



**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
PROGRAMA ACADÉMICO DE DERECHO**

TESIS

**“REGULACIÓN DE LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL COMO
REQUISITO DE ADMISIBILIDAD DE LA DEMANDA CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVA”**

PARA OPTAR EL TITULO PROFESIONAL DE ABOGADO

AUTOR:

Bach. ALBURQUEQUE MORI, Brallant Gunther

ASESOR:

Abg. Mgr. Jorge Cruz Coaquira

SAN JUAN BAUTISTA – MAYNAS – LORETO – PERÚ

2025

ACTA DE SUSTENTACIÓN DE TESIS

Con Resolución Decanal N° 667-2024-UCP-FDCP, del 11 de diciembre de 2024 se designa jurado.

Con Resolución Decanal N° 312-2025-UCP-FDCP, del 26 de mayo de 2025, se autoriza la sustentación.

Siendo las 19:30 hs, del día 30 de mayo de 2025, se constituyó de modo presencial el Jurado para escuchar la presentación y defensa de la Tesis: **"REGULACION DE LA CONCILIACION EXTRAJUDICIAL COMO REQUISITO DE ADMISIBILIDAD DE LA DEMANDA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO"**

Presentado por:

BRALLANT GUNTHER ALBURQUEQUE MORI

Asesor (es): Mag. Jorge Cruz Coaquira

Luego de escuchar la sustentación y defensa ante las preguntas, el Jurado pasó a la deliberación en forma reservada, llegando a la siguiente conclusión:

La Sustentación es: *Aprobado en Merit*

A las ... *8:40 P.M.* ... horas culminó el acto público

En fe de lo cual los miembros del Jurado firman el Acta y comunican en acto público.

Dr Vladymir Villarreal Balbin
Presidente

Mag. Miguel Angel Villa Vega
Miembro

Mag. Sergio Horacio Ramos Gonzalez
Miembro

“Año de la recuperación y consolidación de la económica peruana”

**CONSTANCIA DE ORIGINALIDAD DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN
DE LA UNIVERSIDAD CIENTÍFICA DEL PERÚ - UCP**

El presidente del Comité de Ética e Integridad Científica

Hace constar que:

La Tesis titulada:

**“REGULACIÓN DE LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL COMO
REQUISITO DE ADMISIBILIDAD DE LA DEMANDA CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVA”**

Del alumno: **BRALLANT GUNTHER ALBURQUEQUE MORI**, de la Facultad de Ciencias de la Salud, pasó satisfactoriamente la revisión por el Software Antiplagio, con un porcentaje de **13% de similitud**.

Se expide la presente, a solicitud de la parte interesada para los fines que estime conveniente.

San Juan, 12 de Mayo del 2025.






**Presidente del Comité de Ética e
Integridad Científica
Mgr. Arq. Jorge L. Tapullima Flores**

UCP_DERECHO_2025_T_BRALLANTAL_BURQUEQUE_V1

13%
 Textos
 sospechosos



- 
10% Similitudes
 4% similitudes entre comillas
 0% entre las fuentes mencionadas
- 
1% Idiomas no reconocidos
- 
1% Textos potencialmente generados por la IA

Nombre del documento: UCP_DERECHO_2025_T_BRALLANTAL_BURQUEQUE_V1.pdf
ID del documento: b7e614c7671959e10535581c14285285e11229a1
Tamaño del documento original: 309,14 kB

Depositante: Chris Angela Ramirez Flores
Fecha de depósito: 9/5/2025
Tipo de carga: interface
fecha de fin de análisis: 9/5/2025
















Número de palabras: 16.810
Número de caracteres: 114.414

Ubicación de las similitudes en el documento:








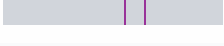


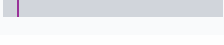


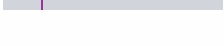



Fuentes de similitudes

Fuentes principales detectadas

Nº	Descripciones	Similitudes	Ubicaciones	Datos adicionales
1	 hdl.handle.net Calidad de sentencias de primera y segunda instancia sobre nuli... https://hdl.handle.net/20.500.13032/32614 26 fuentes similares	2%		 Palabras idénticas: 2% (273 palabras)
2	 iuslatin.pe Ley N° 27584 que regula el proceso contencioso administrativo IUS... https://iuslatin.pe/ley-n-27584-que-regula-el-proceso-contencioso-administrativo/ 20 fuentes similares	2%		 Palabras idénticas: 2% (261 palabras)
3	 juris.pe Proceso único: alimentos, patria potestad, régimen de visitas, etc. Bien ... https://juris.pe/blog/proceso-unico-alimentos-filiacion-regimen-de-visitas-violencia-familiar-et... 8 fuentes similares	1%		 Palabras idénticas: 1% (221 palabras)
4	 repositorio.ucv.edu.pe https://repositorio.ucv.edu.pe/bitstream/handle/20.500.12692/28006/Chavesta_SJV.pdf?sequ... 2 fuentes similares	1%		 Palabras idénticas: 1% (212 palabras)
5	 repositorio.upao.edu.pe https://repositorio.upao.edu.pe/bitstream/20.500.12759/9213/1/REP_SARA.VARGAS_LA.APLIC... 17 fuentes similares	1%		 Palabras idénticas: 1% (184 palabras)

Fuentes con similitudes fortuitas

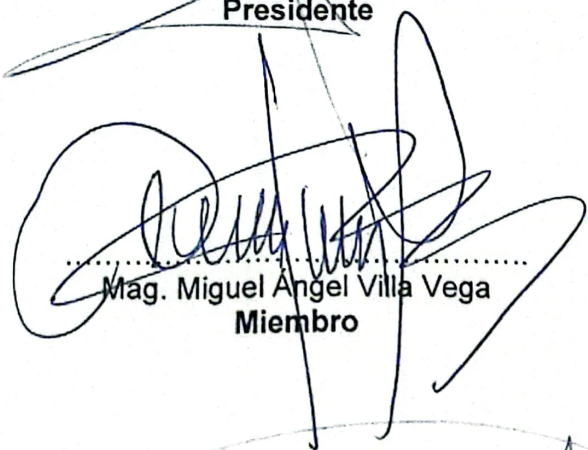
Nº	Descripciones	Similitudes	Ubicaciones	Datos adicionales
1	 hdl.handle.net La conciliación extrajudicial, una forma de solución de conflictos... http://hdl.handle.net/20.500.14074/3171	< 1%		 Palabras idénticas: < 1% (18 palabras)
2	 repositorio.uasb.edu.ec Elórgano jurisdiccional aplicable a la Unión de Nacione... http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/6939/4/TD128-DDE-Salgado-El%20%C3%B3rgano.pdf.txt	< 1%		 Palabras idénticas: < 1% (16 palabras)
3	 hdl.handle.net Incorrecta aplicación del artículo 24 del D.S. N°013-2008-Jus por ... https://hdl.handle.net/20.500.12893/4435	< 1%		 Palabras idénticas: < 1% (20 palabras)
4	 repositorio.uasb.edu.ec http://repositorio.uasb.edu.ec/bitstream/10644/10385/1/T4517-MDT-Palacios-La%20mediacion.pdf	< 1%		 Palabras idénticas: < 1% (10 palabras)
5	 hdl.handle.net Ineficacia de la ejecución de la conciliación administrativa labora... http://hdl.handle.net/20.500.12969/1776	< 1%		 Palabras idénticas: < 1% (11 palabras)

PAGINA DE APROBACION


Mediante Resolución Número 312-2025-UCP-FDCP de fecha 26 de mayo de 2025, se sustenta la Tesis en acto público el día viernes 30 de mayo de 2025, a horas 19:30 hs, en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Científica del Perú. En este acto, se consignan las firmas en señal de aprobación.




.....
Mag. Vladymir Villareal Balbin
Presidente



.....
Mag. Miguel Angel Villa Vega
Miembro



.....
Mag. Sergio Horacio Ramos Gonzales
Miembro



.....
Mag. Jorge Cruz Coaquira
Asesor

Fecha: 30 de mayo de 2025

San Juan Bautista – Maynas - Loreto

DEDICATORIA

El presente trabajo de sustentación de tesis para optar el título profesional de abogado, esta dedicado a:

En primer lugar, quiero dedicar a mi familia por ser mi pilar inquebrantable en este camino de aprendizaje. Su apoyo, amor y confianza me han impulsado a seguir adelante incluso en los momentos más desafiantes.

Con especial cariño, dedico este logro a mi padre, quien desde el cielo ha sido mi guía y fuente de inspiración. Su recuerdo y enseñanzas han sido la luz que me ha acompañado en este proceso. Este triunfo también es tuyo.

**Bach. Derecho Brallant Gunther
Alburqueque Mori**

AGRADECIMIENTO

Quiero agradecer a quienes hicieron posible de culminar de forma satisfactoria el presente trabajo de sustentación de tesis a los siguientes:

Agradezco a mi novia Adriana, por su incondicional apoyo, paciencia y motivación a lo largo de este camino. Su compañía ha sido un aliento constante en cada etapa de esta tesis.

A mi asesor, por su orientación y valiosas enseñanzas que me permitieron culminar este trabajo con éxito. Su guía ha sido fundamental para dar forma a cada idea y fortalecer este estudio.

Bach. Derecho Brallant Gunther Alburqueque Mori

ÍNDICE DE CONTENIDO

RESUMEN

ABSTRACT

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I MARCO TEÓRICO

1.1. Antecedentes de investigación	1
1.1.1. Estudios internacionales	1
1.1.2. Estudios nacionales	4
1.1.3. Estudios regionales	6
1.2. Bases teóricas	7
1.2.1. Formas de solución de conflictos	7
1.2.1.1. Autodefensa (o autotutela)	7
1.2.1.2. Autocomposición	8
1.2.1.3. Heterocomposición	9
1.2.2. Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos (MARC'S)	10
1.2.2.1. Alcance conceptual	10
1.2.2.2. Fundamento	10
1.2.2.3. Finalidad	11
1.2.2.4. Características	11
1.2.2.5. Principales MARC's	12
a. Arbitraje	13
b. Conciliación	13
c. Mediación	13
d. Negociación	13
1.2.3. La conciliación extrajudicial	14
1.2.3.1. Etimología	14
1.2.3.2. Noción conceptual	14
1.2.3.3. Fundamento	15
1.2.3.4. Ubicación dentro de las formas de resolver conflictos	15
1.2.3.5. Modalidades de conciliación y su marco normativo	16
1.2.3.6. Principios conciliatorios	16
1.2.3.7. Naturaleza jurídica	17
1.2.3.8. La conciliación extrajudicial en el derecho administrativo	17
1.2.3.8.1. Breve consideración conceptual	17
1.2.3.8.2. Argumentos de aplicación en el derecho administrativo	18
a. Reforzamiento de la justicia contencioso-administrativa	18
b. Necesidad de mejorar la relación entre la Administración Pública y los administrados	18

c. Liberación de acudir a los órganos jurisdiccionales	19
d. Controversias que demandan respuesta urgente e inmediata ...	19
1.2.3.8.3. Ventajas en los conflictos administrativos	20
a. Menores gastos (ahorro económico a las partes)	20
b. Mayor celeridad en la duración de los procedimientos	20
c. Ausencia de formalidades en el procedimiento conciliatorio	21
d. Resolución de pretensiones de cuantía variada	21
e. Descongestionamiento del sistema judicial y ampliación del acceso a la justicia	21
f. Soluciones más justas en favor del administrado y la Administración Pública	22
g. Promueve una cultura de paz y mejora la relación entre el administrado y la Administración Pública	22
1.2.4. La demanda en el ámbito contencioso-administrativo	23
1.2.4.1. Consideraciones generales	23
1.2.4.2. Su génesis: la acción contencioso-administrativa	24
1.2.4.3. Admisibilidad de la demanda contencioso-administrativo	25
1.2.4.3.1. Noción de “admisibilidad”	25
1.2.4.3.2. Base legal	25
1.2.4.3.3. Requisitos “generales” de admisibilidad	26
1.2.4.3.4. Requisitos “especiales” de admisibilidad: el agotamiento de la vía administrativa	27
1.3. Definición de términos	29

CAPÍTULO II PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

2.1. Descripción del problema	31
2.2. Formulación del problema	33
2.2.1. Problema general	33
2.2.2. Problemas específicos	33
2.3. Objetivos	33
2.3.1. Objetivo general	33
2.3.2. Objetivos específicos	33
2.4. Justificación de la investigación	33
2.4.1. A nivel teórico	33
2.4.2. A nivel práctico	34
2.4.3. A nivel metodológico - académico	34
2.4.4. A nivel técnico – legislativo	34
2.5. Hipótesis	34
2.5.1. Hipótesis general	34
2.5.2. Hipótesis específicos	35

2.6. Variables	35
2.6.1. Identificación de las variables	35
2.6.2. Definición conceptual y operacional de las variables	35

CAPÍTULO III METODOLOGÍA

3.1. Nivel, tipo y diseño de investigación	36
3.1.1. Nivel de investigación	36
3.1.2. Tipo de investigación	36
3.2. Población y muestra	36
3.2.1. Población	36
3.2.2. Muestra	37
3.3. Técnicas, instrumentos y procedimientos de recolección	37
3.3.1. Técnicas utilizadas	37
3.3.2. Instrumentos de recolección	37
3.3.3. Procesamiento y análisis de recolección	37

CAPÍTULO IV RESULTADOS

4.1. Del objetivo general	38
4.2. De los objetivos específicos	40

CAPÍTULO V DISCUSIÓN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. Discusión	43
5.2. Conclusiones	46
5.3. Recomendaciones	47

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	48
ANEXOS	51
ANEXO N.º 1: MATRIZ DE CONSISTENCIA	52
ANEXO N.º 2: PROPUESTA NORMATIVA	53

RESUMEN

Los Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos (MARC) ofrecen vías distintas para solucionar controversias, cuya aplicación resulta cada vez más necesaria en el derecho administrativo.

Este estudio propone incluir legislativamente la conciliación extrajudicial como requisito de admisibilidad de la demanda contencioso-administrativa. A través de un análisis documental, se identifican los beneficios de los MARC en el contexto peruano y se evalúa su compatibilidad con la naturaleza de los conflictos administrativos. Los resultados evidencian que regular la conciliación extrajudicial como etapa previa al proceso contencioso-administrativo es jurídicamente viable y responde a criterios de eficacia, política judicial y descongestión del aparato jurisdiccional.

Esta medida favorecería la pronta restitución de derechos y promovería una cultura de paz, fortaleciendo la justicia administrativa en beneficio del administrado y de la Administración Pública.

Palabras claves: contencioso administrativo, administración pública, conflictos, conciliación extrajudicial, administrado.

ABSTRACT

Alternative Dispute Resolution Mechanisms (ADR) offer different ways to resolve disputes, whose use is increasingly necessary in administrative law.

This study proposes the legislative inclusion of extrajudicial conciliation as a requirement for the admissibility of administrative litigation claims. Through a documentary analysis, the benefits of ADR in the Peruvian context are identified, and their compatibility with the nature of administrative conflicts is evaluated. The results show that regulating extrajudicial conciliation as a prior stage to the administrative litigation process is legally feasible and responds to criteria of efficiency, judicial policy, and the reduction of judicial congestion.

This measure would support the prompt restoration of rights and promote a culture of peace, strengthening administrative justice for the benefit of both the citizen and the Public Administration.

Key words: administrative litigation, public administration, conflicts, out-of-court conciliation, administered.

INTRODUCCIÓN

Los Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos – MARC’s constituyen “vías opcionales” u “otras formas” de enfrentar una controversia y se caracterizan por la ausencia de un órgano jurisdiccional para disipar la diferencia de intereses, su operatividad se basa en la *negociación* motivada por el diálogo consensuado y pacífico en donde las partes fijan sus términos para ver satisfecho sus derechos reclamados. Estas vías son de dos clases: a) *autocompositivas*, donde las partes acuerdan la solución sin la intervención de un tercero (el caso de la conciliación y transacción, ambas a nivel extrajudicial); y, b) *heterocompositivas*, el conflicto es resuelto por un tercero y las partes se sujetan a su decisión (el arbitraje).

