al perfil de las solicitantes, que en su mayoría son mujeres con escasos ingresos y con la necesidad urgente de obtener una pensión alimenticia para sus hijos.

Esta realidad ha llevado a que varias entrevistadas sugirieran la obligatoriedad de la conciliación extrajudicial en este tipo de casos. Sin embargo, cualquier decisión en este sentido debería basarse en una evaluación exhaustiva de la política pública, sustentada en información confiable y actualizada, y enmarcada en una reforma integral que priorice a las personas y sus conflictos, en lugar de centrarse únicamente en la autoridad o la jerarquización de vías.

5) Atención de Casos de Familia: En la vía judicial, varios jueces y juezas han expresado su preocupación en cuanto a, que la capacitación recibida se centra principalmente en los aspectos legales de los casos, dejando de lado los componentes sociales, psicológicos y humanos, que también son cruciales. Las entrevistadas señalaron que han tenido que aprender a manejar estos últimos aspectos de manera autodidacta, basándose en su experiencia personal e intuitiva, ya que no cuentan con herramientas o guías que les faciliten una comprensión más profunda del fenómeno y de las posibles vías de solución.

Conocimientos clave, como la comprensión de la cultura comunitaria, la identificación de sesgos machistas detrás de los conflictos o el reconocimiento de la discriminación de género como un elemento esencial de la problemática, han sido adquiridos por los jueces y juezas a través de lo que una de las entrevistadas denominó “*aprendizajes de ensayo y error*”.

A pesar de que los jueces y juezas valoran el apoyo de los equipos interdisciplinarios para evaluar los aspectos psicológicos o de trabajo social, reconocen que la sobrecarga laboral que estos equipos soportan afecta negativamente la calidad de sus informes. Esta situación tiene un impacto directo en la efectividad y utilidad de los informes para alcanzar una solución judicial de calidad.

Dos juezas mencionaron que estos informes se han convertido en “*formatos que los profesionales del equipo llenan*”, principalmente debido a la falta de tiempo para profundizar en la individualización de los casos concretos. Además, señalaron que la sobrecarga laboral de los equipos interdisciplinarios limita seriamente su capacidad para ofrecer una atención rápida y eficaz.

6) Demoras en el Proceso Judicial: Una de las principales causas de insatisfacción de los usuarios es la demora en los procesos judiciales, con plazos que a menudo se duplican o cuadruplican –entre uno y dos años para los casos de familia–, llegando incluso a durar ocho veces más (cuatro años) en materia civil. Las causas incluyen la excesiva carga procesal y la falta de recursos humanos suficientes.

La cultura de litigiosidad continúa siendo un factor importante que coadyuva a esta situación. Si bien algunos jueces y juezas –basados en su experiencia–, utilizan estrategias de gestión del despacho judicial que logran disminuir estos tiempos de trámite, serían casos excepcionales.

Lo expuesto habla acerca de la ineficiencia de un modelo y metodología de trabajo que es necesario revisar. Especialmente, porque parecería presentar serios problemas para satisfacer los derechos ciudadanos y objetivos institucionales, como plazo razonable, transparencia, rendición de cuentas o decisiones justas.

El pilotaje de oralidad es un contraejemplo posible, el cual marca otra forma de organizarse, discutir y trabajar de cara a las personas.

7) Satisfacción en las Vías Extrajudiciales y Comunitarias: En el caso de las vías de conciliación extrajudicial y comunitaria la investigación da cuenta que los plazos legales se cumplen y que el nivel de satisfacción de los usuarios y usuarias es alto, sea por ello, por su gratuidad o bajo costo.

Sin embargo, el costo de oportunidad y las expectativas insatisfechas de lograr un buen acuerdo, afectan de modo importante a las mujeres de escasos recursos, especialmente, en zonas periféricas de las ciudades y en regiones con altos niveles de pobreza y extrema pobreza como Loreto.

