

**ACCESO A LA JUSTICIA Y MEDIOS ALTERANTIVOS  
DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS  
“JUSTICIA DE PAZ”  
“CONCILIACIÓN PREJUDICIAL OBLIGATORIA”  
Gonzalo X. Serrate**

Desde los inicios del proceso de reforma judicial el tema de la resolución alternativa de conflictos acompañó las discusiones sobre el funcionamiento de la administración de justicia. Es así que se promulgó la Ley N° 1770 de Arbitraje y Conciliación, así como una serie de tratados internacionales<sup>1</sup> que respaldan esta aseveración. También con el reconocimiento constitucional del Derecho Consuetudinario se pretendió aceptar la Justicia Comunitaria como una forma propia de *solución alternativa de conflictos*, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a la Constitución y las leyes.

Por otra parte, sin entrar en la discusión planteada por A. Binder y J. Obando, de si debe ser la Resolución Alternativa de Conflictos una actividad administrativa o judicial (Binder, 2004), está claro que el desarrollo de los MASC debe estar basado en el trabajo mancomunado de organizaciones privadas e instituciones judiciales de modo tal que se aumente la capacidad de servicio, se apoyen mutuamente y no se expanda el gasto público. Como señala el propio Binder, “*todas las dimensiones posibles de lo alternativo (sujeto, forma, finalidad) no impiden la integración de las políticas de Resolución Alternativa de*

---

<sup>1</sup> Convenio Interamericano sobre *Arbitraje Comercial Internacional*, aprobado en Panamá el 30 de enero de 1975. Convenio sobre *Reconocimiento y Ejecución de Sentencias Arbitrales Extranjeras*, aprobado en Nueva York el 10 de junio de 1958. Convenio Interamericano sobre *Eficacia Extraterritorial de Sentencias y Laudos Extranjeros*, previa ratificación, aprobado en Montevideo el 8 de mayo de 1979. Convenio sobre *Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de otros Estados*, aprobado en Washington el 18 de marzo de 1965, entre otros.

*Conflictos a la dinámica del sistema judicial. Al contrario, pareciera que ello es un elemento de fortalecimiento de esas políticas y un paso importante en la renovación de la eficacia y la cultura de las instituciones judiciales".* Y es nuestro propio Poder Judicial, mediante un esfuerzo conjunto con el Poder Ejecutivo, a través de Viceministerio de Justicia, que ha implementado los Centros Integrados de Justicia en los que se practica la Conciliación como una forma de evitar la confrontación así como la desjudicialización de algunos procesos y la consecuente disminución de la carga procesal en la justicia tradicional. Es más, estos Centros están integrados por vecinos que prestan servicios de manera gratuita, abogados voluntarios junto con un Juzgado Mixto de instrucción competente en materia Civil, Penal y Familiar.

Como una cuestión de solución práctica, orientada a descongestionar los tribunales a través de la resolución alternativa de conflictos como política preventiva del litigio judicial, y no como una solución de fondo, llamada a renovar la práctica y la cultura del sistema judicial mismo, presento dos propuestas de solución que se resumen en:

1. Justicia de Paz
2. Conciliación Prejudicial Obligatoria

## **5.1 JUSTICIA DE PAZ (JUECES DE PAZ)**

### **Implementación de la Conciliación en Equidad**

Con el fin de ofrecer una alternativa pacífica, participativa, preventiva, respetuosa y eficaz de tratamiento o atención a los conflictos surge, del análisis efectuado en este trabajo, una primera propuesta de solución que no implica

grandes modificaciones a la normativa vigente y no representa impacto al presupuesto del Poder Judicial toda vez que, conforme a la experiencia de las legislaciones comparadas analizadas, en la mayoría de los casos son servicios gratuitos, con la única excepción del sistema peruano (Ardito, [http://www.dplf.org/AINDG/span/gt\\_aindg04/gt\\_aindg04\\_Ardito.pdf](http://www.dplf.org/AINDG/span/gt_aindg04/gt_aindg04_Ardito.pdf)). Y este es el caso de la Justicia de Paz ejercida por los Jueces de Paz.