En el plano fáctico, estos medios de solución de conflictos no son utilizados por los justiciables debido a la carencia de una “cultura de paz” entre los miembros de la sociedad peruana, pues entre las personas y las instituciones públicas predomina la errónea mentalidad de que las diferencias de intereses deben ser resueltos ante las instancias jurisdiccionales cuando el proceso judicial debe ser visto como la *ultima ratio* frente a otras formas de resolver una controversia en donde prevalece el diálogo consensuado y pacífico, se debe preferir una solución manejada por las partes que aquella que viene impuesta por el Poder Judicial.

En ese sentido, el criterio de la sociedad se aleja de las vías alternativas de solución, y se restringen a la judicialización de los casos, siendo un contexto donde muchas veces no se satisfacen los intereses legítimos de los administrados, en tanto sus derechos no son restituidos ante la vulneración de un acto administrativo expedido por la Administración Pública, ello por la demora en la atención de los asuntos administrativos a causa de la saturación del aparato judicial cuya génesis es la carga procesal que ahoga a los juzgados competentes, lo que motiva al particular a recurrir a la vía contencioso administrativo, conforme al artículo 148° de la Constitución Política del Estado.

Pese al reconocimiento legal de estas vías alternativas su utilización en los asuntos administrativos es casi nula, ya que por la forma en que están reguladas carece de obligatoriedad, dejando al criterio de las partes su aplicación en el caso concreto, pues no existe norma que establezca de modo imperativo la realización de una conciliación extrajudicial para recurrir al proceso judicial.

Del panorama descrito, la problemática aterriza en el congestionamiento del sistema de justicia ocasionado por la carga procesal que los órganos jurisdiccionales padecen al atender asuntos administrativos de toda índole, lo cual imposibilita una inmediata restitución de los derechos del administrado vulnerados por la Administración Pública, ello debido a la ausencia de una base normativa que regule como exigencia la previa realización de la conciliación extrajudicial como un requisito de admisibilidad para acceder al proceso contencioso administrativo, es decir, que la activación de la vía judicial esté condicionada a la antecedente utilización de las vías alternativas.

En tal sentido, el problema abarca distintas aristas que se manifiestan por las siguientes interrogantes: como problema general: ¿Es posible la regulación de la conciliación extrajudicial como requisito de admisibilidad de la demanda contencioso-administrativo?; y, se tienen los siguientes problemas específicos: ¿Cuál es el fundamento jurídico para la regulación de la conciliación extrajudicial como requisito de admisibilidad de la demanda contencioso-administrativo? Y ¿Qué ventajas genera la regulación de la conciliación extrajudicial como requisito de admisibilidad de la demanda contencioso-administrativo?, en el marco de la regulación normativa vigente de las vías alternativas de solución de conflictos.

Teniéndose como objetivo general: Proponer la regulación de la conciliación extrajudicial como requisito de admisibilidad de la demanda contencioso administrativo; mientras que, los objetivos específicos son: (1) Determinar cuál es el fundamento jurídico para la regulación de la conciliación extrajudicial como requisito de admisibilidad de la demanda contencioso-administrativo; y, (2) Establecer qué ventajas genera la regulación de la conciliación extrajudicial como requisito de admisibilidad de la demanda contencioso-administrativo.

Finalmente, lo expuesto es importante en razón a que hace visible un problema que aqueja al sistema de justicia y a los particulares (administrados) en la búsqueda de la satisfacción de sus intereses legítimos y restitución de sus derechos afectados por la Administración Pública, y por el cual se pretende exponer los fundamentos y ventajas que produce la inclusión legislativa de la conciliación extrajudicial como un requisito de admisibilidad para el acceso al proceso contencioso administrativo.

CAPÍTULO I

MARCO TEÓRICO

1.1. Antecedentes de la investigación

1.1.1. Estudios internacionales

En Quito, Ecuador, **Chalán Guamán, M. V. (2020)**, realizó la investigación denominada “*La conciliación como mecanismo para la solución de conflictos entre la Administración y los administrados dentro de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo*”, en la Universidad Andina Simón Bolívar, como trabajo de la Maestría en Derecho Administrativo, concluyendo, entre otros, que:

“(…), considerando los parámetros para la conciliación en el ámbito contencioso administrativa, podemos establecer que los casos que podrían a una conciliación serían los relacionados con pago por consignación, responsabilidad objetiva del Estado, contratación pública, proceso de repetición y en la etapa de ejecución, ya que los mismos hacen referencia a un contenido patrimonial y de carácter particular” (Pág.106).

Los objetivos que persigue el citado estudio son los siguientes: 1. Descubrir la naturaleza jurídica de la conciliación como mecanismos para solucionar conflictos de la justicia contencioso administrativa; 2. Analizar el marco normativo de la conciliación en Ecuador y en el derecho comparado; 3. Explicar el funcionamiento de la conciliación en la justicia contencioso administrativa; 4. Plantear las materias, principios, requisitos de procedibilidad, ejecución de la conciliación en el ámbito de la justicia contenciosa administrativa (Pág. 15).

En tal sentido, consideramos que la investigación es pertinente debido a que aborda la conciliación extrajudicial en materia contencioso-administrativa en la medida que explica su regulación basado en el principio de legalidad, es decir, su actuación será procedente siempre que la ley regule su aplicación en los casos descritos por el legislador, que, son en aquellas pretensiones de contenido patrimonial, ello en aras de alcanzar una relación armoniosa entre el Estado y los intereses individuales. Además, tiene un enfoque comparativo ya que explica el tratamiento normativo de la conciliación extrajudicial en la legislación de Colombia y España, a fin de contrastarlo con la legislación ecuatoriana, en tanto, se relaciona con el objeto materia de la presente investigación.

En Madrid, España, **Del Olmo Alonso, J. (2004)**, realizó la investigación denominada “*Medios Alternativos de Resolución de Conflictos en Derecho Administrativo*”, en la Universidad de Alcalá, como Tesis Doctoral, concluyendo, entre otros, que:

“Los mecanismos alternativos de solución de conflictos en Derecho Administrativo, que complementan la vía administrativa y la vía judicial, presentan innumerables ventajas, que no deben reconducirse únicamente a la reducción del enorme colapso existente en los órganos judiciales, lo que precisa además otra serie de medidas para realizarse eficazmente. La mayor rapidez en la solución de controversia con carácter definitivo permite resolver a tiempo los conflictos y hacer efectivas las pretensiones de las partes, incluso en los casos que requieren una solución más urgente. Además, la neutralidad, formación y especialización de los órganos que contribuyen a alcanzar la solución final asegura su corrección jurídica y su justicia en el caso concreto” (Pág. 377).

El citado estudio tiene como objetivo el de, pretender dar una visión general de los medios alternativos de resolución de conflictos, realizando algunas propuestas sobre su utilización en Derecho Administrativo y sobre su régimen jurídico, e intentando demostrar que su empleo produce efectos muy beneficiosos en aquellos ámbitos materiales en que resulta posible. (...). Más bien, el objetivo es impulsar el despegue en la práctica administrativa española del ya conocido movimiento *ADR* [*Alternative Dispute Resolution*], dejando para estudios más específicos el análisis de los problemas particulares que se vayan suscitando (Pág. 12).

Desde nuestra perspectiva, consideramos que la investigación citada es pertinente debido a que aborda los mecanismos alternativos de resolución de conflictos desde una perspectiva general (principios por los que se rigen, las ventajas e inconvenientes de su aplicación y su evolución histórica) y específica (clasificación y tratamiento normativo en la legislación de Francia y España). Destacando las figuras del arbitraje, la mediación y la conciliación como mecanismos por excelencia para resolver conflictos de naturaleza administrativa, siendo así, tiene relación con el objeto materia del presente estudio.

En Bogotá, Colombia, **Gómez Robledo, R. (2001)**, realizó la investigación denominada “*La conciliación prejudicial en el derecho administrativo colombiano*”, en la Pontificia Universidad Javeriana, como Tesis para optar el Título de Abogado, concluyendo, entre otros, que:

“(…). Mientras que adquirimos una cultura de la conciliación, ésta debe ser obligatoria, tal como se presentan en legislaciones como la francesa, española, italiana, alemana y argentina. La conciliación debe buscar acerca la justicia a las clases menos favorecidas, que no tienen con qué pagar un abogado y facilitar el acceso a la justicia. La prepotencia de la Administración y de los funcionarios es un enemigo de la conciliación. Estos abusan a través de los actos administrativos ilegales, abusando del poder, que expiden a sabiendas de que la justicia es lenta y costosa, lo cual hace desistir a quienes se ven afectados” (Págs. 96 y 97).

De modo que, los objetivos que persigue la citada investigación son: 1. Describir y valorar la conciliación prejudicial en el derecho administrativo colombiano, abordando su importante como solución de conflictos entre particulares y las diferentes entidades del Estado; 2. Analizar la efectividad de la conciliación, frente a los temores de las partes, respecto de los particulares y las dudas que despierta en cuanto a la recuperación de los recursos económicos invertidos y/o pronto pago por parte de las entidades del Estado (Pág. 7).

Siendo así, a nuestro juicio, la investigación nos resulta pertinente porque abarca ampliamente la figura de la conciliación prejudicial en el ámbito contencioso administrativo, partiendo desde una óptica histórica y comparada en donde explica el tratamiento normativo en distintos países como Francia, Alemania, Italia y España, para posteriormente aterrizar al ordenamiento jurídico de Colombia y explicar los distintos tópicos que el legislador acoge para su regulación legislativa, como las materias conciliables, los supuestos de improcedencia, su trámite procedimental, los efectos que acarrea entre las partes, entre otros; en tal sentido, se relaciona con el objeto de investigación del presente estudio en curso.

1.1.2. Estudios nacionales

El autor **Vargas Córdova, S. P. (2022)**, realizó la investigación denominada “*La aplicación de Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos Administrativos en el Perú*”, en la Universidad Privada Antenor Orrego, como Tesis para el título profesional de Abogada, concluyendo, entre otros, que:

“Los fundamentos jurídicos para aplicar algunos mecanismos alternativos de solución a los diferendos administrativos son la economía procesal, la celeridad procesal y la tutela jurisdiccional efectiva, ello en la medida que si son solucionados definitivamente en sede administrativa será más sencilla y rápida la ejecución de lo decidido.

(...).

La conciliación y la transacción, como medios alternativos de solución de conflictos, permiten a las personas involucrarse en la justicia social, toda vez que tales mecanismos sensibilizan a los ciudadanos que tienen conflictos por resolver a que arriben a una solución de manera pacífica y armoniosa, prescindiendo de esa idea y quedando como alternativa única para resolver la controversia del poder judicial” (Pág. 49).

De manera que los objetivos de la investigación citada son, determinar los fundamentos jurídicos para aplicar algunos mecanismos alternativos de solución a los conflictos administrativos. Además, de: Analizar el procedimiento administrativo general como mecanismo de solución de conflictos administrativos; Estudiar la conciliación y la transacción como mecanismos alternativos de solución de conflictos; Proponer la inclusión legislativa de la conciliación y la transacción como mecanismo alternativo de solución de conflictos en la Ley 27444 (Pág. 6).

En ese sentido, a nuestro juicio, el citado estudio nos resulta pertinente debido a que expone los fundamentos para regular los mecanismos alternativos de resolución de conflictos en el ámbito administrativo, teniendo como principal enfoque a las figuras de la conciliación y la transacción puesto que su aplicación es compatible con las pretensiones de naturaleza administrativa, por lo que propone su regulación en el ordenamiento jurídico peruano, siendo así, se encuentra relacionado con el objeto de la presente investigación en curso.

El autor **Chavesta Sosa, J. V. (2018)**, realizó la investigación denominada “*Medios Alternativos de Resolución de Conflictos en el Derecho Administrativo*”, en la Universidad César Vallejo, como Tesis para obtener el título de Abogado, concluyendo, entre otros, que:

“(…), si se busca o se necesita hallar una solución más rápida y eficaz en los pleitos administrativos, se necesita del uso de este tipo de procedimientos alternativos. Por lo que, se necesitará de una mutación en el pensamiento de los que dirigen los poderes públicos, así como de todos los ciudadanos que nos vemos inmersos dentro de conflictos o problemas, empezados a acoger y promover sin temor, el uso de estos medios. Principalmente, es la administración pública la que debe impulsar la aplicación de los mismos.

En el Perú, resulta posible el uso de los MARC para la solución de controversias administrativas, siendo necesario para ello su regulación en un cuerpo legal propio, para lo cual se deberá tener en cuenta las limitaciones que presenta la doctrina para su aplicabilidad en el campo del derecho” (Pág. 63).

Así, el objetivo del estudio en curso es, determinar si los medios alternativos de resolución de conflictos resultan aplicables para la solución de las controversias en el derecho administrativo a la luz de la crisis de la justicia administrativa. Además, de: Describir los medios alternativos de resolución de conflictos que puedan resultar aplicables a la solución de controversias administrativas; Especificar los beneficios que el empleo de medios alternativos de resolución de conflictos puede producir en la solución de una controversia administrativa; y, Establecer si existen límites a la aplicación de los medios alternativos de resolución de conflictos en las controversias administrativas (Pág. 47).

Por lo que, consideramos pertinente la citada investigación en razón a que expone los argumentos para regular y aplicar los mecanismos alternativos de resolución de conflictos en el ámbito del derecho administrativo, destacando sus beneficios a las partes involucradas: administración pública y administrado. Destacando que su reconocimiento legislativo debe ser un cuerpo normativo autónomo e independiente de otras leyes; de manera que tiene relación con el objeto de estudio de la presente investigación.

1.1.3. Estudios regionales

A nivel local no se tienen estudios dedicados a la conciliación extrajudicial aplicable al ámbito contencioso-administrativo, debido a que no es usual que las partes de un proceso administrativo recurran a medios “extrajudiciales” para resolver sus conflictos, sino que optan por la “judicialización” de la causa a fin de obtener tutela jurisdiccional efectiva, panorama que sucede en la localidad de Loreto por la carencia de una cultura de paz en la sociedad.

Sin perjuicio de ello, se tiene un estudio que aborda la conciliación administrativa aplicado al derecho laboral cuyo ámbito de aplicación son los intereses del trabajador y el empleador como protagonistas de la relación laboral; que, si bien no constituye una conciliación estrictamente administrativa puesto que atiende pretensiones laborales, consideramos pertinente su mención para efectos académicos y verificar como opera dicha figura en la resolución de conflictos.

Los autores **Linares Guimet, A. E. & Vargas Ríos. G. D. (2022)**, realizaron la investigación denominada “*La conciliación administrativa y su eficacia para resolver conflictos laborales en la Dirección Regional de Trabajo y Promoción del Empleo de Loreto, 2019*”, en la Universidad Nacional de la Amazonía Peruana, para optar el título Profesional de Abogado, concluyendo, entre otros, que:

“La conciliación administrativa en la Dirección Regional de Trabajo y de Promoción del Empleo en Loreto, en relación a los procesos de conciliación que se promovieron ante dicha sede muestra resultados alentadores y eficaces, sin embargo, aún no congrega un número suficiente que permite atender, y fundamentalmente resolver los conflictos laborales.

No existe aún entre las partes que entablan una relación laboral una cultura de paz sociolaboral que aliente la solución de los conflictos que se generen en el seno laboral, mediante la utilización de los mecanismos autocompositivos, esto es, a través de la conciliación, la mediación, la negociación.

(...)” (Pág. 45).

1.2. Bases teóricas

1.2.1. Formas de solución de conflictos

Se tratan de medios que sirven para resolver las incertidumbres jurídicas que aquejan a las partes involucradas, ello en búsqueda de alcanzar la paz social. Visto el conflicto desde la perspectiva histórica, como forma de solucionarlo, prevalecía el uso de la fuerza basado en la Ley del Talión caracterizado por el “ojo por ojo, diente por diente”. Dicha concepción ha sido superada, pues en la actualidad la sociedad y el Estado utilizan distintas formas legítimas y pacíficas de resolver un conflicto, estos son: la autodefensa (o autotutela), la composición y la heterocomposición, los mismos que procedemos a desarrollar.