Por otro lado, la información que los operadores brindan a los y las usuarias respecto del trámite de la conciliación extrajudicial y el valor legal del acuerdo conciliatorio, genera confianza y satisfacción. No obstante, hay fuertes indicios de que el porcentaje de acuerdos es bajo y que, de ese universo, un importante grupo termina llegando al Poder Judicial por problemas vinculados a su redacción o formulación de sus términos.

8) Percepción de Trato Discriminatorio: Otra causa de insatisfacción sobre la vía judicial es la percepción ciudadana de falta de empatía y cordialidad de los funcionarios y funcionarias judiciales en la atención de usuarios y usuarias. Los testimonios sobre esta situación fueron más reiterados en Lima, aunque estuvieron presentes en todas las ciudades materia del estudio.

Atender este problema desde la política pública es crucial porque limita seriamente el acceso a la justicia de personas especialmente vulnerables, como las mujeres que demandan pensión de alimentos y que desconocen las vicisitudes del proceso judicial. En algunos casos, esta situación es percibida como un trato discriminatorio por situación económica, que podría también tener connotaciones racistas.

Estos hallazgos subrayan la necesidad de una revisión integral de la política pública de acceso a la justicia, que incorpore medidas concretas para fortalecer la conciliación extrajudicial, la justicia comunitaria y la eficiencia de la vía judicial.

9. RECOMENDACIONES

1) Fortalecer el diseño y planificación de políticas públicas desde un enfoque de derechos centrado en las personas y sus contextos. Es crucial comprender que cualquier abordaje debe asumir el carácter complejo, indivisible e interdependiente de los derechos y realidades. Omitir la transversalidad de los problemas y la desigualdad estructural limita la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos, reduciendo la eficacia de las soluciones. Por ejemplo, este estudio ha documentado que en las últimas dos décadas, las ciudades peruanas se han expandido cerca del 50%, con un 93% de ese crecimiento siendo informal.

2) Realizar una evaluación rigurosa del acceso a la justicia en los procesos judiciales y extrajudiciales analizados, especialmente en lo referente a la implementación de la legislación sobre medios de resolución de conflictos en general y sobre conciliación, en particular.

Esta evaluación requiere contar con datos confiables y actualizados, los cuales en gran parte están presentes en las bases de datos del Poder Judicial y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, pero no se han utilizado para medir el impacto de la conciliación en los objetivos de la ley: construir una cultura de paz y reducir la carga procesal. Disponer de esta información es esencial para cualquier evaluación y decisión sobre mejoras legales o de gestión pública.

3) Repensar el enfoque estatal en la gestión de conflictos. Es necesario propiciar enfoques integrales, centrados en las personas y no en la autoridad ni en la jerarquización de mecanismos como el proceso judicial. Esto requiere que la regulación, diseño, organización y modos de articulación se estructure desde los conflictos, con un régimen adecuado de incentivos y desincentivos. Además, los abordajes deben ser coherentes en su concepción y prácticas a efectos de lograr respuestas adecuadas en la gestión de conflictos.

En consecuencia, resulta problemático que, en la actualidad, el sistema legal peruano no cuente con algún tipo de sistema de intercambio de información para el análisis del conflicto, su abordaje y gestión, como el sistema *discovery* o prueba proactiva en Brasil.

4) Evaluar y ponderar las desigualdades en la distribución de recursos y capacidades institucionales, que perpetúan condiciones de sometimiento generales y para ciertos colectivos en particular. Es necesario revisar la arquitectura legal y las prácticas vigentes, considerando los compromisos asumidos por el Estado en los sistemas de protección universal y regional de derechos humanos.

En ese sentido, es importante pensar en medidas legislativas y de fiscalización que permitan transformar el estado actual, abordando los déficits en procesos, mecanismos o canales y optimizando herramientas subutilizadas o acciones no sancionadas.