La Justicia de Paz, también llamada Conciliación en Equidad, es aquella instancia que permite resolver conflictos, conciliar y reestablecer la armonía en las localidades de escasos recursos y generalmente alejadas de la justicia formal. Tienen, por lo general atribuciones de conocer conflictos de menor cuantía y facultades penales en temas de delitos menores susceptibles de transacción donde no se produzca la muerte, pero esencialmente son conciliadores.

En la actualidad, se pretende cambiar el enfoque instrumental de la promoción e implantación de Medios Alternativos de Resolución de Controversias como instrumentos exclusivos de descongestión judicial, a un enfoque de participación ciudadana y construcción de una cultura de convivencia pacífica, como una forma en que la sociedad puede asumir responsabilidades frente a los propios conflictos privilegiando el diálogo y reconociendo las formas culturales de solución de conflictos nacidas en las propias comunidades (Programa Ciudadanos Trabajando por la Justicia, 2004:27). Sin embargo, objetivamente, sigue siendo una forma alternativa de que la justicia llegue a todos, ante las deficiencias y dificultades que tiene el Poder Judicial de lograr este objetivo.

No existe un modelo único o uniforme en cuanto a sus atribuciones, forma de selección o nivel de dependencia del Poder Judicial. Sus características pueden variar dependiendo de la evolución que han tenido en cada uno de los países donde en la actualidad funcionan. Generalmente, y sobre todo en las comunidades, se trata de vecinos notables, quienes podrán ser elegidos en Asamblea Popular, a iniciativa de los Municipios como en el caso de Colombia o por votación popular por los ciudadanos de las comunidades ubicadas en las circunscripciones como es el caso de Venezuela o elecciones convencionales o conforme a los usos y costumbres organizadas por el Poder Judicial en el Perú, aunque en este último caso, ante imposibilidades de orden presupuestario, las elecciones convencionales para Jueces de Paz han sido temporalmente suspendidas y los nombramientos son efectuados directamente por el Poder Judicial.

Son las Constituciones de Colombia, Perú, Bolivia, Ecuador y Venezuela que han reconocido la facultad de administrar justicia a las autoridades de las comunidades campesinas y nativas. Sin embargo, en el caso de Colombia, Perú y Venezuela, este reconocimiento no ha sido interpretado como una función ejercida por los líderes comunales tradicionales, sino por los Jueces de Paz. Solo en el Perú existen casi 5,000 Jueces de Paz, la mayoría ubicados en las zonas rurales, pero también en las principales ciudades (Ardito, [http://www.dplf.org/AINDG/span/gt\\_aindg04/gt\\_aindg04\\_Ardito.pdf](http://www.dplf.org/AINDG/span/gt_aindg04/gt_aindg04_Ardito.pdf)).

El cuadro siguiente, elaborado en función a las normas legales que los regulan, puede darnos un panorama más claro sobre los alcances de este método alternativo de resolución de controversias en la región.

	<b>COLOMBIA</b>	<b>PERU</b>	<b>VENEZUELA</b>
<b>PROPOSITO</b>	La Jurisdicción de Paz busca lograr el tratamiento integral y pacífico de los conflictos comunitarios o particulares que voluntariamente se sometan a su conocimiento.	Busca una mayor vinculación de la población indígena con formas tradicionales de administración de justicia.	El propósito fundamental del Juez de Paz será lograr la justicia del caso concreto y garantizar la convivencia pacífica de los miembros de la comunidad vecinal.
<b>FORMA DE ELECCION</b>	Los Jueces de Paz y de reconsideración son elegidos mediante votación popular por los ciudadanos de las comunidades ubicadas en la circunscripción electoral, a iniciativa del Alcalde o del concejo Municipal o de grupo de vecinos de una circunscripción electoral municipal o distrital.	Este proceso de elección se realiza bajo dos tipos de elecciones: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elecciones convencionales, los juzgados de paz que señale el poder judicial<sup>2</sup>.</li> <li>• Elecciones de acuerdo a sus usos y costumbres, en comunidades nativas y campesinas.</li> </ul>	El Concejo Municipal es la autoridad electoral competente para organizar, coordinar, supervisar y llevar a cabo los procesos electorales, con la activa participación de las Juntas Parroquiales y las comunidades organizadas.
<b>PERIODO</b>	Los Jueces de Paz y de reconsideración son elegidos para un período de cinco (5) años, reelegibles en forma indefinida.	Los Jueces de Paz No Letrados ejercen sus funciones por un período de 3 (tres) años. Pueden ser reelegidos.	Cada tres (3) años a partir de la primera elección, se deben llevar a cabo los comicios para elegir al Juez de Paz. Los Jueces de Paz podrán ser reelectos.
<b>PARTICIPACION DEL PODER JUDICIAL</b>	Los Jueces de Paz forman parte de la organización civil y de los MARC. El poder judicial no tiene capacidad de decisión. La revisión de sentencia está a cargo de otros jueces de paz y no de	La Justicia de Paz es integrante del Poder Judicial. Los Jueces de Paz Letrados se rigen por las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y del Consejo Nacional de la Magistratura. Sin	Ninguna. Corresponde a los Municipios prestar los servicios de la Justicia de Paz y determinar su organización. Tiene como facultades dirimir una contienda de competencia entre dos