1.2.1.1. Autodefensa (o autotutela)

Consiste en el uso de la fuerza ejercida por las partes del conflicto, como forma de defensa para resolver las diferencias de intereses, cuando sus derechos están en peligro de ser afectados o son transgredidos. Se trata, así, de imponer una solución al conflicto basado en la violencia (de cualquier tipo) practicada entre las partes con el fin de reducir al oponente y obtener tutela propia (viene representada por el adagio “justicia por mano propia”). Se caracteriza, principalmente, por la ausencia de un tercero para resolver el conflicto.

Por regla general, si bien el uso de la fuerza es una prohibición por los ordenamientos jurídicos, no es menos cierto que su empleo tiene excepciones que son reconocidas por la ley siempre que opere ante un ataque ilegítimo dirigido a afectar derechos, por ejemplo, en el derecho peruano la autodefensa se manifiesta en distintas figuras jurídicas, a saber: la legítima defensa (art. 20° del Código Penal), la defensa posesoria extrajudicial (art. 920° del Código Civil), el derecho de retención (art. 1123° del Código Civil), entre otros.

Así, el Estado reconoce la autotutela como solución, cuando su propia actividad no llega a determinados asuntos y en caso de que llegara sería tarde para la defensa del derecho. La reacción del ordenamiento jurídico es tardía, lo cual se explica por su propia estructura compleja (Quintero & Prieto, pág. 7). En otros términos, el uso de la fuerza como forma de resolver los conflictos, será permitido y justo siempre que se ejerza dentro de los márgenes y supuestos permitidos por la ley, sin mediar el abuso del derecho en contra de la otra parte.

1.2.1.2. Autocomposición

A diferencia del anterior, la autocomposición se caracteriza por la ausencia del uso de la fuerza entre las partes y, por el contrario, prevalece el acuerdo de voluntades en un ambiente pacífico alejado de agresiones de cualquier tipo, pues los involucrados tratan de consensuar de forma tácita o expresa, sus intereses cuyos resultados no se sobreponen a los derechos de la contraparte, sino que encuentran “un punto medio” en donde ambos estén satisfechos y el conflicto se tenga por resuelto. De manera que no se tiene la intervención de un tercero para resolver el asunto litigioso suscitado entre las partes del mismo.

El hecho de que la autocomposición tenga esa naturaleza, significa que su ámbito se sitúa dentro del linderó de posibilidades de la autonomía de la voluntad privada, como respeto de las iguales libertades, y por lo mismo, que tan solo puede autocomponerse el conflicto que haga referencia a una realidad regida por norma sustancial dispositiva. A *contrario sensu* jamás podrá autocomponerse un conflicto que signifique una realidad regida por norma sustancial imperativa, el cual para su composición necesariamente tendrá que ser sometido al proceso (Quintero & Prieto, pág. 8).

En el ámbito de la doctrina (Alvarado Velloso, pág. 6; La Rosa & Rivas, Pág. 26) se señala que la autocomposición puede ser *directa* o *indirecta*. En cuanto al primero, opera de manera unilateral y corresponde a alguna de las partes del conflicto optar por su aplicación, que pueden ser: el desistimiento, el allanamiento y la transacción. Respecto al segundo, funciona de manera bilateral en donde las partes acuerdan la intervención de un tercero para dirigir la resolución de la controversia en favor de ambas partes teniendo en cuenta sus intereses, y son: la conciliación y la mediación.

En el ordenamiento jurídico peruano la autocomposición está reconocida en diversas disposiciones normativas, por ejemplo, en el Título XI: “Formas especiales de conclusión del proceso” del Código Procesal Civil, están descritas las figuras de la Conciliación (arts. 323° al 329°), el allanamiento y reconocimiento (arts. 330° al 333°), la transacción judicial (arts. 334° al 339°), el desistimiento (arts. 340° al 345°) y el abandono (arts. 346° al 354°). Además, en leyes especiales, como la Ley n.° 26872 que regula la conciliación extrajudicial.

1.2.1.3. Heterocomposición

Supone la intervención de un tercero imparcial y ajeno al conflicto para resolver los intereses de las partes, cuyo criterio se concentra en dirimir el fondo de la controversia, que se justifica en las normas jurídicas que la rigen, y el cual tiene carácter vinculante debido a que los adversarios por consenso deciden someterse a su decisión. En función a ello, el tercero no se restringe a proponer soluciones para el conflicto, sino que, también decide y resuelve la situación de fondo, de manera que prevalece su juicio y no la voluntad de las partes.

A lo dicho, el factor diferencial de la heterocomposición es, entonces, la imposición de una decisión a cargo de un agente que no está involucrado en el conflicto (La Rosa & Rivas, Pág. 29). Por lo que, el elemento de la imparcialidad, denominado también como “terceridad”, debe caracterizar a los terceros que tienen la misión de resolver el conflicto (Quintero & Prieto, pág. 10).

Con criterio uniforme se sostiene que la forma de heterocomposición por excelencia lo constituye el proceso judicial, propio de la jurisdicción ordinaria a cargo del juez para resolver conflictos mediante la emisión de una sentencia. No obstante, también existen otros procedimientos especiales (“no judiciales”) como es el caso del arbitraje como manifestación de la jurisdicción arbitral, en cuyo ámbito el conflicto es resuelto por medio del laudo arbitral expedido por árbitros.

Mientras que el proceso judicial configura una heterocomposición de carácter *pública* (en virtud a que su ejercicio le corresponde exclusivamente al Estado a través de los juzgados que conforman el Poder Judicial), el arbitraje se instituye como una heterocomposición de carácter *privada* (pues su actuación y funcionamiento se justifica en la voluntad de las partes del conflicto). En ambos escenarios, la decisión del tercero debe estar fundado conforme a ley.

En el derecho peruano el proceso judicial como expresión de la heterocomposición pública se encuentra regulado en múltiples Códigos Procesales y en las leyes especiales, por ejemplo, en el D.L. n.º 768 (proceso civil), en la Ley n.º 29497 (proceso laboral), D.S. n.º 135-99-EF (proceso tributario), entre otros. Por otro lado, el arbitraje como manifestación de la heterocomposición privada está previsto en el D.L. n.º 1071, que regula las normas de su actuación frente a las causas sujetas a la jurisdicción arbitral.

1.2.2. Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos (MARC's)

1.2.2.1. Alcance conceptual

Se tratan de un conjunto de procedimientos que actúan como una vía opcional distinta al proceso judicial, cuyo origen reside en la voluntad de las partes y su aplicación obedece al propósito de resolver los conflictos con relevancia jurídica de manera consensuada sin someterse a la justicia ordinaria del Estado como manifestación de su función jurisdiccional. Vale decir, operan como una forma de administrar justicia sin la participación del Poder Judicial como órgano que dirige, decide y resuelve el fondo de la controversia entre los protagonistas.

El elemento caracterizador que define con mayor precisión a los mecanismos de solución de conflictos, es el término “alternativo”, el cual engloba una doble particularidad que permite identificarlos como tal, a saber: son *extrajudiciales*, puesto que no corresponde a la actividad judicial su direccionamiento ya que la ausencia del órgano jurisdiccional está representada por la intervención de un tercero cuya designación responde a la voluntad de las partes; y, son *opcionales*, en razón a que su incoación no es obligatoria, sino que operan como “otras formas” de resolver el conflicto de intereses legítimos suscitado entre las partes.

1.2.2.2. Fundamento

Se justifican en el principio de voluntad de las partes, por el cual quienes se encuentran inmersos en un conflicto deciden acudir en búsqueda de una solución mediante los mecanismos existentes (Gago Quispe, pág. 172). Así, podemos hablar de elementos del principio de la autonomía de la voluntad que son aplicables a diversas facetas que forman parte de la relación de los individuos dentro de la sociedad, y que pueden utilizarse dentro de los medios alternativos de resolución de conflictos (Pinedo Aubián, pág. 197).

En ese sentido, el funcionamiento de los mecanismos resolutivos de conflictos se hace efectivo cuando las partes deciden someterse a la vía extrajudicial para satisfacer sus intereses particulares y legítimos, como resultado de la libre formación de la voluntad y ante el consenso de ambos por solucionar sus discrepancias, ello siempre que la causa del conflicto esté prevista en la ley como una materia para ser atendida por los procedimientos opcionales.

1.2.2.3. Finalidad

Los medios alternativos de solución de conflictos se caracterizan fundamentalmente porque a través de ellos se alcanzan a solucionar una controversia sin la necesidad de recurrir a la fuerza y sin la participación del juez (Gago Quispe, pág. 172). De manera que, constituyen mecanismos que se adaptan a las necesidades de las partes involucradas y a la forma del conflicto, garantizando mejores resultados en la solución de la controversia suscitada entre los adversarios de la causa (La Rosa & Rivas, Págs. 41 y 42).

1.2.2.4. Características

Los Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos presentan particularidades que los identifican como tal, si bien poseen múltiples rasgos, nos limitaremos a mencionar aquellos que son relevantes y permiten comprender su dinámica frente a un conflicto de intereses entre las partes que lo protagonizan, en ese sentido, las características son las siguientes:

- **Son vinculables.** En la medida que los acuerdos adoptados entre las partes tienen fuerza obligatoria y como tal, deben ser acatados sin mediar objeciones, toda vez que por voluntad propia han optado someterse a vías opcionales, además que, el resultado obtenido satisfacer sus intereses.
- **Son consensuales.** Toda vez que su origen radica en la autonomía de la voluntad de las partes, es decir, son convencionales debido a que ambas deben acordar recurrir a estos mecanismos alternativos para resolver el conflicto de intereses, de existir desacuerdo no procede su manifestación.
- **Tienen carácter confidencial.** Se desarrollan en audiencias eminentemente privadas en donde se reserva la participación únicamente de las partes y, de ser el caso, del tercero imparcial que decidirá el conflicto; además que lo discutido no se plasma en algún expediente.
- **No son formales.** En la medida que los mecanismos alternativos no requieren de formalismos para su celebración, pues basta con la invitación entre las partes para resolver el conflicto de intereses y el consenso para que el procedimiento se lleve a cabo en busca de solución.

1.2.2.5. Principales MARC's

Sabido es que el proceso judicial constituye la vía tradicional para resolver una controversia con relevancia jurídica, a través de él, el hombre recurre en busca de tutela jurisdiccional efectiva a fin de satisfacer sus derechos e intereses legítimos cuando considere que están siendo vulnerados. Sin embargo, un conflicto también puede ser resuelto por otras vías alternativas que alcanzan el mismo resultado que el proceso judicial, siempre que sean invocados por las partes para solucionar determinadas causas en distintos ámbitos del derecho.

En este extremo, es pertinente aclarar que la manifestación de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos responde tanto al ministerio de la ley como a la voluntad de las partes. Ello dependerá de la causa que origina el conflicto, pues en determinados asuntos y teniendo en cuenta las características del caso, la ley permite a las partes (facultad discrecional) o exige (prima la voluntad del legislador) que los hechos sean sometidos a estos procedimientos alternativos a fin de alcanzar una solución consensuada entre los sujetos.

En la realidad, el conflicto social puede ser resuelto por una multiplicidad de vías opcionales, independientemente si aquellos gozan de reconocimiento legal o son incoados por iniciativa de las partes. Así, en el contexto nacional, los principales mecanismos alternativos de resolución de conflictos lo constituyen el arbitraje, la conciliación, la mediación y la negociación. Se trata, entonces, de las principales “formas” u “opciones” de atender una controversia y los que usualmente son utilizados por las partes, los cuales, además, son reconocidos tanto a nivel doctrinario como normativo, cuyo tratamiento legislativo es propio de cada país. Sin perjuicio de ello, existen otros mecanismos pocos conocidos, por ejemplo: el ombudsman, el alquiler de un juez, el minijudio, el experto neutral, entre otros.

A continuación, procedemos a desarrollar –de modo breve– los principales mecanismos alternativos de resolución de conflictos, aclarando lo siguiente: no existe una base legal que precise cuales son las “otras formas” que pueden resolver conflictos sociales, pues su utilización responde a los intereses de las partes, y también, a las características del caso, por lo tanto, el legislador no delimita cuales son estas vías aplicables para atender las causas.

a. Arbitraje

Aquí, la actividad del tercero –al igual que la del juez en el proceso judicial– muestra una verdadera *composición*, sólo que *privada*, que deja de ser *medio* para convertirse en *resultado*: el *arbitraje*. En otras palabras, no se trata de una *autocomposición* sino de *heterocomposición privada* (Alvarado Velloso, pág. 10). Se trata del mecanismo alternativo de solución por excelencia ya que comparte similitudes del proceso judicial, está regulado en el D.L. n.º 1071, y cuyo contenido estructura los aspectos sustantivos y adjetivo del arbitraje en el Perú.

b. Conciliación

Se tiene la participación de un tercero por pedido expreso de las partes, que *asume la dirección de las tratativas y hace proposiciones* que, ellos tienen plena libertad para aceptar o rechazar. La actividad desplegada por el tercero sólo es un *medio* para que los adversarios lleguen al resultado de la *composición* (*el conflicto se disuelve sin que nadie lo resuelva*) (Alvarado Velloso, pág. 8). En el Perú, la conciliación se da a nivel judicial (arts. 323º al 329º del Código Procesal Civil) o extrajudicial (Ley n.º 26872), los cuales serán abordados ulteriormente.

c. Mediación

En este caso, como resulta obvio, la actividad que cumple el tercero constituye sólo un *medio* de acercamiento para que los interesados lleguen por sí mismos al *resultado de la autocomposición* (*el conflicto se disuelve sin que nadie lo resuelva*) (Alvarado Velloso, pág. 7). La mediación, está reconocido en el derecho peruano exclusivamente para asuntos laborales, tal como se puede apreciar en el Reglamento de la Ley de Relaciones Colectiva (D.S. n.º 011-92-TR) y en su Texto Único Ordenado (D.S. n.º 010-2003-TR).

d. Negociación

Se hace directamente entre las partes, sin facilitación de terceros y no implica necesariamente disputa previa. Es un proceso voluntario, predominantemente informal, no estructurado, que las partes utilizan para llegar a un acuerdo mutuamente aceptable (Highton & Álvarez, pág. 119). En la legislación peruana, la negociación como mecanismo alternativo es aplicable a los asuntos laborales colectivos, según el artículo 28º de la Constitución Política del Estado.

1.2.3. La conciliación extrajudicial

1.2.3.1. Etimología

Con criterio uniforme la doctrina especializada sostiene que el término “conciliación” deriva del latín *conciliatio* o *conciliationis*, que hace referencia al verbo “conciliar” (acción y efecto), a su vez, este último proviene del latín *conciliare*, cuyo significado es convenir o consensuar los intereses de los adversarios que están envueltos en una controversia con relevancia jurídica a fin de resolver sus discrepancias (Pinedo Aubián, pág. 40; Gozaíni, pág. 39).

1.2.3.2. Noción conceptual

Desde una doble concepción, la conciliación se manifiesta del siguiente modo: proveniente del acuerdo de voluntades que encuentran puntos de acercamiento entre los intereses que los enfrentan sin que para ellos intervengan terceros; o, también, de la actividad dispuesta por otro en miras de aligerar las tensiones y desencuentros de las partes. En el primer caso, la conciliación es el resultado de actitudes libres y privadas. En el segundo supuesto, el tercero (conciliador) puede ser impuesto por la ley o elegido voluntariamente (Gozaíni, págs. 12 y 13).

En esa línea, desde una óptica general, la conciliación es entendido como una vía alternativa (“*otra forma*”) al proceso judicial (o sea, “extrajudicial”) que las partes de un conflicto con relevancia jurídica utilizan para resolver sus intereses legítimos contrapuestos, cuya incoación y resultados obedecen a la voluntad de los sujetos que integran la controversia, el cual es dirigido por un tercero imparcial que propone soluciones a fin de alcanzar la composición del litigio.

La conciliación goza de múltiples acepciones, y puede ser entendida desde un sentido sustantivo, como la comparecencia o acto, voluntario o facultativo, de carácter jurídico, que las partes utilizan para el consenso de sus intereses contrapuestos; y, en un sentido adjetivo, como un requisito de admisibilidad de la demanda, lo que lo convertiría en un acto procesal impuesto por ley para evitar el desarrollo del proceso u obtener la conclusión anticipada del mismo. Se trata, entonces, tanto de un acuerdo de voluntades (visión sustantiva) como de un procedimiento extrajudicial (visión adjetiva).