Por ejemplo, la posibilidad de presentar demandas por alimentos sin patrocinio letrado mediante un formulario facilita el acceso a la justicia, pero se requieren medidas adicionales para corregir posibles desventajas, como sensibilizar sobre la solicitud de alimentos provisionales como medida cautelar o incorporar precisiones en el modelo. Es relevante notar que solo en un 18.7% de los casos se ha demandado la asignación anticipada de alimentos, a pesar de su importancia para las necesidades de niños, niñas y adolescentes.

5) Fortalecer las metodologías de trabajo que empoderen a la ciudadanía, mejoren la transparencia y la rendición de cuentas. La búsqueda de soluciones más justas y de mayor calidad solo puede lograrse potenciando el contradictorio y las razones públicas. Por ello, iniciativas como la oralidad, implementada progresivamente, deben ser profundizadas.

6) Aprovechar la capacidad instalada en los MASC y la justicia comunitaria para fortalecer la política pública orientada a la construcción de una cultura de paz, con énfasis territorial que aborde las problemáticas específicas de las zonas rurales, áreas con mayores niveles de pobreza o regiones con bagajes multiculturales.

En el caso de los juzgados de paz, el Estado debería considerar mejoras significativas en las condiciones mínimas para cumplir su función, como la provisión de locales, acceso a internet, servicios básicos y recursos logísticos. También sería conveniente ampliar la cobertura, mejorar los mecanismos de capacitación y evaluar la posibilidad de un estipendio, que sin ser una remuneración, constituya una retribución que no desincentive a quienes ejercen esta labor de alto prestigio social. El fortalecimiento de estas funciones

debería ser parte de una política pública más amplia dirigida a garantizar el acceso a la justicia y la cultura de paz.

7) Mejorar los procesos de divulgación y sensibilización ciudadana en torno a la existencia, disponibilidad y utilidad de los MASC y la justicia comunitaria. En especial, entre los colectivos estructuralmente desaventajados.

8) Evaluar la política pública teniendo en cuenta las debilidades identificadas en este estudio, para implementar reformas normativas o de gestión pública que incluyan:

- a) Fortalecer la conciliación extrajudicial a través de una mayor y mejor difusión. Por ejemplo, a través de los centros de educación básica y superior.
- b) Mejorar el proceso de acreditación de competencias para el ejercicio de la función de conciliación extrajudicial, lo que podría suponer hacer más riguroso la aprobación del curso de acreditación, mejorando la currícula y garantizando una supervisión estricta de dicho proceso desde el Estado.
- c) Fortalecer normativamente y/o la gestión de la supervisión de los centros de conciliación y de la función del conciliador/a.
- d) Revertir la percepción de falta de imparcialidad e independencia que existe en relación con la justicia, mejorando los mecanismos de selección y nombramiento de jueces y juezas. En especial, reduciendo la proporción de aquellos interinos o provisionales.

9) Garantizar mayores recursos y reorganizar las capacidades institucionales para implementar cualquier reforma sustantiva al sistema de justicia actual.

10) Fortalecer el subsistema de familia, a fin de dotar a los funcionarios y funcionarias de herramientas que les permitan mejorar el abordaje de este tipo de conflictos, incorporando:

- a) Habilidades blandas y técnicas de gestión de casos que profesionalicen su labor e incrementen la eficacia del proceso de conciliación.

- b) Herramientas vinculadas a enfoques de derecho, perspectiva de género y diferencial.

11) Mejorar la atención a las personas usuarias del sistema judicial, especialmente en procesos de familia, que involucran mayoritariamente a mujeres de escasos recursos que desconocen el funcionamiento del sistema y desconfían de él.

Para ello, es esencial que los lineamientos y protocolos de atención al público enfatizan en:

- a) Tratos más cordiales y libres de toda forma de discriminación.
- b) Proveer información completa y oportuna sobre el trámite de sus procesos y las vías de resolución. Esto contribuirá a la construcción de prácticas más humanas, igualitarias, responsables y eficaces.