<sup>2</sup> Por reglamento Transitorio de Designación de Jueces de Paz RA 019/2004-CE-PJ de 05/02/04 y su modificatoria Resolución 063-2004-CE-PJ, se establece la designación de los Jueces de Paz directamente por el Poder judicial, en tanto no se implemente lo dispuesto por la Ley de Elección Nacional de Jueces de Paz N° 27539 y Ley N° 28035, por falta de recursos económicos suficientes para llevar a cabo el proceso eleccionario.

	un magistrado formal.	embargo, no forman parte de la carrera judicial.	juzgados de Paz y decidir en equidad sobre la apelación de una sentencia en materia patrimonial.
<b>REMUNERACION</b>	Los Jueces de Paz no tienen remuneración alguna.	El cargo de Juez de Paz No Letrado es remunerado.	El cargo de Juez de Paz no es remunerado. Esto no obsta para que la comunidad colabore haciendo donaciones en especie de material de oficina.
<b>COMPETENCIA</b>	Los Jueces de Paz conocerán de los conflictos que las personas o la comunidad, en forma voluntaria y de común acuerdo, sometan a su conocimiento, que versen sobre asuntos susceptibles de transacción, conciliación o desistimiento y que no sean sujetos a solemnidades de acuerdo con la Ley, en cuantía no superior a los cien (100) salarios mínimos legales mensuales vigentes. No obstante, los Jueces de Paz no tendrán competencia para conocer de las acciones constitucionales y contencioso-administrativas, así como de las acciones civiles que versen sobre la capacidad y el estado civil de las personas, salvo el reconocimiento voluntario de hijos extra matrimoniales.	Los Juzgados de Paz tienen competencia sobre temas de menor cuantía o de menor gravedad (sólo faltas penales, no pueden conocer delitos) y no se subdividen en especialidades.	Por vía de conciliación, de todo conflicto y controversia que los interesados presenten. Por vía de equidad, <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Conflictos que se deriven de la vida en comunidad vecinal y cuyo conocimiento no sea de Tribunales de jurisdicción especial. Controversias de contenido patrimonial cuya cuantía no exceda de cuatro (4) salarios mínimos mensuales.</li> <li>2. Del abuso en la corrección, la violencia y el maltrato familiar, así como de conflictos y controversias propias de la vida en familia que afecten la vida en comunidad, con excepción del estado y la capacidad de las personas.</li> <li>3. Controversias no patrimoniales, relativos al arrendamiento y la propiedad horizontal.</li> <li>4. Conflictos derivados de la aplicación de ordenanzas relativas a la convivencia vecinal y familiar.</li> </ol>

			5. Conflictos que las partes le hayan confiado para decidir en equidad.
<b>SENTENCIA</b>	En caso de fracasar la etapa conciliatoria, el Juez de Paz así lo declarará. Dentro del término de cinco (5) días proferirá sentencia en equidad, de acuerdo con la evaluación de las pruebas allegadas.	El Juez de Paz no resuelve conforme a derecho necesariamente, sino conforme a su leal saber y entender. Es lo que se entiende doctrinariamente como resolver de acuerdo con la equidad.	Los Jueces de Paz procurarán la solución de los conflictos y controversias por medio de la conciliación. Cuando ello no fuere posible, dichos conflictos y controversias se resolverán con arreglo a la equidad, salvo que la Ley imponga una solución de derecho.
<b>FACULTADES ESPECIALES</b>	Podrán sancionar a quien incumpla lo pactado con amonestación privada, amonestación pública, multas hasta por quince (15) salarios mínimos mensuales y actividades comunitarias no superiores a dos (2) meses, sin perjuicio de las demás acciones legales. No podrá imponer sanciones que impliquen privación de la libertad.	El Juez de Paz puede hacer detener a la persona que le ha faltado el respeto, lo ha agraviado, amenazado o pretendido coaccionar hasta por 24 horas. Están facultados para dictar sentencias en materia de faltas e imponer castigo o penas de servicios comunitarios y multas.	Se puede acudir a auxilio de la fuerza pública.