1.2.3.3. Fundamento

La conciliación extrajudicial se fundamenta en el principio de la autonomía de la voluntad ya que resulta preferible resolver el litigio por un acuerdo consensual de los adversarios, que la solución impuesta por un tercero, por muy imparcial que sea, o que goce de mucha autoridad y aunque esté investida de potestad jurisdiccional (Córtes Domínguez & Moreno Catena, pág. 120). Además, con el acuerdo de voluntades de las partes el reconocimiento del derecho objeto de reclamación queda satisfecho, sin necesidad de recurrir y agotar las instancias judiciales que, generalmente, son fatigosas y no responden a los intereses de los sujetos en conflicto al imponerse la solución (Gozáini, pág. 52).

En ese orden de ideas, el principio de autonomía de la voluntad que fundamenta la conciliación extrajudicial se aprecia en las siguientes situaciones: (i) en la libertad de las partes por decidir que mecanismo de resolución de conflictos se adecua a sus intereses; (ii) en la libertad por someterse al procedimiento conciliatorio; y, (iii) en el acuerdo que pone fin al conflicto es expresión de la propia voluntad de las partes (Pinedo Aubián, pág. 108).

1.2.3.4. Ubicación dentro de las formas de resolver conflictos

Líneas precedentes se tuvo el desarrollo de las formas de solución de los conflictos que las partes pueden utilizar a fin de armonizar sus intereses legítimos contrapuestos y derechos que consideren vulnerados. Se trata, de la autodefensa, autocomposición y heterocomposición, que configuran grupos en cuyo interior están reconocidos los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, de acuerdo a la naturaleza y finalidad que cada vía alternativa posee.

En el caso de la conciliación – extrajudicial–, está ubicado dentro de los medios de autocomposición indirecta, en donde se requiere la intervención de un tercero para direccionar el consenso al que deben arribar las partes del conflicto, teniendo en cuenta las necesidades de ambos. Por lo que, la conciliación está conjugado con el significado de la autocomposición del conflicto, que implica una negociación bilateral con rasgos contractuales en el que las partes expresan sus intereses con la finalidad de encontrar “un punto medio” en donde resulten satisfechos los derechos reclamados, al margen de la intervención del tercero, solo las partes deciden si acogerse a las pretensiones de la contraparte.

1.2.3.5. Modalidades de conciliación y su marco normativo

La conciliación encuentra una doble modalidad: a) *conciliación judicial*, también denominada como *intraprocesal*, se desarrolla al interior del proceso judicial en el ámbito de la función jurisdiccional, y como tal, es concebido como un *acto procesal* el cual es dirigido por el juez; y, b) *conciliación extrajudicial*, además conocida como *preprocesal*, se manifiesta fuera de la esfera litigiosa del proceso judicial y responde a la voluntad de las partes en un doble sentido: en la aceptación de las fórmulas de negociación propuestas por el tercero y de consensuar sus intereses legítimos.

En ese orden de ideas, el marco normativo de la conciliación está delimitado de la siguiente manera: 1) el Código Procesal Civil, que regula la conciliación judicial como una forma especial de conclusión del proceso (Título XI), y comprende los artículos 323° al 328° de la norma adjetiva, cuyo tratamiento normativo abarca los aspectos procedimentales de su realización en el proceso judicial; y, 2) la Ley n.° 26872, que regula la conciliación extrajudicial como una vía alternativa al proceso judicial, estableciendo las materiales que son pasibles de negociación entre las partes, exigidas como requisito de admisibilidad de la demanda.

1.2.3.6. Principios conciliatorios

La conciliación extrajudicial está sujeto a determinados principios que rigen su actuación frente a las causas que por mandato legal procede su aplicación; si bien su incoación responde a la voluntad de las partes, su desarrollo está condicionado a determinadas directrices que fundamentan la interpretación de las normas jurídicas que la regulan, vale decir, los principios conciliatorios están descritos taxativamente en la ley de la materia y reforzados por la doctrina.

En el derecho peruano, el artículo 2° de la Ley n.° 26872, describe los principios conciliatorios que delimitan el marco de interpretación y aplicación de las normas que rigen la citada vía alternativa de resolución de conflictos, cuya finalidad es propiciar una cultura de paz, en otros términos, promover la conciliación como opción al proceso judicial. Siendo así, los principios conciliatorios son los siguientes: equidad, veracidad, buena fe, confidencialidad, imparcialidad, neutralidad, legalidad, celeridad, economía y empoderamiento.

1.2.3.7. Naturaleza jurídica

La esencia de la conciliación viene definida por su marco normativo: es concebida por el legislador como una *institución jurídica* (artículo 3° de la ley) y a su vez como un *acto jurídico* (artículo 3° de su reglamento). De tal manera, que se tiene una concepción ecléctica de su naturaleza jurídica, no obstante, se debe precisar el sentido de su doble concepción, pues en la doctrina nacional es objeto de discusión académica, ya que, además existe una tercera postura que lo entiende como un “procedimiento”, según se explicó líneas precedentes.

Se dice que la conciliación es *acto jurídico* porque implica la manifestación de voluntad de las partes para celebrar un acuerdo conciliatorio que será plasmado en el acta para concluir el conflicto de manera consensual; mientras que, será *procedimiento* en la medida que requiere de un conjunto de actos para arribar al acuerdo conciliatorio; y, finalmente, constituye *institución jurídica* en virtud a las normas que regulan que regulan de manera sistemática su aplicación y desarrollo ante el caso concreto (Pinedo Aubián, pág. 126).

1.2.3.8. La conciliación extrajudicial en el derecho administrativo

1.2.3.8.1. Breve consideración conceptual

En el Perú, la conciliación administrativa se restringe a determinadas materias y como procedimiento se llevan a cabo ante órganos especializados de la Administración Pública, por ejemplo, para dirimir conflictos de naturaleza laboral entre el trabajador y su empleador, ante el Ministerio de Trabajo; o, para resolver controversias que comprometen derechos del consumidor originados por el proveedor, atendidos por el Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Protección de la Propiedad Intelectual (INDECOPÍ).

La conciliación administrativa en el ordenamiento jurídico peruano no es de naturaleza *extrajudicial* puesto que los conflictos son de carácter particular y atendidos por las instituciones del Estado, no obstante, la conciliación administrativa no actúa frente a los actos administrativos expedidos por los órganos estatales que afectan los derechos del administrado, debido a su ausente regulación, y es que, ante ese panorama el administrado puede incoar el proceso contencioso administrativo, sin que previamente su pretensión sea materia de negociación con la Administración Pública.

1.2.3.8.2. Argumentos para su aplicación en el derecho administrativo

La aplicación de la conciliación extrajudicial en el derecho administrativo resulta de vital importancia debido a los resultados positivos que genera en las controversias producidas por actos administrativos expedidos por la Administración Pública que afectan a los administrados. Por ello, la doctrina de la materia delimita los fundamentos que permiten su regulación en el ordenamiento jurídico peruano, los que procedemos a desarrollar a continuación.

a. Reforzamiento de la justicia contencioso-administrativa

La ausente “normativización” de la conciliación extrajudicial en el derecho administrativo obliga al administrado en la búsqueda de tutela efectiva, recurrir al proceso contencioso-administrativo para satisfacer su interés legítimo, cuando su derecho reclamado puede ser atendido en una vía alternativa, generando una sobrecarga de casos en los juzgados; además, que se desvía la atención de los jueces frente a casos que afectan gravemente el derecho del administrado ocasionado por el acto administrativo expedido por la Administración Pública.

Por lo que, la utilización de vías complementarias al proceso judicial, permitirá la reducción de asuntos pendientes acortando el tiempo que existe entre la interposición de la demanda y su resolución (...); además, se tendrá el descongestionamiento de los juzgados y garantizará la tutela efectiva que el administrado pretende con su reclamo (Chavesta Acosta, pág. 18). En tanto, la conciliación extrajudicial permite el reforzamiento del sistema de justicia con múltiples beneficios en favor del administrado y los órganos jurisdiccionales.

b. Necesidad de mejorar la relación entre la Administración Pública y los administrados

De por sí la expedición de un acto administrativo con defectos produce afectación de los derechos del administrado, obligándolo a acudir a la vía contencioso-administrativa en búsqueda de corregir el perjuicio ocasionado por la Administración Pública, lo que debilita la relación entre ambos en donde los efectos negativos es compartido: en el administrado, la vulneración de sus derechos, y en la Administración Pública, la pérdida de confianza e imagen decaída de la institucionalidad de sus órganos estatales.

Mediante la utilización de la conciliación extrajudicial se tendrá una interacción pacífica a través de una comunicación directa entre las partes del conflicto: administrado y Administración Pública, que por consenso llegaran a un acuerdo que beneficie a ambos y se tenga la resolución del conflicto sin necesidad de acudir a las instancias judiciales, por lo que la decisión reposará únicamente sobre los involucrados (Chavesta Acosta, pág. 19).

c. Liberación de acudir a los órganos jurisdiccionales

Conforme se había mencionado precedentemente, la conciliación administrativa en el derecho peruano está a cargo de la propia Administración Pública, a través de sus órganos estatales, situación que resulta contradictoria puesto que es la misma que expide el acto administrativo cuestionado por el administrado, lo que pone en cuestionamiento la imparcialidad del Estado para atender ese tipo de negociaciones, motivando al administrado de acudir a la vía contencioso-administrativa causando la saturación de los juzgados que atienden estos casos.

Lo que se pretende con la regulación de la conciliación extrajudicial en el derecho administrativo, es precisamente, la liberación de acudir a los órganos jurisdiccionales, evitar la intervención del Estado para resolver conflictos de tal naturaleza, y ello se conseguiría con la creación de órganos administrativos particulares imparciales y/o neutrales que aseguren un resultado justo entre los intereses del administrado y la Administración Pública, sin la participación de instituciones públicas cuya rectitud y probidad está en cuestionamiento.

d. Controversias que demandan respuesta urgente e inmediata

Consideramos que se trata de la principal razón para que la conciliación extrajudicial está regulada en el derecho administrativo peruano: el transcurso del tiempo para resolver los conflictos de naturaleza administrativa y, por ende, el administrativo encuentre tutela efectiva en la protección de sus derechos vulnerados. Resultado que solo podrá obtener cuando el asunto se ventila por una vía alternativa como lo es la conciliación extrajudicial, toda vez que el desarrollo del proceso contencioso-administrativo implica una serie de actos procesales con la nula posibilidad de negociar los intereses del administrados con la Administración Pública, y hasta la emisión de la sentencia será innecesario porque el administrado no verá satisfecho sus intereses legítimos.

1.2.3.8.3. Ventajas en los conflictos administrativos

Expuesto los fundamentos para regular la conciliación extrajudicial que permita resolver los conflictos administrativos, es pertinente mencionar los beneficios que acarrea su aplicación en la práctica, resultados que se complementan también con los evidentes defectos del funcionamiento del sistema judicial en la atención de los casos sometidos a los órganos jurisdiccionales. En ese sentido, las ventajas de la conciliación extrajudicial son diversas, siendo las siguientes:

a. Menores gastos (ahorro económico de las partes)

Las vías alternativas, como la conciliación extrajudicial, tiene un costo menor al de un proceso judicial, y cuyo beneficio es tanto para el administrado (en virtud a que no costea el asesoramiento de letrado) como para el Estado (ya que ahorra costos de mantenimiento del sistema judicial). Los trámites del procedimiento en la conciliación extrajudicial no requieren mayores gastos como los que se realizan en el procedimiento ante el Poder Judicial (Del Olmo, pág. 23). Por contraste, los costos de la conciliación son indiscutiblemente menores debido a la celeridad de este mecanismo (La Rosa & Rivas, Pág. 87).

b. Mayor celeridad en la duración de los procedimientos

Se atribuye a las vías alternativas de solución de conflictos el empleo de tiempo más breve para atender y resolver los conflictos de la administración y la ciudadanía, pues se reconoce que llevan a cabo su labor de una manera pronta, deseablemente completa y de manera imparcial (Camarillo Cruz, pág. 123). Por lo general, la conciliación constituye un mecanismo que se desenvuelve y concluye de manera más rápida que la vía judicial (La Rosa & Rivas, Pág. 87).

En el caso de la conciliación extrajudicial, el procedimiento no amerita la realización de reiteradas audiencias como en las instancias judiciales en donde los actos procesales son reprogramados en muchas sesiones, sino que el conflicto puede resolverse en una sola audiencia, ello porque la conciliación responde a los principios de celeridad y economía. Ello permite la inmediata satisfacción de las partes en la búsqueda de tutela efectiva, que en el ámbito judicial se retarda e inclusive se dilata por el propio comportamiento de las partes, lo que no ocurre en el contexto de la conciliación extrajudicial.

c. Ausencia de formalidades en el procedimiento conciliatorio

La ausencia de determinadas formalidades permite un procedimiento más rápido y, al mismo tiempo, una mayor intervención entre las partes, debido a la simplificación de los trámites, a la adecuación del procedimiento al caso concreto y a la mayor claridad del lenguaje utilizado, se fomenta la participación de las partes y, con ello, que afloren y se discutan los verdaderos intereses en juego (Del Olmo, pág. 23). Por lo que no deben seguirse lineamientos formales, ya que la conciliación se configura como un mecanismo dinámico y flexible a la conveniencia de las partes (La Rosa & Rivas, Pág. 87).

d. Resolución de pretensiones de cuantía variada

Estos mecanismos no sólo van dirigidos a resolver aquellos casos de pequeña cuantía donde los costes de un procedimiento judicial exceden a los beneficios o indemnizaciones a conseguir, sino que también permiten la resolución de litigios en los que hay en juego sustanciosas cantidades y donde las partes afectadas buscan rapidez (Del Olmo, págs. 23 y 24).

e. Descongestionamiento del sistema judicial y ampliación del acceso a la justicia

Ante la ausencia de una cultura de paz en la sociedad e inclusive, en la formación de los abogados, los administrados optan por judicializar los conflictos y restan importancia a las vías alternativas como la conciliación extrajudicial que ofrece mejores beneficios que un proceso judicial si de satisfacer los intereses de las partes se trata. La judicialización de un caso genera saturación en el aparato jurisdiccional teniendo como consecuencia una defectuosa administración de justicia, y más cuando es sabido que los asuntos administrativos de por sí son burocráticos, mediante la conciliación se logra el descongestionamiento de los juzgados y la inmediata atención de los derechos reclamados del administrado.

Incluso, muchas veces, son los propios tribunales quienes, al intentar una negociación de las partes antes del juicio, promueven la utilización de estas técnicas, llegando a actuar en ocasiones como verdaderos conciliadores, disminuyendo la carga procesal y asegurando la tutela efectiva que los administrados pretenden con la judicialización del caso (Del Olmo, pág. 24).

f. Soluciones más justas en favor del administrado y la Administración Pública

Son las partes, que actúan de buena fe, las protagonistas de la decisión que una tercera parte adopta o que en ellas mismas construyen. Al trabajar en común, alcanzan soluciones más justas que las logradas en un procedimiento judicial, donde las partes rivalizan y no se ven los verdaderos intereses en juego. Además, al estar ante procedimientos flexibles y que se adaptan mejor al caso concreto, la eficacia de las decisiones es mucho mayor que en los rígidos procedimientos judiciales (Del Olmo, pág. 24).

La presencia de un tercero conciliador en nada modifica el hecho de que las partes tienen el conflicto bajo su poder y, en consecuencia, el control del procedimiento conciliatorio. En términos simples: las partes deciden cómo se lleva la conciliación, ello implica que, si bien el tercero direcciona el procedimiento conciliatorio y facilita el diálogo entre las partes, son estas últimas que en el fondo tienen el control de la conciliación (La Rosa & Rivas, Pág. 88).

g. Promueve una cultura de paz y mejora la relación entre el administrado y la Administración Pública

Una consideración adicional de las vías alternativas como la conciliación extrajudicial en la solución de conflictos, es que asegura que con su implementación se favorece la promoción de la cultura de paz como una consecuencia de la aplicación de métodos, estrategias, procedimientos y principios que promueven la solución de diferencias en un contexto de paz y no agresión, por encima del fomento de las pretensiones absolutas de las partes, que generalmente pueden derivar en el denominado “juego de suma cero” donde una parte gana aquello que la otra ha perdido (Camarillo Cruz, pág. 123).