10. BIBLIOGRAFÍA

Alverde, Fernando, “Justicia de paz en el Perú: una instancia de resolución de conflictos que garantiza el acceso a la justicia”, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, 2019, disponible en: <https://ciencialatina.org/index.php/cienciala/article/view/274/361>.

Equipo Técnico Institucional de Implementación de la Oralidad Civil del Poder Judicial (Perú), Oralidad Civil. Boletín (2023), Ramiro A. Bustamante Zegarra (Presidente ETTI Oralidad Civil), Lima (Perú).

Centro de Estudios de Justicia de las Américas, “Informe cuantitativo del proyecto Vías de solución de conflictos civiles y de familia y su efectividad en Colombia y Perú”, CEJA-IDRC, pp. 10-11.

Centro de Estudios de Justicia de las Américas, “La CERIAJUS: preguntas y respuestas”, Lima, 2004.

Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Situación de los derechos humanos en Perú en el contexto de protestas sociales”, CIDH, 2023, disponible en: <https://oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/Informe-SituacionDDHH-Peru.pdf>

Corporación Latinobarómetro, Informe 2023, disponible en: <https://www.latinobaromet.ro.org/lat.jsp>

Defensoría del Pueblo de Perú, “El reconocimiento estatal de las rondas campesinas”, Lima, 2006, p. 7; disponible en: https://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/varios/2005/rondas_campe-sinas.pdf

Datos Abiertos. Directorio de Centros de Conciliación, Arbitraje, Amigable Composición e Insolvencia, Actualizado al 13 de octubre de 2023. <https://www.datos.gov.co/Justicia-y-Derecho/Directorio-de-Centros-de-Conciliaci-n-Arbitraje-Am/7p9a-zd9k>

XII Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú 2022, disponible en: <https://www.dropbox.com/scl/fi/nhvmt5xe9sfnu-xpf46e06/Encuesta%20Pro%C3%A9tica%202022.pdf?rlkey=naem8igtvq5f-4d3t7l5ufe6r&e=1&dl=0>.

Escobedo, Jaime, “Jueces de paz del Perú. Perfil, modalidades y contextos de elección durante los siglos XIX, XX y XXI”, EN: Elecciones, revista del Organismo Nacional de Procesos Electorales, ONPE, 2016, disponible en: <https://revistas.onpe.gob.pe/index.php/elecciones/article/view/177/409>.

Espinoza, A. & Fort, R., “Mapeo y tipología de la expansión urbana en el Perú”. Lima, GRADE y ADI, 2020.

Fondo MiVivienda, informe 2015, disponible en: <https://elcomercio.pe/economia/peru/mercado-alquiler-vivienda-local-altamente-informal-184358-noticia/>

Gaceta Jurídica, “La justicia en el Perú: cinco grandes problemas”, Lima, 2015, disponible en: <https://laley.pe/2015/12/19/conozca-los-cinco-grandes-problemas-de-la-justicia-en-el-peru/>

Instituto de Estudios Peruanos, Encuesta para el Informe especial por el Día Internacional de la eliminación de la violencia contra la mujer – 25N, de noviembre de 2023, disponible en: <https://iep.org.pe/wp-content/uploads/2023/11/IEP-Opinion.-Informe-25N-1.pdf>

Instituto Nacional de Estadística e Informática, “Situación de la población peruana. Una mirada hacia los jóvenes”, Lima, 2023, disponible en: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digita-les/Est/Lib1911/libro.pdf

IPSOS-Apoyo, Encuesta sobre Actitudes de los peruanos hacia la mujer”, marzo de 2022, disponible en: <https://www.ipsos.com/sites/default/files/ct/news/documents/2022-03/Presentaci%C3%B3n%20D%C3%ADa%20de%20la%20Mujer%20para%20IAB%20vf.pdf>