Fuente: Elaboración propia con base en:

Colombia: Ley N° 497 de 1999 Publicada en el Diario Oficial N° 43.499, de 11 de febrero de 1999.

Perú: Ley N° 27539 Publicada el 25 de octubre de 2001.

Venezuela: Ley Orgánica de la Justicia de Paz, publicada en la Gaceta Oficial N° 4.817 de 21 de diciembre de 1994

### **Jueces de Paz en Bolivia**

Para Bolivia, la figura de los Jueces de Paz no es nueva. La Asamblea Deliberante, que declaró la independencia de Bolivia y convocó para el 25 de

mayo de 1826 un Congreso Constituyente pidiendo al Libertador Simón Bolívar una Constitución que fuera aprobada casi en su totalidad, ya consignaba esta modalidad propia de una democracia republicana cuyas políticas públicas de democratización de la justicia y acercamiento de los órganos del Estado con la sociedad civil fueron el inicio para lo que ahora, se denomina *Justicia para Todos*.

En nuestra primera Constitución, en su capítulo 5º sobre la Administración de Justicia, el artículo 117 establecía que habrán Jueces de Paz en cada pueblo para las conciliaciones; no debiéndose admitir demanda alguna civil o criminal de injurias, sin este previo requisito<sup>3</sup>. Como veremos en la segunda recomendación de esta Memoria, también la Conciliación Prejudicial Obligatoria era un requisito de la justicia formal para el ingreso de nuevas causas regulada en el *Código de Procederes Santa Cruz* de 1832.

Esta misma Constitución, define en su artículo 118 que el ministerio de los conciliadores se limita a oír las solicitudes de las partes, instruir las de sus derechos, y procurar entre ellas un acomodamiento prudente. Es decir, que tienen funciones de Conciliadores y no capacidad de resolver conforme a derecho o equidad. Asimismo, en su artículo 135 instituye que el destino de Juez de Paz es concejil; y ningún ciudadano, sin causa justa, podrá eximirse de desempeñarlo. Estos, se renovarían cada año y no podrán ser reelegidos, sino pasado dos, conforme al artículo 137. Por su parte, el *Código de Procederes Santa Cruz* de 1832 (Código de Procederes Santa Cruz, 1832:26 y sgts.), en su artículo 12º dicta que los Jueces de Paz son los que entienden en conciliaciones, demandas verbales y algunas diligencias judiciales. Por el

---

<sup>3</sup> Primera Constitución Política de 1826.



artículo 192 y siguientes del mismo código se instituye que los Jueces de Paz son los conciliadores en todo negocio civil, y en los criminales sobre injurias. Cuando una persona tenga que demandar a otra en juicio, deberá presentarse ante un Juez de Paz para que le mande citar a conciliación. El Juez de Paz oirá a ambas partes aun en día feriados, se entenderá de sus razones y documentos, y dará dentro de cuatro días a lo más la providencia que le parezca justa y propia a un prudente acomodamiento que termine la disputa, sin omitir en caso alguno su decisión, bien sea conciliatoria, o bien favorable a una de las partes solamente. La providencia de conciliación aceptada por las partes, o los convenios hechos por ellas ante el Juez de Paz, tendrán fuerza ejecutiva entre las personas obligadas.

Las Constituciones de 1831 y 1834, contemplan que habrá Jueces de Paz en las capitales y cantones de la República, para las conciliaciones y juicios verbales. Serán nombrados por los prefectos de los departamentos, de los propuestos en terna por los respectivos jueces de letras. Su destino es concejil; y ningún ciudadano sin causa justa, podrá eximirse de desempeñarlo. Se renovarán cada año, y no podrán ser reelectos sino pasados dos.