La conciliación extrajudicial no se dirige solo a obtener la solución para una disputa entre las partes, sino a preservar o reparar la relación que estas tienen. Sobre dicha base, las partes podrán continuar con sus interacciones (sea de índole comercial, administrativa, familiar, social, etc.), lo que en última instancia redundará en un beneficio para las mismas (La Rosa & Rivas, Pág. 88).

1.2.4. La demanda en el ámbito contencioso-administrativo

1.2.4.1. Consideraciones generales

La demanda constituye un acto procesal de parte por el cual se materializa el derecho de acción (o “derecho a demandar”) cuyo propósito es satisfacer una pretensión (principal o accesoria) en aras de lograr tutela jurisdiccional efectiva. Es un medio que inicia el proceso judicial por el cual se le requiere al órgano jurisdiccional la declaración de un derecho (como el proceso de conocimiento) o su ejecución ante su expreso reconocimiento (como el proceso de ejecución).

A través de la demanda el acto pide una sentencia concreta frente al demandado (debiendo fijarse con precisión lo que se pida), crea o y determina el poder-deber del juez de dictar una sentencia (Córtes Domínguez & Moreno Catena, pág. 133). Por lo que, la demanda se orienta al logro de dos objetivos: el inmediato que persigue el inicio del proceso, y el mediato, que busca el pronunciamiento definitivo de la jurisdicción (Ledesma Narváez, pág.348).

En el ámbito contencioso-administrativo, la demanda comprende aquel acto procesal incoado por el administrado ante la afectación de un derecho, ocasionado por un acto administrativo expedido por los órganos estatales, en el contexto de la relación entre ambos sujetos, con la finalidad de que los órganos jurisdiccionales ejerzan un control de legalidad sobre las decisiones de la Administración Pública. En ese orden de ideas, la demanda se fundamenta en la acción contencioso-administrativa que permite al administrado actuar en la búsqueda de tutela efectiva luego de haber agotado la vía administrativa tiene salvo su derecho a demandar ante las instancias judiciales la mala actuación de la Administración Pública en el marco de sus funciones o, al margen de la ley.

Desde la óptica normativa, la acción contencioso-administrativa está reconocido en la Carta Magna del 93’, así como en la Ley del Proceso Contencioso-Administrativo, conforme lo veremos en líneas ulteriores. Y, como acto procesal, la demanda contencioso-administrativa posee características especiales propias de la materia, que son descritas por la ley antes citada, además que, por regla general, los requisitos previstos en los artículos 424° y 425° del Código Procesal Civil, también son aplicables para la admisión de la demanda, los que serán objeto de desarrollo posteriormente.

1.2.4.2. Su génesis: la acción contencioso-administrativa

La acción contencioso-administrativa consiste en el derecho que tienen las personas de recurrir al Poder Judicial, para que anule cualquier acto o resolución del Poder Ejecutivo o de cualquier órgano administrativo del Estado. De tal forma, esta acción tiene por finalidad, evitar el abuso del poder de los funcionarios públicos, permitiendo de esta manera a los magistrados revisar sus resoluciones (Chánave Orbe, pág. 1005). Este es el fundamento de la acción contencioso-administrativa: que un magistrado con función jurisdiccional revise o falle en relación a un acto administrativo producido por un funcionario, o un organismo de la administración pública, que no detenta función jurisdiccional sino la ejecutiva (Rubio Correa, pág. 194).

Así, el control jurisdiccional de las actuaciones de la administración pública persigue las siguientes finalidades: (i) Afirmar la vigencia del principio de juridicidad o legalidad de la administración pública – sometimiento a la Constitución y al ordenamiento jurídico –, conforme a los artículos 45° y 51° de la Constitución; (ii) Afirmar la vigencia de los derechos fundamentales y de la protección del ciudadano (artículo 1° de la Constitución); y, (iii) Garantizar la tutela judicial efectiva (artículo 139.3 de la Constitución) a todo afectado por un poder del Estado (Huapaya Tapia, pág. 32).

En el ordenamiento jurídico peruano la acción contencioso-administrativa goza de reconocimiento normativo. En el artículo 148° de la Carta Magna del 93' se señala que: *“Las resoluciones administrativas que causan estado son susceptibles de impugnación mediante la acción contencioso administrativa”*. El citado precepto constitucional es concordante con la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo (Ley n.° 27584) y su Texto Único Ordenado (Decreto Supremo n.° 011-2019-JUS), que delimita el marco de aplicación de la acción contencioso-administrativa y en cuyo artículo 1° de ambos dispositivos legales se estipula *“La acción contencioso administrativa prevista en el Artículo 148 de la Constitución Política tiene por finalidad el control jurídico por el Poder Judicial de las actuaciones de la administración pública sujetas al derecho administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados”*.

1.2.4.3. Admisibilidad de la demanda contencioso-administrativa

1.2.4.3.1. Noción de “admisibilidad”

Se trata de un término que se utiliza en el ámbito del derecho procesal para calificar los actos procesales de las partes, ante el órgano jurisdiccional, que por ley están condicionados al cumplimiento de determinados requisitos para que sean ingresados al proceso judicial. Es decir, mediante la *admisibilidad* el juez realiza un control sobre las peticiones formuladas antes (en el caso de la demanda), dentro (como una medida cautelar) o después del proceso (en el caso de los procesos de ejecución), con el fin de evitar defectos o vicios en el proceso.

La admisibilidad funciona como una categoría de calificación de los actos procesales –entre otros, la *procedencia* y *fundabilidad*– para su discusión en el interior del proceso judicial. Como actividad, la admisibilidad de un acto procesal tiene como efecto su *admisión* al proceso para su consecuente atención por parte del órgano jurisdiccional. Por lo que, el sentido contrario es la *inadmisibilidad*, que opera ante el incumplimiento de las exigencias normativas o cuando se cumple de modo defectuoso, el acto procesal incoado por la parte interesada cuyo pedido será rechazado por el juez, como tal, no se da su trámite.

En tal sentido, conforme se había indicado líneas anteriores, en el marco del proceso contencioso-administrativo, la admisibilidad de la demanda está sujeta a las exigencias normativas descritas en el artículo 424° (requisitos de la demanda) y 425° (anexos de la demanda) del Código Procesal Civil, además, del requisito especial de admisibilidad: agotamiento de la vía administrativa.

1.2.4.3.2. Base legal

Los requisitos de la demanda contencioso-administrativa están previstos en el artículo 21° del Texto Único Ordenado, bajo la nomenclatura de “requisitos especiales de admisibilidad”, que a la letra reza: “*Sin perjuicio de lo dispuesto por los artículos 424 y 425 del Código Procesal Civil son requisitos especiales de admisibilidad de la demanda los siguientes: 1. El documento que acredite el agotamiento de la vía administrativa, salvo las excepciones contempladas por la presente ley; 2. En el supuesto contemplado en el segundo párrafo del artículo 13, la entidad administrativa que demanda la nulidad de sus propios actos deberá acompañar el expediente de la demanda*”.

1.2.4.3.3. Requisitos “generales” de admisibilidad

La demanda contencioso-administrativa está sujeta a los requisitos establecidos en los artículos 424° y 425° del Código Procesal Civil, aquellos que por regla general deben contener las demandas, pues a través de ella el demandante accede al proceso judicial y como tal, la manifestación de su pretensión debe cumplir con ciertos requisitos establecidos por ley, de no ser así, el órgano jurisdiccional determinará la inadmisibilidad de la demanda.

En ese sentido, según el artículo 424° del CPC, los requisitos generales de la demanda contencioso-administrativa, son: 1. La designación del juez ante quien se interpone; 2. El nombre, datos de identidad, dirección domiciliaria, domicilio procesal del demandante y el domicilio procesal electrónico, constituido por la casilla electrónica asignada por el Poder Judicial; 3. El nombre y dirección domiciliaria del representante o apoderado del demandante, si no puede comparecer o no comparece por sí mismo; 4. El nombre y dirección domiciliaria del demandado, de ignorarse esta última, se expresará esta circunstancia bajo juramento que se entenderá prestado con la presentación de la demanda; 5. El petitorio, que comprende la determinación clara y concreta de lo que se pide; 6. Los hechos en que se funde el petitorio, expuestos enumeradamente en forma precisa, con orden y claridad; 7. La fundamentación jurídica del petitorio; 8. El monto del petitorio, salvo que no pudiera establecerse; 9. El ofrecimiento de todos los medios probatorios; 10. La firma del demandante o de su representante o de su apoderado y la del abogado, debiendo el secretario respectivo certificar la huella digital del demandante analfabeto.

Dicho dispositivo legal es concordante con el artículo 425° del Código Procesal Civil, que estipula los anexos de la demanda, siendo estos: 1. Copia legible del documento de identidad del demandante y, en su caso, del representante; 2. El documento que contiene el poder de iniciar el proceso, cuando se actúe por apoderado; 3. Los medios probatorios que acrediten la representación legal del demandante; 4. Los medios probatorios de la calidad de heredero, cónyuge, curador de bienes, administrador de bienes comunes, albacea o del título con que actúe el demandante; 5. Los documentos probatorios; 6. Copia certificada del acta de conciliación extrajudicial, en los procesos judiciales cuya materia se encuentre sujeta a dicho procedimiento previo.

1.2.4.3.4. Requisitos “especiales” de admisibilidad: el agotamiento de la vía administrativa

El artículo 21° del TUO de la Ley de Proceso Contencioso-Administrativo, está dedicado a regular los requisitos especiales de admisibilidad, que no es más que el agotamiento de la vía administrativa (numeral 1) y la correspondiente derivación del expediente judicial (numeral 2), este último siempre que sea una entidad pública la parte que impugne su propio acto administrativo, de acuerdo al segundo párrafo del artículo 13° de la norma antes citada.

Al respecto, en cuanto al numeral 1), la Sala Especializada en lo Contencioso-Administrativo de la Corte Superior de Justicia de Lima, se ha señalado en el Expediente 1268-06, que: CUARTO: A que, en primer término, el agotamiento de la vía administrativa importa que durante el trámite administrativo dentro del propio proceso, el administrado agote los recursos que la ley le franquea para conseguir el pronunciamiento de diferentes instancias administrativas respecto al punto en controversia, hasta que se suscite un pronunciamiento definitivo por parte de la administración que sea posible de recurrir mediante recurso impugnatorio administrativo, lo que en la doctrina se conoce como cosa decidida. QUINTO: A que, siendo ello así, por la naturaleza de la acción contencioso administrativa, se requiere que el petitorio esté dirigido en forma precisa, contra la resolución o acto administrativo que luego de agotado los recursos impugnatorios que la ley administrativa le faculta, causa estado, y por ende lo habilita para la interposición de la demanda” (Morón Urbina, pág. 142).

Claramente el juez debe evaluar con cautela estos requisitos adicionales, dado que en muchos casos –por ejemplo, actuaciones materiales o silencio–, no existirá propiamente un documento que acredite el agotamiento de la vía administrativa. En tales casos, evidentemente, dicho requisito no será exigible. Y hasta debería ser omitido, en función del principio *pro actione* o de favorecimiento del proceso, que consagra una regla de que, en caso de duda sobre alguna formalidad del agotamiento de la vía administrativa, prima el proceso (Huapaya Tapia, págs. 95 y 96).

En la práctica jurídica puede surgir distintas situaciones sobre cómo se puede agotar la vía administrativa, y cada una de ellas representa una solución: En caso

que se haya producido el agotamiento de la vía, con un acto administrativo expreso, el documento será aquel remitido por la autoridad administrativa competente. En caso, que el agotamiento de la vía administrativa se haya producido con silencio administrativo negativo, el documento que acredita el requisito de procedencia será el escrito donde conste el sello de recepción que, demuestre que se ha impugnado ante la entidad demandada, cuando se trate de actos administrativos sujeto a subordinación jerárquica, en caso que el acto administrativo haya sido emitido por una autoridad que no cuenta con subordinación jerárquica, podrían agotar la vía administrativa a través de un recurso de reconsideración (Monzón Valencia de Echevarría, págs. 206 y 207).

Ahora bien, la exigencia del agotamiento de la vía administrativa como requisito especial de admisibilidad de la demanda no es exigible en los casos previstos por la ley, según señala el numeral 1) del artículo 21° del TUO, tales supuestos están descritos en el artículo 20° de la citada norma legal, estos son: 1. Cuando la demanda sea interpuesta por una entidad administrativa en el supuesto contemplado en el artículo 13; 2. Cuando en la demanda se formule como pretensión prevista en el numeral 4 del artículo 5; 3. Cuando la demanda sea interpuesta por un tercero al procedimiento administrativo en el cual se haya dictado la actuación impugnada; 4. Cuando la pretensión planteada en la demanda esté referida al contenido esencial del derecho a la pensión y, haya sido denegada en la primera instancia de la sede administrativa.

Por otro lado, respecto al numeral 2), se exige remisión del expediente con la demanda, siempre que el actor sea una entidad pública facultada por ley para impugnar cualquier actuación administrativa que declare derechos subjetivos; previa expedición de resolución motivada en la que se identifique el agravio que ella produce a la legalidad administrativa y al interés público, y siempre que no haya vencido el plazo para que la entidad que expidió el acto declare su nulidad de oficio en sede administrativa, según el artículo 13° del TUO.

En todo caso se puede entender que el legislador los ha llamado “requisitos especiales” refiriéndose a la especialidad, porque el agotamiento de la vía administrativa es un requisito de procedencia y el expediente administrativo es un elemento probatorio que de una u otra manera se exigirá porque será objeto central de análisis (Monzón Valencia de Echevarría, págs. 207).

1.3. Definición de términos

- **Acto administrativo.** Viene conceptualizado por el ordenamiento jurídico peruano, que en términos del artículo 1° de la Ley n.° 27444, son actos administrativos, las declaraciones de las entidades que, en el marco de normas de derecho público, están destinadas a producir efectos jurídicos sobre los intereses, obligaciones o derechos de los administrados dentro de una situación concreta.
- **Acción contencioso-administrativo.** Su noción conceptual está prevista en el artículo 1° del Decreto Supremo n.° 011-2019-JUS – Texto Único Ordenado de la Ley de Proceso Contencioso Administrativo, que a la letra señala: “La acción contencioso administrativa prevista en el artículo 148 de la Constitución Política tiene por finalidad el control jurídico por el poder judicial de las actuaciones de la administración pública sujetas a derecho administrativo y la efectiva tutela de los derechos e intereses de los administrados. Para efectos de esta ley, la acción contencioso administrativa se denominará proceso contencioso administrativo”.
- **Conciliación extrajudicial.** Suele denominársele también conciliación extrajudicial, porque tiende a resolver el conflicto antes de llegar a la esfera litigiosa. Se trata aquí de observar la actuación de fórmulas compositivas en virtud de la gestión que encaminan conciliadores designados por las partes de común acuerdo o seleccionados de organismos debidamente institucionalizados (Gozaíni, pág. 43).
- **Conflicto.** Este término alude a tensión, lucha, pelea entre dos partes. Estas pueden ser partes de un todo, es decir, se puede hablar de un conflicto entre los afectos y las cogniciones o razonamientos de una misma persona (Peña Gonzáles, pág. 114). Se trata un fenómeno social en el que dos o más partes perciben que tiene intereses contrapuestos y exteriorizan dicha percepción a través de conductas dirigidas a obtener una respuesta para el mismo (La Rosa & Rivas, Pág. 18).
- **Demanda.** Es toda petición formulada por las partes al juez. Es un acto de iniciación procesal, no implica necesariamente el planteamiento de un conflicto suscitado entre dos partes y el consiguiente reclamo de una

sentencia de fondo que lo dirima, sino que se configura, con motivo de la petición formulada ante el órgano judicial, por una persona distinta de este, a fin de que se disponga la apertura y el ulterior de un determinado proceso (Ledesma Narváez, pág. 348).