Instituto Nacional de Estadística e Informática, Censos Nacionales 2017, XII de Población y VII de Vivienda, “Características de las viviendas particulares censadas”, disponible en: https://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digita-les/Est/Lib1538/parte01.pdf

Fondo MiVivienda, Informes sobre vivienda en el Perú, 2015, disponible en: <https://elcomercio.pe/economia/peru/mercado-alquiler-vivienda-local-altamente-informal-184358-noticia/>

Corporación Latinobarómetro, informe 2023, disponible en: <https://www.latinobarometro.org/lat.jspLeyNº29824>, Publicada en 2012, disponible

en: <https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/7af056004c5f04e9aa80bfdd-50fa768f/LEY+29824+%281%29.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=7af056004c-5f04e9aa80bfdd50fa768f>

McLanahan, S., & Sandefur, G. (1994). *Growing up with a single parent: What hurts, what helps*. Harvard University Press.

Ministerio de Cultura de Perú, *Base de Datos de Pueblos Indígenas*, disponible en: <http://bdpi.cultura.gob.pe/lista-de-pueblos-indigenas>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), “Estudio de políticas económicas 2023: PERÚ”, 2023, disponible en: <https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/1562510/Estudios-de-la-OCDE-sobre-politicas-publicas-de-conducta-empresarial-responsable-Peru.pdf-pdf?v=1611244067>

Plan Nacional de Derechos Humanos de Perú 2018-2021, aprobado mediante el Decreto Supremo N° 02-2018-JUS, de febrero de 2018, p. 22, disponible en: <https://observatorioderechoshumanos.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2019/09/PLAN-NACIONAL-2018-2021.pdf>

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Estudio Técnico Independiente (ETI) del Lote 8, 2022, disponible en: <https://www.undp.org/es/peru/publications/estudio-tecnico-independiente-del-lote-8>

SISCONCI, Directorio de Centros de Conciliación Extrajudicial (2024). <https://directoriocentros.minjus.gob.pe/directoriocentros/public/centro/centroMain.xhtml>

Transparencia Internacional, Proética – Capítulo Perú, II Encuesta Nacional sobre percepciones de la corrupción en el Perú 2022, disponible en: <https://www.dropbox.com/scl/fi/nhvmt5xe9sfduxpf46e06/Encuesta%20Pro%C3%A9tica%202022.pdf?rlkey=naem8igtvqs5f4d3t7l5ufe6r&e=1&dl=0>

Valverde, Fernando, “Justicia de paz en el Perú: una instancia de resolución de conflictos que garantiza el acceso a la justicia”, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, 2019, disponible en: <https://ciencialatina.org/index.php/cienciala/article/view/274/361>

World Justice Project (2023), disponible en <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2023/Peru/Civil%20Justice/>

Normativa

Ley N° 30933, publicada el 24 de abril de 2019, disponible en: <https://busquedas.elperuano.pe/dispositivo/NL/1762977-1>

Ley N° 30942 (8 de mayo de 2019), disponible en: https://cdn.www.gob.pe/uploads/document/file/423781/LEY_30942.pdf?v=1574110678.

Código Procesal Civil del Perú, disponible en: [https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/FED22DDBEDCD9AA-D05257E680061AE63/\\$FILE/CODIGO_PROCESAL_CIVIL.pdf](https://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/FED22DDBEDCD9AA-D05257E680061AE63/$FILE/CODIGO_PROCESAL_CIVIL.pdf)

Código de los Niños y Adolescentes (Ley N° 27337), disponible en: <https://www.mimp.gob.pe/files/direcciones/dga/nuevo-codigo-ninos-adolescentes.pdf>

Ley N° 31464, publicada el 4 de mayo de 2022; disponible en: <https://img.lpderecho.pe/wp-content/uploads/2022/05/Ley-31464-LPDerecho.pdf>

Ley N° 26872, disponible en: <https://docs.peru.justia.com/federales/leyes/26872-nov-12-1997.pdf>.