La Constitución de 1839 señala solamente que habrán Jueces de Paz nombrados por las Municipalidades en sus respectivos territorios y se remite a una Ley especial para fijar sus atribuciones y número.

La quinta Constitución Política de 1843 no hace ninguna alusión directa a los Jueces de Paz, mientras que la de 1851 establece solamente que una Ley especial arreglará la administración de justicia gratuita.

La séptima Constitución Política de 1861 deriva la responsabilidad de nombrar a los Alcaldes Parroquiales a las Municipalidades. Siendo la Ley de Organización de 1857 la que cambia la denominación de estos Jueces de Paz por Alcaldes Parroquiales y une a la idea de la organización del pueblo (Programa Ciudadanos Trabajando por la Justicia, 2004:16).

Las Constituciones de 1868, 1871 y 1880 ratifican este contenido. Estas dos últimas con la variante que los Jueces de Paz serán nombrados a partir de una terna de los jueces instructores.

Es a partir de la duodécima Constitución Política de 1938 proclamada por la Soberana Asamblea y bajo la presidencia de Germán Busch que desaparecen las figuras del Juez de Paz o de los Alcaldes Parroquiales, hasta la fecha.

El cuadro siguiente es explicativo de las características de los Jueces de Paz en Bolivia desde 1926.

<b>BOLIVIA</b>	
<b>PROPOSITO</b>	Conciliación Prejudicial Obligatoria para todas las demandas civiles o criminales de injurias.
<b>FORMA DE ELECCION</b>	Los Jueces de Paz eran nombrados por los prefectos de los departamentos, de los propuestos en terna por los respectivos jueces de letras que a la vez eran propuestos por los Concejos Municipales a la Cámara de Representantes para su nombramiento. Con la Constitución de 1839, los Jueces de Paz eran nombrados por las municipalidades en su respectivo territorio, que a partir de la Constitución de 1851 se llamaron Alcaldes Parroquiales. A partir de la constitución de 1878 fueron nombrados a propuesta de terna de los jueces instructores.
<b>PERIODO</b>	Los Jueces de Paz se renovaban cada año y no podían ser reelegidos, sino pasado dos años.
<b>PARTICIPACION DEL PODER JUDICIAL</b>	Ninguna.
<b>REMUNERACION</b>	Los jueces y demás personas que concurrían al juicio de conciliación, no

	llevaban por este acto derecho alguno; pero se exigían cuatro reales a cada parte para los gastos de papel, escribiente y formación de libros en que debían sentarse dichos juicios.
<b>COMPETENCIA</b>	<p>Los Jueces de Paz eran los conciliadores en todo negocio civil, y en los criminales sobre injurias. No admitían conciliación las acciones fiscales, ni las que interesan a establecimientos públicos, a menores, a los privados de la administración de sus bienes y a las herencias vacantes. Tampoco las causas, que habiendo comenzado por injurias, terminen con alguno de los delitos que turban la tranquilidad pública, o la seguridad personal.</p> <p>No se requería conciliación para que los accionistas puedan repetir sus créditos en las causas de concurso de acreedores, ni en las de concurso a capellanías colativas, u otras causas eclesiásticas en que no basta la avenencia de los interesados. Tampoco en las acciones que se intentaban por incidencia de un juicio pendiente entre personas que hagan de parte en él, o hayan sido emplazados para su seguimiento. Tampoco para intentar los interdictos sumarios y sumarísimos de posesión, de denuncia de obra nueva, ni para el reconocimiento de documentos, para interponer un retracto, o promover la formación de inventarios y partición de herencia, ni para otros casos urgentes de igual naturaleza; pero si después hubiere de promoverse demanda que motive contención, sería inexcusable el juicio conciliatorio.</p> <p>Procedía en las causas de divorcio como meramente civiles; mas la resolución del Juez de Paz y el avenimiento de las partes, terminaban el negocio solo en el caso de que se reúnan los cónyuges.</p> <p>Procedía también sobre retención de efectos del deudor que pretendía sustraerlos, o sobre interdicción de obra nueva u otras causas de igual naturaleza, pudiendo el Juez de Paz proveer interinamente para evitar los perjuicios de la dilación.</p>
<b>SENTENCIA</b>	<p>El Juez de Paz daba dentro de cuatro días a lo más la providencia que le parezca justa y propia a un prudente acomodamiento que termine la disputa, sin omitir en caso alguno su decisión, bien sea conciliatoria, o bien favorable a una de las partes solamente.</p> <p>La providencia de conciliación aceptada por las partes, o los convenios hechos por ellas ante el Juez de Paz, tenía fuerza ejecutiva entre las personas obligadas.</p>
<b>FACULTADES ESPECIALES</b>	Cobro de multas de cinco a cincuenta pesos, en caso de no comparecencia de las partes.