- **Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos.** Son aquellos medios institucionalizados que permiten resolver conflictos entre dos partes, con la participación de un tercero, siendo su intervención neutral e imparcial. En sentido amplio, los medios alternativos serían aquellos procedimientos que permiten resolver los conflictos, esencialmente de carácter privado, evitando a las partes en disputa el tener que acudir al sistema oficial o tradicional del Poder Judicial, que es más lento y oneroso (Peña González, pág. 564).
- **Proceso contencioso-administrativo.** Se inscribe dentro de los medios de control jurídico que existen sobre la administración pública, junto con los procesos constitucionales y administrativos. (...), dado que su significado expresa un rezago de que el proceso contencioso-administrativo es una suerte de “segunda instancia” que sigue al procedimiento administrativo, como una suerte de “revisión extraordinaria a nivel judicial” de lo actuado en la vía administrativa (Huapaya Tapia, pág. 32).

CAPÍTULO II

PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

2.1. Descripción del problema

Los Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos (MARC's) constituyen vías opcionales para la solución de controversias entre las partes cuyos intereses están contrapuestos, ya que permite que el conflicto sea resuelto de modo consensuado y pacífico acorde a la necesidad de sus protagonistas. Situación que no ocurre cuando se acude a las instancias judiciales en busca de tutela efectiva, puesto que la solución viene impuesta por un tercero investido de potestad jurisdiccional en donde naturalmente una de las partes quedará satisfecha, y la otra expresará su disconformidad través de la impugnación.

Los conflictos surgen por la discrepancia de intereses entre sus protagonistas, y como tal, resulta lógico y acertado que estos sean los que propongan la solución a sus diferencias, quienes con libre voluntad determinan si aceptar o no, para dicho fin se tiene los Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos (MARC's), pues la respuesta al problema estará basada en una negociación equilibrada con "un punto medio" que entrelaza las necesidades de las partes lográndose la satisfacción de ambos sin requerir la intervención del órgano jurisdiccional que imponga su criterio y genere el descontento de los mismos.

Ante la existencia de un conflicto con contenido jurídico, el proceso judicial debe ser la "última opción" al que las partes acudan para resolver un problema, pues se tienen otras vías alternativas como el arbitraje, la mediación, la conciliación, entre otros, que implican "otras formas" menos engorrosas y más productivas de atender los problemas que suscitan entre los miembros de una sociedad, ya que los beneficios que ofrecen son mayores al de un proceso judicial, además que, el aparato judicial viene enfrentando una crisis interna que raíz de múltiples factores que influyen en los resultados de los casos, así como afectando los derechos reclamados de las partes.

La situación se torna complicada cuando el conflicto es causado por un acto administrativo expedido por los órganos estatales que conforman la Administración Pública en el marco de un procedimiento administrativo, en donde los derechos del administrado resultan afectados, teniendo el agotamiento

de la vía administrativa, lo que, por mandato del artículo 148° de la Constitución Política del Estado, permite al interesado la postulación del proceso contencioso-administrativo en contra de aquellas resoluciones que le causan estado.

El precepto constitucional autoriza al administrado en su condición de afectado, recurrir a las instancias judiciales vía acción contencioso-administrativo para que el Poder Judicial efectúe el control de legalidad respectivo sobre el acto administrativo expedido por la Administración Pública. En este punto, es pertinente destacar que, de por sí un procedimiento administrativo es burocrático y tedioso, especialmente para el administrado cuyos intereses depende de la Administración Pública, en tanto, “judicializar” el caso hará que el derecho afectado del administrado permanezca en el tiempo sin lograr la tutela efectiva que motiva la demanda contencioso-administrativa, debido a que el aparato judicial enfrenta retos de gestión (relacionados a la carga procesal, saturación de juzgados, exigen formalidades, elevados costos, ausencia de celeridad, etc.) que impiden una adecuada administración de justicia, en lo decidido por el juez en su sentencia como en la ejecución de la misma.

En dicho contexto, los Mecanismos Alternativo de Resolución de Conflictos (MARS'c) cobran vital importancia, tanto para su regulación como en su utilización, en donde los casos administrativos que se caracterizan por ser burocráticos, serán resueltos de manera efectiva con la rapidez que estos demandan, pues téngase presente que la resolución administrativa vulnera derechos del administrado y ameritan una inmediata atención y amparo, tal finalidad se alcanzará con la conciliación extrajudicial en donde las partes acuerdan de modo libre los términos que exige la satisfacción de sus intereses, además que, los procedimientos administrativos son de naturaleza privada y patrimonial, por lo que la conciliación se adecuada a esa particularidad.

La regulación y aplicación de la conciliación extrajudicial en los conflictos administrativos permitirá que estos sean resueltos en consenso y voluntad de las partes, cuya negociación tiene una elevada posibilidad de concluir el conflicto, logrando la satisfacción de intereses que los involucrados y el descongestionamiento del aparato judicial, entre otros beneficios que comparten el administrado y la Administración Pública, y por extensión, el Poder Judicial.

2.1. Formulación del problema

2.1.1. Problema general

- ¿Es posible la regulación de la conciliación extrajudicial como requisito de admisibilidad de la demanda contencioso-administrativo?

2.1.2. Problemas específicos

- ¿Cuál es el fundamento jurídico para la regulación de la conciliación extrajudicial como requisito de admisibilidad de la demanda contencioso-administrativo?
- ¿Qué ventajas genera la regulación de la conciliación extrajudicial como requisito de admisibilidad de la demanda contencioso-administrativo?

2.2. Objetivos

2.2.1. Objetivo general

- Proponer la regulación de la conciliación extrajudicial como requisito de admisibilidad de la demanda contencioso-administrativo.

2.2.2. Objetivos específicos

- Determinar cuál es el fundamento jurídico para la regulación de la conciliación extrajudicial como requisito de admisibilidad de la demanda contencioso-administrativo.
- Establecer qué ventajas genera la regulación de la conciliación extrajudicial como requisito de admisibilidad de la demanda contencioso-administrativo.

2.3. Justificación de la investigación

2.3.1. A nivel teórico

Aporta criterios que fundamentan la regulación y aplicación de la conciliación extrajudicial frente a conflictos administrativos, los que producen una saturación del aparato judicial en la atención de casos cuyos protagonistas son la Administración Pública y el administrado. En tal sentido, la investigación hace énfasis a las ventajas que los Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos (MARC'S) aportan en la práctica frente a casos burocráticos como son los procesos administrativos.

2.3.2. A nivel práctico

La presente investigación tiene un impacto en la comunidad jurídica, principalmente, en la sociedad, pues los Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos (MARC's) tienen la finalidad de fomentar una cultura de paz entre los miembros de la colectividad frente a un conflicto de cualquier naturaleza, basado en la negociación y en el consenso, sin recurrir a la violencia y al aparato judicial, obteniendo múltiples beneficios a los involucrados de un problema, el cual se puede obtener con la aplicación de la conciliación en sede administrativa.

2.3.3. A nivel metodológico – académico

El estudio en curso pretende incentivar la realización de investigaciones que sigan la línea del tema abordado, ya que resulta novedoso la propuesta de regular la conciliación extrajudicial para resolver conflictos administrativos; que, si bien existen fundamentos teóricos y prácticos para su normativización, aún se requiere el aporte de nuevos estudios científicos sobre su utilización en la realidad, especialmente, sobre las materias que merecen aplicarse.

2.3.4. A nivel técnico – legislativo

En el ordenamiento jurídico peruano se tiene la ausencia de una base normativa que regule la aplicación de la conciliación extrajudicial en los conflictos administrativos, a pesar de existir estudios sobre la correspondencia de dicha vía alternativa sobre los casos suscitados entre la Administración Pública y los administrados, pues la eficacia de los Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos (MARC'S) es innegable en distintos ámbitos del derecho, y el administrativo no es la excepción. En ese orden de ideas, la presente investigación persigue esa finalidad, que la conciliación extrajudicial sea aplicable en la negociación de los efectos que produce un acto administrativo, pues ello genera múltiples beneficios al administrado, a la Administración Pública y al sistema de justicia.

2.4. Hipótesis

2.4.1. Hipótesis general

HG= Si es posible la regulación de la conciliación extrajudicial como requisito de admisibilidad de la demanda contencioso-administrativo.

2.4.2. Hipótesis específicas

HE₁= El fundamento para la regulación de la conciliación extrajudicial como requisito de admisibilidad de la demanda contencioso-administrativo, se extiende más allá del principio de autonomía de voluntad de las partes.

HE₂= Las ventajas que genera la regulación de la conciliación extrajudicial como requisito de admisibilidad de la demanda contencioso-administrativo, son el descongestionamiento del sistema judicial, celeridad en los resultados, ausencia de formalismo, mejor relación entre los ciudadanos y la Administración Pública.

2.5. Variables

2.5.1. Identificación de las variables

- **Variable independiente** : Conciliación extrajudicial
- **Variable dependiente** : Admisibilidad de la demanda contencioso administrativo

2.5.2. Definición conceptual y operacional de las variables

VARIABLES	DEFINICIÓN CONCEPTUAL	DEFINICIÓN OPERACIONAL	DIMENSIONES	INDICADORES
Independiente	<u>Conciliación extrajudicial</u> . Es una vía alternativa de resolver conflictos, y se realiza por voluntad de las partes ante un tercero imparcial.	X	Ley que regula la conciliación extrajudicial (Ley n.º 26872)	- Definición - Fundamento - Principios conciliatorios - Naturaleza jurídica - Ventajas de su aplicación
Dependiente	<u>Admisibilidad de la demanda contencioso-administrativa</u> . Es la calificación del acto procesal postulado por el administrado, realizado por el órgano jurisdiccional con la finalidad de determinar si cumple con los requisitos formales exigidos por la ley para que su pedido sea debidamente atendido.	X	Ley del Proceso Contencioso Administrativo (Ley n.º 27584)	- Definición de demanda - Acción contencioso-administrativa - Requisitos generales de admisibilidad de la demanda contencioso-administrativa - Requisitos especiales de admisibilidad de la demanda contencioso-administrativa

CAPÍTULO III METODOLOGÍA

3.1. Tipo y diseño de estudio

3.1.1. Nivel de investigación

El estudio en curso posee nivel descriptivo ya que reconoce y expone una problemática suscitada en la sociedad que se extiende a los fueros judiciales referido a los conflictos administrativos que generan desventajas en el Poder Judicial y a los administrados, cuando la controversia podría solucionarse con la regulación de la conciliación extrajudicial.

3.1.2. Tipo de investigación

De acuerdo a las particularidades la presente investigación es de tipo básica, teórica o pura, ya que pretende aportar los fundamentos teóricos y prácticos que permiten la regulación de la conciliación extrajudicial para resolver conflictos administrativos, en tal sentido, es de tipo socio-jurídico dogmática, puesto que se enfoca en el estudio de la normativa de la conciliación extrajudicial y en la normativa que regula el proceso contencioso administrativo.

3.1.3. Diseño de investigación

Tiene un diseño con enfoque cualitativo ya que no se emplea estadísticas para medir un fenómeno social que amerita la regulación y aplicación de la conciliación extrajudicial en los conflictos administrativos, sino que se inclina por proponer una normativa que resuelva la saturación del aparato judicial y la tutela efectiva que persiguen los administrados como resultado de la afectación de un acto administrativo expedido por la Administración Pública; por lo que, se tiene un diseño no experimental ya que las variables no son manipuladas, en tanto mantiene su rasgo correlacional debido la relación entre las variables que enmarcan las bases teóricas para regular la conciliación extrajudicial en el derecho administrativo.

3.2. Población y muestra

3.2.1. Población

Lo constituye la doctrina procesalista que aborda el tratamiento del proceso contencioso administrativo, así como el ordenamiento jurídico peruano.

3.2.2. Muestra

Lo conforman los autores nacionales y extranjeros cuyas investigaciones proponen la regulación de los Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos (MARC's) en los conflictos administrativos, principalmente, los que optan por la conciliación. Además, que, atiende a la normativa interna como la Ley n.º 26872 y el Decreto Supremo n.º 011-2019-JUS.

3.3. Técnicas, instrumentos y procedimientos de recolección

3.3.1. Técnicas utilizadas

- **Observación.** Lo cual nos va permitir conocer el problema que surge de la realidad social para su posterior contextualización y su posible solución en la comunidad; en este caso se tiene la ausencia de normativa que regula la conciliación extrajudicial para resolver conflictos administrativos.
- **Revisión de análisis documental.** Con ello se logra la recopilación de información especializada que permite fundamentar la propuesta normativa que se pretende con la presente investigación, a fin de dar sustento al marco teórico.

3.3.2. Instrumentos de recolección de datos

- **Ficha de análisis documental.** Su utilización permite fundamentar nuestro criterio normativo en cuanto a la regulación de conciliación extrajudicial como requisito de admisibilidad de la demanda contencioso-administrativa, basado en autores cuyas investigaciones siguen la línea de nuestro razonamiento jurídico.

3.3.3. Procesamiento y análisis de datos

La interpretación de los datos se realizará utilizando la técnica de análisis documental sobre los estudios efectuados sobre los Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos (MARC'S), la conciliación extrajudicial y el proceso contencioso administrativo, en relación a su regulación para atender los conflictos administrativos entre los órganos estatales y el administrado, lo que nos va a permitir proponer una base normativa que logre el descongestionamiento del Poder Judicial frente a casos que pueden ser resueltos en vías opcionales como lo es la conciliación extrajudicial.

CAPÍTULO IV

RESULTADOS

Conforme a las técnicas de investigación empleadas en el presente estudio, esto es, la observación (del problema) y la revisión documental (de criterios normativos), se pudo efectuar el análisis de la interpretación de los resultados obtenidos a fin de comprobar las hipótesis delimitadas, los cuales se condicen con los objetivos planteados, de modo tal, que la conclusión final sea la viabilidad de regular la conciliación extrajudicial en el ámbito contencioso-administrativo.

4.1. Del objetivo general

a. Proponer la regulación de la conciliación extrajudicial como requisito de admisibilidad de la demanda contencioso-administrativo

Una tendencia moderna en el ámbito jurídico, y no solo a nivel doctrinario, sino también de orden normativo, es la regulación de los Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos (MARC's) en los asuntos de carácter administrativo, su aplicación obedece a múltiples razones que se inclinan en beneficio de ambas partes: del administrado (particular) y la Administración Pública, destacando la inmediata resolución de la controversia objeto de enfrentamiento.

Así, se dice que los MARC's son instrumentos que se adaptan al derecho público [derecho administrativo], estando a disposición de los ciudadanos para posibilitar el derecho de acceso a la justicia, bajo un argumento de prontitud y eficiencia basados en reglas de procedimientos de naturaleza autocompositiva, con plazos que se estiman más breves en comparación con los procedimientos jurisdiccionales ordinarios (Camarillo Cruz, pág. 118).

A diferencia de otros medios alternativos –como el arbitraje en las contrataciones con el Estado–, la conciliación constituye un instrumento idóneo, pacífico, célere y económico para la solución de conflictos administrativos cuya aplicación es de urgencia en virtud a la crisis que padece el sistema de justicia debido a los casos sometidos al proceso contencioso-administrativo como consecuencia de un acto administrativo expedido por la Administración Pública, mismo que requiere el control de legalidad que efectúan los órganos jurisdiccionales, conforme lo habilita el artículo 148° de la Constitución Política del Estado.

En tal sentido, el ordenamiento jurídico administrativo como regulador de lo que hace el Estado, de la relación interna de sus instituciones y de estos con los particulares, tiene en la conciliación un medio que le permite recuperar su legitimidad como Administración Pública, tornándose así en creciente su uso por encima de otros mecanismos alternativos de resolución de conflictos, como la transacción o la amigable composición (Dussán Hernández, pág. 230). Ello es así porque dentro de los MARC's, la conciliación opera como un medio ausente de formalismos y formulismos que impide que las partes inviertan demasiado tiempo y recursos en la atención de sus conflictos con las administraciones públicas (Camarillo Cruz, págs. 118 y 119).

En función a ello, el artículo 238° del Texto Único Ordenado de la Ley n.º 27444 – Ley de Procedimiento Administrativo General, regula la aplicación de vías alternativas en el marco del procedimiento trilateral, como la conciliación, la transacción extrajudicial y el desistimiento, que puede darse entre la Administración Pública (“autoridad administrativa”) y los administrados.