Fuente: Elaboración propia con base en las Constituciones de 1826, 1831, 1839, 1843, 1851, 1861, 1868, 1871, 1878, 1880 y Código de Procederes de 1832.

Como se puede ver, no se trata de una alternativa impuesta o creada en los últimos años en la región, sino una alternativa que a través de décadas se ha ido fortaleciendo. Ahora se trata de recuperar esas experiencias y diseñar un

modelo en base a las fortalezas y debilidades de cada sistema. Pero está claro que en la Justicia de Paz tenemos ambos: al Conciliador en equidad y también al Juez jurisdiccional en una misma figura. Esta fusión hace de la Justicia de Paz el medio adecuado para establecer una coordinación entre la Justicia Formal y la Justicia Comunitaria, así como también la forma de lograr el acercamiento entre la comunidad en general y el Estado, buscando lo que a principios de este Memoria y a iniciativa del Estado boliviano se llamó: Justicia para Todos.

Y uno de los principales logros del Viceministerio de Justicia en esta materia, ha sido el asesoramiento legislativo y gestión realizada para el tratamiento legislativo y aprobación de la Ley de Reformas a la Ley de Organización Judicial, cuya sanción se espera antes de concluya la presenta legislatura, toda vez que está en la última instancia de revisión en la Cámara de Senadores.

Este Proyecto, además de contemplar importantes cambios para modernizar la distribución de causas, las notificaciones y otros, así como la adecuación de las competencias de determinadas instancias judiciales a lo establecido en la normativa que se ha venido promulgando los últimos años, crea la Justicia de Paz y los Jueces de los Centros Integrados de Justicia. Ambas figuras tiene el mismo fin de acercar los servicios de justicia a la comunidad y mejorar sus posibilidades ciertas de acceso.

Respecto a la Justicia de Paz es importante señalar que la propuesta es una respuesta ante la percepción generalizada de que la administración de justicia es de difícil acceso en las áreas rurales y periurbanas; ya sea por falta de infraestructura, recursos económicos y humanos, lejanía de los centros de

justicia, etc. Los Jueces de Paz se constituirán en un mecanismo más de resolución de conflictos cotidianos, colaborando con la tranquilidad de la comunidad, para asegurar una Justicia accesible para todos, imparcial y eficiente. La Justicia de Paz implica y permite la participación de la población y un acceso más fácil y transparente a la administración de justicia, que articulado con los otros espacios creados por los Centros de Acceso a la Justicia y los Centros Integrados de Justicia, contribuye a la descentralización de la justicia y la efectivización del derecho a la tutela judicial (Logros más importantes del período Junio-Diciembre del VMJ, 2005:8).

## **CONCILIACIÓN PREJUDICIAL OBLIGATORIA**

### **Como requisito de admisibilidad de demandas nuevas**

Los Métodos Alternativos de Resolución de Controversias no han podido, hasta la fecha, desarrollar una propuesta organizativa que permita prestar un servicio masivo. *“En este sentido no se debe confundir la existencia de leyes que pueden establecer el mecanismo de conciliación previa, incluso con carácter obligatorio con una organización efectiva y alternativa de ese servicio”* (Binder, 2004).