En dichos casos, la cuestión contenciosa entre los administrados es preexistente a la participación de cualquier instancia gubernativa y la competencia primaria para conocer, instruir y resolverla compete a la autoridad administrativa, antes de plantear el tema al fuero judicial. Precisamente es la autoridad administrativa, mediante su propio personal o a través de terceros actuando por delegación, quienes adoptan el rol promotor de la conciliación de intereses entre los administrados (Morón Urbina, pág. 302).

Nótese, que la utilización de los MARC's resulta viable en los asuntos de naturaleza administrativa, que pueden aplicarse tanto en el interior del procedimiento administrativo (en el caso del procedimiento trilateral) o fuera de aquel (posterior a ello), en este último, antes de acudir a la vía contenciosa administrativa que opera como un requisito de admisibilidad de la demanda a efectos de resolver el conflicto sin la intervención del órgano jurisdiccional, lo que, en buena cuenta, genera resultados positivos directo a las partes en la búsqueda de una solución pacífica, y de modo indirecto, al aparato de justicia en la reducción de su carga procesal alcanzando su descongestionamiento frente a casos que ameritan una rigurosa atención e inmediata resolución.

Un ejemplo claro de lo que se viene sosteniendo hasta el momento es el país de Colombia, cuyo ordenamiento jurídico regula la conciliación extrajudicial como un requisito de procedibilidad para demandar en la vía contencioso administrativo, siempre que el asunto sea materia conciliable, los mismos que son descritos por la ley de la materia, tal como se encuentra descrito en el artículo 161° de su Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo, aprobado por Ley 1437 de 2011.

4.2. De los objetivos específicos

a. Determinar cuál es el fundamento jurídico para la regulación de la conciliación extrajudicial como requisito de admisibilidad de la demanda contencioso-administrativo

La conciliación extrajudicial en el ámbito contencioso administrativo, constituye, sin duda, una novedosa herramienta para la solución de los conflictos suscitados entre los particulares (administrados) y la Administración Pública; máxime cuando en el contexto nacional se carece de una cultura de paz en donde las partes de una controversia optan por resolver sus diferencias de la manera tradicional y menos práctica: acudiendo al proceso judicial, lo cual provoca el debilitamiento del aparato de justicia al generar carga procesal y una “justicia” tardía en la satisfacción de los intereses de las partes.

De ahí que su regulación como un requisito de admisibilidad de la demanda contenciosa administrativa es necesaria y resulta factible en aras de alcanzar una pronta justicia para las partes, principalmente, para el administrado quien viéndose afectado por la emisión de un acto administrativo –en el marco de un procedimiento administrativo– expedido por la Administración Pública, le genera “estado” –en términos del artículo 148° de la Constitución–, dejando a salvo su cuestionamiento por la vía contencioso administrativo. De modo que, acudiendo a mecanismos alternativos de solución de controversias –como la conciliación extrajudicial–, se incrementa la posibilidad de que el conflicto sea resuelto de manera inmediata y pacífica, sin recurrir al tedioso proceso judicial.

La condicionante de someter el conflicto administrativo a una conciliación extrajudicial previa interposición de la demanda, no debe entenderse como un mero acto de formalidad a efectos de cumplir con los requisitos de admisibilidad

establecido por la ley, sino como una salida alternativa de solución de conflictos que genera múltiples ventajas en la búsqueda de alcanzar tutela efectiva sobre los intereses legítimos vulnerados del administrado a causa del acto administrativo expedido por la Administración Pública. Vale decir, la conciliación extrajudicial, en dicho contexto, opera como una importante etapa previa o filtro para resolver la controversia de manera efectiva, rápida y sin dilaciones, se trata de una oportunidad en donde las partes, de modo pacífico y sin la intervención de un órgano jurisdiccional, van a resolver el conflicto considerando un “punto medio” entre sus intereses cuyos resultados sean favorables para ambos.

De tal manera que, la aplicación de la conciliación extrajudicial previa instauración del proceso contencioso administración fomenta una cultura de paz en donde las partes de un conflicto administrativo optan por resolver la cuestión problemática a través de vías alternativas sin recurrir a la forma tradicional como lo es el proceso judicial, en donde el principal obstáculo es el transcurso del tiempo y la exigencia de una serie de formalidades que los códigos –sustantivos y procesales– y leyes establecen para el desarrollo del procedimiento judicial.

Así, el fundamento de la regulación de la conciliación extrajudicial como requisito de admisibilidad de la demanda contencioso administrativo se extiende más allá de la sola autonomía de voluntad de las partes por recurrir a las vías alternativas de solución de controversias –que, en buena cuenta, el ánimo de conciliar se manifieste–, pues ante la búsqueda de tutela efectiva su aplicación será impuesta por el legislador nacional en respuesta a los múltiples inconvenientes que derivan del propio sistema de justicia y que afecta directamente los intereses legítimos del administrado debido a la demora en su atención.

En ese orden de ideas, la conciliación extrajudicial implicaría una figura dotada de obligatoriedad que permite a los ciudadanos la posibilidad de poner fin a las controversias con el Estado mediante un mecanismo expedito, simple y efectivo, que contribuya a la descongestión del aparato judicial en pro de una justicia material ágil, eficiente e incluyente (González Rey, pág. 62). Logrando un doble beneficio de carácter patrimonial a las partes, siendo las siguientes: (i) ahorro patrimonial para el Estado en su múltiple dimensión de litigante, juez, Ministerio Público, etc., y, (ii) ahorro patrimonial al particular demandante en su afán de alcanzar una pronta justicia en la solución del conflicto (González Rey, pág. 64).

b. Establecer que ventajas genera la regulación de la conciliación extrajudicial como requisito de admisibilidad de la demanda contencioso-administrativo

Como se puede apreciar, la conciliación extrajudicial opera como mecanismo alternativo de solución de conflicto y como un requisito de admisibilidad de la demanda –este último como requisito de procedibilidad en el ordenamiento jurídico de Colombia–. De todos modos, su aplicación configura una oportunidad para lograr la satisfacción de los derechos de los administrados, cuando a ello haya lugar; teniéndose los siguientes beneficios: ahorro patrimonial a las partes (administrado y Administración Pública), protección efectiva de los derechos del administrado, descongestionamiento del aparato judicial, evita litigiosidad sobre el fondo del asunto, pone de manifiesto los conflictos del que es parte del Estado, entre otros (González Rey, págs. 64 y 65).

El descongestionamiento de los despachos judiciales es el principal beneficio que genera la conciliación extrajudicial, pues permite a la jurisdicción contencioso administrativa enfocarse en casos que verdaderamente requieren una rigurosa atención por parte del órgano jurisdiccional, que no son más que asuntos de otros administrados con mayor complejidad, dicho aspecto incide en la búsqueda de tutela efectiva, pues permite una inmediata satisfacción de los derechos afectados por el acto administrativo el cual es objeto de reclamación.

En tal sentido, la congestión judicial va dirigida hacia dos cuestiones centrales: el primero, hacia las instituciones judiciales encargadas de resolver conflictos jurídicos; y, el segundo, a los ciudadanos, cuando el servicio público esencial se ve vulnerado por diferentes factores sociales, personales y económicos, entre otros (Torres Rojas, pág. 131; González Rey, pág. 64). En efecto, recurrir a las vías alternativas –como lo es la conciliación extrajudicial– permite resultados positivos no solo en la solución de la controversia como cuestión de fondo, sino que se extiende a la administración de justicia atacando la saturación procesal en el que está inmersa y cuyo problema data desde tiempos remotos. Tales consecuencias serán posible siempre que el legislador regule la conciliación extrajudicial como previa exigencia para admitir la demanda contencioso administrativa, a fin de atender los conflictos administrativos.

CAPÍTULO V

DISCUSIÓN, CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

5.1. Discusión

De Frente a la evidente e innegable crisis que padece el aparato judicial en la resolución de los conflictos administrativos, originado por la saturación de los órganos jurisdiccionales al que les compete el control de los actos administrativos expedidos en el marco de la relación jurídica existente entre el administrado y la Administración Pública, nos resulta factible postular por la regulación de la conciliación extrajudicial como un requisito de admisibilidad de la demanda contencioso administrativa, ello obedece a la necesidad de descongestionar el sistema de administración de justicia provocado por la ausencia de una cultura de paz entre los miembros de la sociedad que desconocen la existencia de los Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos (MARC's), y frente a una controversia pretenden la satisfacción de sus intereses legítimos por medio de la vía tradicional: el proceso judicial.

El artículo 148° de la Constitución Política del Estado permite al afectado por un acto administrativo recurrir a la vía contencioso administrativa, este último configura el proceso judicial cuyo fin es ejercer el control de legalidad sobre las decisiones adoptadas por la Administración Pública en el contexto de un proceso administrativo, pues opera como un filtro para cuestionar los criterios administrativos que producen “estado” –en términos del precepto constitucional citado– previo agotamiento de la vía administrativa, siendo este último un presupuesto exigible para manifestar el derecho de acción en dicho ámbito.

Si bien la vía contenciosa administrativa es utilizada para reclamar los derechos de todo administrados frente a su vulneración por parte de la Administración Pública, no es menos cierto que el ordenamiento jurídico peruano regula vías alternativas u “otras formas” de solución de conflictos, como el arbitraje, la transacción y la conciliación extrajudicial, siendo los más utilizados en el litigio. Sin embargo, se tratan de mecanismos que no son de obligatoria aplicación al caso concreto, sino que su manifestación responde a la autonomía de la voluntad de las partes, quienes por acuerdo consensuado deciden solucionar el problema por intermedio del diálogo sin la intervención de un órgano jurisdiccional.

En esa línea, de modo independiente y autónomo, cada vía alternativa de solución de controversias goza de reconocimiento legislativo y su correspondiente marco normativo, que deja salvo su aplicación de acuerdo a los intereses y voluntad de las partes, es decir, no son impuestos por el ordenamiento jurídico peruano, su regulación se limita a describir las materias y los asuntos que son pasible de negociación entre las partes, así como los casos en los que está prohibido su aplicación debido a que, por la naturaleza de los derechos reclamados, deben ser atendidos y resueltos por el Poder Judicial.

En ese contexto, los mecanismos de solución de conflictos se muestran como una facultad discrecional de las partes que les permite elegir entre las vías alternativas o recurrir al proceso judicial, siendo lo correcto priorizar el uso de los MARC's por las múltiples ventajas que se obtienen en la búsqueda de restaurar los derechos vulnerados del administrado, el cual no se logra por la vía judicial.

En el plano real, el administrado desconoce la existencia de dichos "instrumentos extralegales" y los beneficios que ofrece o, estando representado por su abogado defensor, conociéndolos no optan por su aplicación y reclaman sus intereses ante el Poder Judicial. Dicho escenario sucede por la ausencia de una cultura de paz en la sociedad y entre los operadores del derecho ya que predomina la equivocada "mentalidad conflictiva" que los desacuerdos legales deben ser resueltos ante las instancias judiciales en donde las partes enfrentadas se someten a una decisión impuesta por un tercero: el Poder Judicial, representado por un juez investido de facultad resolutoria para dirimir una controversia jurídica.

Así, la discrecionalidad de las partes por aplicar los mecanismos de solución de conflictos afecta directamente al sistema de justicia provocando su debilitamiento y saturación a causa de la carga procesal que padecen los juzgados en la atención de los asuntos contenciosos administrativos, que como se sostuvo, a causa de la judicialización de los casos. Este panorama surge en razón a que el administrado no está sujeto a condiciones procedimentales para aplicar las vías alternativas, como el uso de la conciliación extrajudicial previa interposición de la demanda en búsqueda de tutela jurisdiccional efectiva, puesto que, tanto la Ley n.º 27584 – Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, y su correspondiente Texto Único Ordenado – Decreto Supremo n.º 011-2019-JUS, no establecen tal exigencia de carácter procedimental.

En función a ese vacío normativo es que el administrado afectado por el acto administrativo, accede directamente al proceso contencioso administrativo sin que previamente haya acudido a la conciliación extrajudicial como mecanismo alternativo para resolver la controversia que lo vincula con la Administración Pública, con la posibilidad de que la controversia sea resuelta fuera del ámbito judicial, en caso de no concretizarse emplear el proceso judicial como *ultima ratio*; en tal sentido, surge la necesidad de corregir tal situación mediante una regulación normativa en donde la conciliación extrajudicial opere como un requisito de admisibilidad de la demanda para recurrir al proceso contencioso administrativo, cuyo proyecto de ley responde a fines prácticos y de política judicial que contribuyen a una rápida y eficiente administración de justicia, con el afán de otorgar tutela jurisdiccional efectiva a los administrados.

De esa manera se estaría contribuyendo al progreso de la justicia administrativa y al descongestionamiento del aparato judicial, sin dejar de mencionar las demás virtudes de los MARC's en favor de las partes; respecto al administrado, el ahorro de dinero y tiempo en la búsqueda de satisfacer sus derechos afectados; y, en cuanto al Estado, el manejo de logística e inversión presupuestal que el Poder Judicial deriva para la atención y el desarrollo de los procesos judiciales.

Ahora bien, la efectividad que las vías alternativas de solución de conflictos prosperen podría ser cuestionable, esto porque no se garantiza que la controversia necesariamente se vaya a resolver en sede extrajudicial mediante la conciliación, sin embargo, se debe resaltar que su inclusión legislativa responde a fines estrictamente prácticos que busca la reducción de la carga procesal en los despachos judiciales y, sobre todo, por la posibilidad de que el conflicto sea resuelto de modo pacífico, consensuado y con celeridad, basado en los términos fijados por las propias partes, sin la intervención de un órgano jurisdiccional cuyo criterio solo beneficia a una de las partes.

Del panorama expuesto, es posible y necesaria la regulación normativa de la conciliación extrajudicial como un requisito de admisibilidad de la demanda, para postular al proceso contencioso administrativo, siempre que la pretensión sea pasible de un acuerdo conciliatorio entre el administrado y la Administración Pública; su inclusión legislativa permitirá alcanzar una justicia administrativa de calidad donde los derechos afectados de las partes obtengan tutela efectiva.

5.2. Conclusiones

PRIMERO:

Sobre el objetivo general, queda comprobado que es necesaria y urgente la regulación normativa de la celebración de la conciliación extrajudicial entre el administrado y la Administración Pública, como requisito de admisibilidad de la demanda para la postulación del proceso contencioso administrativo, se trata de una inclusión legislativa que responde a criterios estrictamente prácticos y de política jurisdiccional que contribuyen al descongestionamiento del aparato judicial y garantiza una administración de justicia de calidad en la búsqueda de tutela efectiva en pro de los derechos afectados del administrado a consecuencia del acto administrativo expedido por la Administración Pública.

SEGUNDO:

Respecto al primer objetivo específico, se ha determinado que el fundamento para regular la conciliación extrajudicial como requisito de admisibilidad de la demanda contencioso administrativa, tiene implicaciones que van más allá del principio de autonomía de voluntad de las partes, pues si bien los involucrados del conflicto deciden resolver sus diferencias basado en el diálogo consensuado por intermedio de vías alternativas, la previa aplicación obligatoria de la conciliación extrajudicial responde a la necesidad de reducir la carga procesal que cada día vence más al aparato judicial y retarda la justicia administrativa cuyos efectos repercuten en los intereses legítimos del administrado.

TERCERO:

En cuanto al segundo objetivo específico, se ha establecido las ventajas que genera la realización de la conciliación extrajudicial previa interposición de la demanda contencioso administrativa, esto es, la posibilidad de que la controversia se resuelva de manera celer, pacífica y consensuada, basado en los términos planteados por las partes, sin que medie decisión impuesta por el Poder Judicial que solo beneficia a una de ellas. Además de las otras virtudes en favor, tanto del administrado (ahorro de dinero y celeridad en la restitución de sus derechos vulnerados) como del sistema judicial (inversión presupuestal en la logística necesaria para desarrollar el proceso contencioso administrativo).

5.3. Recomendaciones

PRIMERO:

Se propone que se realice una modificación al artículo 20° de la Ley n.° 27584 – Ley que regula el proceso contencioso administrativo, así como al artículo 21° del Decreto Supremo n.° 011-2019-JUS – Texto Único Ordenado de la Ley n.° 27584, Ley que regula el proceso contencioso administrativo, concretamente, se tenga la incorporación de la conciliación extrajudicial como un requisito especial de admisibilidad de la demanda para postular a la vía contencioso-administrativa, en virtud a que, promueve una cultura de paz entre el administrado y la Administración Pública, mejorando su relación en la búsqueda de resolver sus conflictos, basado en el diálogo pacífico y consensuado el cual permite una justicia administrativa de calidad, rápida y eficiente en pro de restituir los derechos afectados del administrado ocasionado por la Administración Pública.