Si bien es cierto que la Ley N° 1770, trajo aparejadas múltiples ventajas propias de los MASC de celeridad, flexibilidad y privacidad, también importan un mayor acceso a la justicia, una forma de desjudicializar la administración de justicia y de reducir la sobrecarga procesal judicial impulsando el cambio de una mentalidad litigiosa por una cultura de paz; cierto es también que luego de ocho años desde su promoción a través de una Ley especial, se requiere de un mayor esfuerzo por parte del Estado para adaptar estos mecanismos a un

sistema cultural complejo y a una mentalidad reacia a explorar alternativas a la justicia formal. Más aún cuando ha existido cierta tendencia en el marco del proceso de reforma judicial a confundir una verdadera política preventiva del litigio o de resolución alternativa de conflictos de carácter integral como la adopción de estas instancias previas al litigio. No olvidemos que tanto la figura de los Jueces de Paz, las instituciones del Arbitraje como la de la Conciliación Obligatoria ya estaban contempladas en nuestra legislación, tanto a nivel constitucional como en el Código de Procederes Santa Cruz de 1832.

Es así que como fruto del análisis efectuado en esta Memoria y en especial de la legislación comparada de tres países donde la Conciliación Prejudicial Obligatoria es una realidad, surge la segunda propuesta de solución a un problema tan complejo como la sobrecarga de los juzgados, causa de una mentalidad litigiosa y de un sistema judicial que acarrea prácticas burocráticas desde la colonia.

Con la incorporación de esta institución, antes de iniciarse un proceso judicial sobre derechos disponibles susceptibles de transacción, se deberá acudir al método alternativo de la conciliación y en caso de que la misma no tenga un resultado satisfactorio, entonces recién las partes, acompañando el acta que acredite la imposibilidad de acuerdo, podrán iniciar el proceso judicial correspondiente.

En cuanto al Poder Judicial, no es difícil conjeturar que en los países que adoptaron la Conciliación Obligatoria previa al inicio de acciones judiciales, se han descongestionado los tribunales ordinarios, más aún tomando en cuenta que la mayor parte de las causas no terminan su proceso judicial por una serie

de factores, entre los cuales se encuentra el avenimiento de las partes en un acuerdo transaccional en el transcurso del juicio. Esto permite a los jueces alivianar sus tareas y poder trabajar con mayor dedicación en aquellos procesos en los cuales las partes no solucionaron sus diferencias en forma directa. Los tribunales no deben ser el lugar donde la resolución de disputas comienza. Ellos deben recibir el conflicto después de haberse intentado otros métodos de resolución, salvo que, por la naturaleza del conflicto, por las partes involucradas o por otras razones el tratamiento subsidiario sea inviable.

En lo que respecta a las partes mismas, ellas cuentan con la posibilidad de solucionar, de manera más ágil, las controversias que pudieran surgir, evitando las demoras innecesarias que se dan en la justicia ordinaria, justamente por la recarga de tareas de los distintos juzgados.

### **Críticas**

El establecimiento de una etapa obligada de búsqueda de consenso es un buen mecanismo para generar una práctica masiva de conciliación o mediación. Sin embargo las dificultades residen en otros aspectos. Por ejemplo, el encarecimiento de la solución (Abanto y David, <http://www.cejamericas.org/doc/documentos/per-abanto-conciliacion-constitucion.pdf>) –aunque siempre será menor que el litigio judicial- que limita de estos mecanismos a grandes sectores de la población, igualmente excluidos del litigio. No obstante, en base a las experiencias de la región sobre el tema, se podrá explorar la posibilidad de reglamentar honorarios accesibles a los usuarios como el caso argentino, o a través de un servicio social de centros de conciliación por el cual se establece un porcentaje de conciliaciones que los centros de conciliación y conciliadores independientes deberán atender

gratuitamente, como es el caso de Colombia, o la creación de Centros de Conciliación administrados por el Poder Judicial como son los CIJ donde el servicio es gratuito. Es decir, con la Conciliación Prejudicial Obligatoria, las partes pueden optar entre recurrir a los Centros de Conciliación creados por el Poder Judicial, que a tal efecto, estarán a cargo de expertos conciliadores y no de los jueces ordinarios, o a recurrir a los Centros de Conciliación o Conciliadores Independientes autorizados por el Viceministerio de Justicia y Derechos Humanos, en el caso boliviano.