SEGUNDO:

Se recomienda, tanto al administrado como a la Administración Pública, la utilización de mecanismos autocompositivos, como la conciliación extrajudicial la transacción extrajudicial, entre otros, para resolver las controversias que los enfrenta, en razón a las múltiples ventajas que ofrece para ambas partes, esto es, la célere satisfacción de sus intereses legítimos basado en sus propios términos cuyo resultado de la negociación encuentra un “punto medio” que beneficie a sus protagonistas, y principalmente, el descongestionamiento del sistema de administración de justicia en la atención de asuntos administrativos.

TERCERO:

Se sugiere que el Estado promueva y fomente una “cultura de paz” en el contexto nacional, entre la colectividad y las instituciones estatales, con el ánimo de resolver sus diferencias sin recurrir a la vía judicial, esto mediante la creación de políticas públicas que incentiven a la negociación pacífica y consensuada a efectos de conseguir una justicia cuyos términos sean en beneficio de las partes del conflicto, ello permitirá el desarrollo de una sociedad que se construye en base al diálogo que erradique la “mentalidad conflictiva” de sus miembros y opten por mecanismos alternativos que permiten un acuerdo armónico y comprensivo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALVARADO VELLOSO, A. (s/f). *Lecciones de Derecho Procesal Civil*. Compendio del libro: “Sistema Procesal: Garantía de la Libertad”, adaptado a la legislación procesal del Perú, por Guido Águila Grado.
- CAMARILLO CRUZ, B. (2019). *El derecho administrativo y los medios alternativos para la solución de controversias: retos y dilemas*. Los Derechos Universitario en el siglo XXI, Núm. 9. [Pág. 113-186]. En: Alfredo Sánchez-Castañeda, Daniel Márquez Gómez & Beatriz Camarillo Cruz (Coords.). *Desafíos de los Medios Alternativos de Solución de Controversias en el derecho mexicano contemporáneo*. (1° edición). Universidad Nacional Autónoma de México, Defensoría de los Derechos Universitarios.
- CHANAMÉ ORBE, R. (2015). *La Constitución Comentada*. (9° edición, Vol. 2). Ediciones Legales.
- CORTÉS DOMÍNGUEZ, V. & MORENO CATENA, V. (2013). *Derecho Procesal Civil. Parte General*. (7° edición). Tirant lo blanch.
- DEL OLMO ALONSO, J. (2004). *Medios Alternativos de Resolución de Conflictos en Derecho Administrativo*. (Tesis Doctoral). Universidad de Alcalá.
- DUSSÁN HERNÁNDEZ, O. (2009). *La conciliación en la jurisdicción contenciosa administrativa*. Prolegómenos. Derechos y Valores, vol. XII, núm. 24, julio-diciembre, págs. 229-238.
- GAGO QUISPE, C. (2019). *¿La falta del acta de conciliación extrajudicial de una demanda sobre una materia conciliable obligatoria configura causal de inadmisibilidad o de improcedencia?* Actualidad Civil n.º 57, págs. 169-188.

- GONZÁLES REY, S. (2010). *Conciliación extrajudicial en asunto contencioso administrativos: hacia un nuevo paradigma*. Revista Digital de Derecho Administrativo, N.º 4, Segundo Semestre/2010, págs. 57-76.
- GOZÁINI, O. (1995). *Formas alternativas para la resolución de conflictos*. (2º edición). Ediciones Depalma.
- HIGHTON, E. & ÁLVAREZ, G. (2004). *Mediación para resolver conflictos*. (2º reimpresión). Editorial AD-HOC.
- HUAPAYA TAPIA, R. (2019). *El Proceso Contencioso-Administrativo*. (1º edición). Con la colaboración de Oscar Alejos Guzmán. Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- LA ROSA, J. & RIVAS, G. (2018). *Teoría del Conflicto y Mecanismos de Solución*. (1º edición). Pontificia Universidad Católica del Perú, Fondo Editorial.
- LEDESMA NARVÁEZ, M. (2008). *Comentarios al Código Procesal Civil*. (1º edición, T. II.). Con la colaboración de la Dra. Teresa Quezada Martínez. Gaceta Jurídica.
- MORÓN URBINA, J. C. (2019). *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo General. Nuevo Texto Único Ordenado de la Ley N.º 27444*. (14º edición, T. II.). Gaceta Jurídica.
- MORÓN URBINA, J. C. (2023). *El Proceso Contencioso Administrativo. TUO de la Ley N.º 27584. Concordancia y jurisprudencia*. (1º edición). Palestra Editores.
- MONZÓN VALENCIA DE ECHEVARRÍA, L. L. (2011). *Comentario Exegético a la Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo*. (1º edición). Ediciones Legales.

- PINEDO AUBIÁN, M. (2018). *La conciliación extrajudicial: problemas más frecuentes y soluciones*. (1° edición). Gaceta Jurídica.
- RUBIO CORREA, M. (1999). *Estudio de la Constitución Política de 1993*. (1° edición). Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

ANEXOS

ANEXO N.º 1: MATRIZ DE CONSISTENCIA

REGULACIÓN DE LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL COMO REQUISITO DE ADMISIBILIDAD DE LA DEMANDA CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO				
PROBLEMA GENERAL Y ESPECÍFICO	OBJETIVO GENERAL Y ESPECÍFICO	HIPÓTESIS GENERAL Y ESPECÍFICO	VARIABLES E INDICADORES	METODOLOGÍA DE INVESTIGACIÓN
<p style="text-align: center;"><u>Problema general</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿Es posible la regulación de la conciliación extrajudicial como requisito de admisibilidad de la demanda contencioso-administrativo? <p style="text-align: center;"><u>Problemas específicos</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ ¿Cuál es el fundamento jurídico para la regulación de la conciliación extrajudicial como requisito de admisibilidad de la demanda contencioso-administrativo? ▪ ¿Qué ventajas genera la regulación de la conciliación extrajudicial como requisito de admisibilidad de la demanda contencioso-administrativo? 	<p style="text-align: center;"><u>Objetivo general</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Proponer la regulación de la conciliación extrajudicial como requisito de admisibilidad de la demanda contencioso-administrativo. <p style="text-align: center;"><u>Objetivos específicos</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Determinar cuál es el fundamento para la regulación de la conciliación extrajudicial como requisito de admisibilidad de la demanda contencioso-administrativo. ▪ Establecer qué ventajas genera la regulación de la conciliación extrajudicial como requisito de admisibilidad de la demanda contencioso-administrativo. 	<p style="text-align: center;"><u>Hipótesis general</u></p> <p>HG= Si es posible la regulación de la conciliación extrajudicial como requisito de admisibilidad de la demanda contencioso-administrativo.</p> <p style="text-align: center;"><u>Hipótesis específicas</u></p> <p>HE₁= El fundamento para la regulación de la conciliación extrajudicial como requisito de admisibilidad de la demanda contencioso-administrativo, se extiende más allá del principio de autonomía de voluntad de las partes.</p> <p>HE₂= Las ventajas que genera la regulación de la conciliación extrajudicial como requisito de admisibilidad de la demanda contencioso-administrativo, son el descongestionamiento del sistema judicial, celeridad en los resultados, ausencia de formalismo, mejor relación entre los ciudadanos y la Administración Pública.</p>	<p style="text-align: center;"><u>Variable independiente</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Conciliación extrajudicial. <p style="text-align: center;"><u>Indicadores</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Definición ▪ Fundamento ▪ Principios conciliatorios. ▪ Naturaleza jurídica ▪ Ventajas de su aplicación <p style="text-align: center;"><u>Variable dependiente</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Admisibilidad de la demanda contencioso-administrativo. <p style="text-align: center;"><u>Indicadores</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Definición de demanda. ▪ Acción contencioso-administrativa. ▪ Requisitos generales de admisibilidad de la demanda contencioso-administrativa. ▪ Requisitos especiales de admisibilidad de la demanda contencioso-administrativo. 	<p style="text-align: center;"><u>Nivel de investigación</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Descriptivo. <p style="text-align: center;"><u>Tipo</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Básico de tipo jurídico-dogmático. <p style="text-align: center;"><u>Diseño</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Enfoque cualitativo. ▪ No experimental. ▪ Correlacional. <p style="text-align: center;"><u>Población</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Doctrina procesalista. ▪ Ordenamiento jurídico. <p style="text-align: center;"><u>Muestra</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Autores nacionales y extranjeros. ▪ Texto Único Ordenado de la Ley que regula el Proceso Contencioso-Administrativo. <p style="text-align: center;"><u>Técnicas de recolección de datos</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Observación. ▪ Revisión y análisis documental. <p style="text-align: center;"><u>Instrumentos de recolección de datos</u></p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Ficha de análisis documental.

ANEXO N.º 2: PROPUESTA NORMATIVA

PROYECTO DE LEY QUE REGULA LA INSTITUCIÓN DE LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL COMO UN REQUISITO ESPECIAL DE ADMISIBILIDAD DE LA DEMANDA PARA ACCEDER AL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

I. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La conciliación extrajudicial se instituye como el instrumento autocompositivo por excelencia al que recurren las partes de un conflicto, debido a los múltiples beneficios que ofrece en su afán de resolver las diferencias de intereses, siendo el principal, la rápida atención de los derechos reclamados y la reducción de costes por acceder a la negociación de las pretensiones. Sin embargo, pese a ello, en la práctica es casi nula su utilización debido a una carente “cultura de paz” que se evidencia en la sociedad peruana, ya que ante una controversia los protagonistas optan por judicializar el caso alejados de las vías alternativas.

En el derecho peruano se regula la aplicación de la conciliación extrajudicial en determinadas especialidades y materias. Nuestro enfoque se da en el ámbito del derecho administrativo, concretamente, en la relación jurídica sostenida entre el administrado y la Administración Pública en el marco de un procedimiento administrativo, en el que se expida un acto administrativo que lesiona derechos que producen “estado”, situación que habilita recurrir a la vía contencioso administrativa, según el artículo 148º de la Constitución Política del Estado.

Siguiendo la línea de lo expuesto, conforme se aprecia de la Ley n.º 28672 – Ley de Conciliación Extrajudicial, su aplicación para acceder al proceso contencioso administrativo no es de obligatorio cumplimiento, sino que el legislador nacional lo muestra como una facultad discrecional de las partes; según se tiene de la casuística nacional, y considerando la ausente cultura de paz en la sociedad peruana, las personas de una controversia optan por recurrir directamente a la vía judicial y que por desconocimiento no prestan atención a las ventajas que la conciliación extrajudicial ofrece como Mecanismo Alternativo de Resolución de Conflicto en los asuntos administrativos que generan litigio entre las partes.

Las ventajas que ofrece la aplicación de los Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos en los conflictos administrativos son variadas, en favor de las partes, e inclusive se extiende al Poder Judicial, que atiende los asuntos contencioso administrativos. Desde la perspectiva práctica, se aprecia que la conciliación extrajudicial tiene efectividad en la atención y resolución de los casos, tanto a nivel público como privado, según se muestran de las estadísticas realizadas a los casos sometidos a procedimiento conciliatorio en el 2024.

Conforme a las estadísticas⁽¹⁾ que maneja el Estado: La Dirección de Conciliación Extrajudicial y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos (DCMA) informó que, de enero al 24 de julio de 2024, los Centros de Conciliación Extrajudicial Gratuitos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos (MINJUSDH) han realizado 5619 procedimientos que culminaron con acuerdo conciliatorio. Esta cifra representa el 83% del total de procedimientos iniciados en el 2024. Por otro lado, el MINJUSDH ha acreditado a 2991 Centro de Conciliación Extrajudicial Privados a nivel nacional, que han logrado 3753 procedimientos culminados con acuerdo. Esta cifra representa el 51% del total de procedimientos iniciados por estos centros privados.

Visto el real panorama de su aplicación, la conciliación extrajudicial contribuye al descongestionamiento del sistema de justicia mediante la reducción de la carga procesal que ahoga a los juzgados que atienden casos administrativos, pues antes de acudir al proceso judicial se antepone la vía alternativa el cual asegura una posible resolución del problema materia de Litis, sin necesidad de recurrir al Poder Judicial; del mismo modo, se logra la tutela efectiva reclamada por el administrado frente a sus derechos vulnerados por la Administración Pública. En ese sentido, resulta factible, es urgente y necesaria, la inclusión legislativa de la conciliación extrajudicial como requisito especial de admisibilidad de la demanda para acceder al proceso contencioso administrativo, pues se condiciona la vía judicial a la previa realización de la conciliación extrajudicial a fin de evitar la sobrecarga de casos, sujetando la vía alternativa al proceso judicial.

(1) Nota de prensa obtenido de: <https://www.gob.pe/institucion/minjus/noticias/994101-el-83-de-los-procedimientos-iniciados-en-2024-por-los-centros-de-conciliacion-extrajudicial-gratuitos-culminaron-con-acuerdo-conciliatorio>

II. ANÁLISIS DE COSTO BENEFICIO

El proyecto de ley en cuestión no genera gastos al Estado, por el contrario, sus efectos son puramente normativos y en beneficio del administrado como parte afectada en un proceso administrado a consecuencia de un acto administrativo expedido por la Administración Pública, por el cual, garantiza una posible tutela efectiva en sede extrajudicial mediante la conciliación, así como contribuye al descongestionamiento del sistema de justicia al tenerse los casos resueltos sin la intervención del Poder Judicial.

III. IMPACTO EN LA LEGISLACIÓN NACIONAL

La presente propuesta normativa tiene impacto en el marco jurídico que regula el proceso contencioso administrativo, pues busca **modificar** el artículo 21° del Decreto Supremo n.° 011-2019-JUS – Texto Único Ordenado de la Ley n.° 27584, Ley que regula el Proceso Contencioso Administrativo, en el extremo de **incorporar** como requisito especial de admisibilidad de la demanda, la previa realización de la conciliación extrajudicial, para acceder al proceso contencioso administrativo, es decir, el proyecto de ley busca condicionar el ingreso a la vía judicial a la antecedente concurrencia a la vía alternativa a efectos de la posible solución del conflicto administrativo.

IV. FORMULA NORMATIVA

“LEY QUE MODIFICA EL ARTÍCULO 21° DEL DECRETO SUPREMO N.° 011-2019-JUS – TEXTO ÚNICO ORDENADO DE LA LEY N.° 27584, LEY QUE REGULA EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, INCORPORANDO COMO REQUISITO ESPECIAL DE ADMISIBILIDAD DE LA DEMANDA, LA PREVIA REALIZACIÓN DE LA CONCILIACIÓN EXTRAJUDICIAL, PARA ACCEDER AL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO”

La redacción original del texto legal es como sigue:

“Artículo 21° .- Requisitos especiales de admisibilidad

Sin perjuicio de lo dispuestos por los artículos 424° y 425° del Código Procesal Civil son requisitos especiales de admisibilidad de la demanda los siguientes:

1. *El documento que acredite el agotamiento de la vía administrativa, salvo las excepciones contempladas por la presente ley.*
2. *En el supuesto contemplado en el segundo párrafo del artículo 13, la entidad administrativa que demande la nulidad de sus propios actos deberá acompañar el expediente de la demanda”.*

Siendo la nueva redacción normativa lo siguiente:

“Artículo 21° .- Requisitos especiales de admisibilidad

Sin perjuicio de lo dispuestos por los artículos 424° y 425° del Código Procesal Civil son requisitos especiales de admisibilidad de la demanda los siguientes:

1. *El documento que acredite el agotamiento de la vía administrativa, salvo las excepciones contempladas por la presente ley.*
2. *En el supuesto contemplado en el segundo párrafo del artículo 13, la entidad administrativa que demande la nulidad de sus propios actos deberá acompañar el expediente de la demanda”.*
3. **La copia certificada del acta de conciliación extrajudicial”**
(INCISO INCORPORADO, OBJETO DE PROYECTO DE LEY)