Contrariamente a lo que señalan algunos críticos<sup>4</sup>, la Conciliación Prejudicial Obligatoria busca también se extienda la Tutela Judicial Efectiva, ampliándose el abanico de garantías procesales del ciudadano, más aun de aquellos de escasos recursos, siendo la Tutela Jurisdiccional Efectiva un derecho fundamental que tiene todo ser humano, *“como garantía que sus conflictos de intereses sean resueltos por los órganos judiciales con criterios jurídicos razonables”* (Abanto y David, <http://www.cejamericas.org/doc/documentos/per-abanto-conciliacion-constitucion.pdf>, Visitada el 25.11.05). Es así que, conforme a lo señalado por Luis Sáenz Dávalos (Sáenz, 2003:146) *“la tutela judicial efectiva es, en principio una atributo que permite al ciudadano acceder al órgano jurisdiccional a través de cualquiera de sus procesos según la naturaleza de su particular pretensión. Su principal manifestación es sin duda alguna el derecho de acción aún cuando su ámbito material no se agote con dicha variable”*.

---

<sup>4</sup> Que, la obligatoriedad de la Conciliación Extrajudicial atenta contra el derecho fundamental a la Tutela Jurisdiccional Efectiva, consagrada en el artículo 139 inciso 3 de la Constitución Política del Perú, en el artículo. 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y en los artículos 8.1. y 25.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos-Pacto de San José de Costa Rica.



En Colombia este debate ya fue resuelto por Sentencia C-1195-2001, de fecha 15 de noviembre del 2001, recaída en el Expediente D-3519 sobre la demanda de inconstitucionalidad contra los artículos 35, 36, 37, 38, 39 y 40 de la Ley N° 640 de 2001, por la cual se modifican normas relativas a la conciliación y se dictan otras disposiciones. La Corte Constitucional Colombiana estableció, en esa oportunidad, que la conciliación prejudicial obligatoria como limitación del derecho a acceder a la justicia es constitucionalmente razonable. Esto quiere decir que la institución de la Conciliación Prejudicial Obligatoria constituye un límite razonable al derecho de la tutela judicial efectiva.

En la Argentina se ha señalado que la Ley N° 24.573 que instituye con carácter obligatorio la mediación previa a todo juicio, restringe el acceso a la jurisdicción consagrado en el artículo 18 de su Constitución Nacional que establece la garantía inmediata de acudir a la jurisdicción para dirimir las cuestiones entre las partes. Sin embargo, como señala Luis Alvarez Juliá y Héctor Gerardo Humaschi (Álvarez, 1993) *“la voluntariedad en el sometimiento al trámite se adecua en mejor forma a la finalidad del instituto, de cualquier manera, la incorporación de la obligatoriedad no torna inconstitucional la Ley”*, y es que ella no veda el acceso a la jurisdicción, sino que lo retarda, imponiendo un recaudo previo que –se comparta o no- no constituye una negación de dicho acceso (Dupuis, 2001:75).

De cualquier forma, se trata de evitar la llegada a la justicia de todos los conflictos entre personas. El procedimiento es rápido, e incluso las partes, en la primera convocatoria o durante el trámite de la Conciliación, se encuentran en la posibilidad de manifestar su voluntad de no perseguirla, dándose por

terminado el trámite. Lo único obligatorio es concurrir a la convocatoria, mas no continuar el trámite de la Conciliación.

El artículo 8º de la *Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica)*, ratificado por nuestro país, establece que toda persona tendrá derecho a ser oída por los tribunales *dentro de un plazo razonable*. Y la breve demora que pudiera implicar el trámite de la Conciliación Obligatoria no importa restringir ni dilatar irrazonablemente el acceso a la justicia. Más aún, cuando cualquiera de las partes, en ocasión de la primera audiencia, tiene la facultad de dar por terminada la mediación, manifestando simplemente su voluntad de no perseguirla (Dupuis, 2001:77).

En Perú, una de las críticas más duras ha sido la ineficacia de la Conciliación Obligatoria toda vez que, en la mayor parte de los casos, el desistimiento a la misma es frecuente por no comparecencia de la parte demandada a la audiencia de conciliación. En efecto, es alto el porcentaje de incomparecencia a las Audiencias de Conciliación Extrajudicial en los Centros de Conciliación Privados. Pero también lo es en las audiencias judiciales civiles. Las partes tienen la carga procesal de concurrir a una audiencia mas no la obligación de ir. Obligar a una parte a concurrir a una audiencia sería atentar contra su libertad individual. No obstante, la parte que no concorra asumirá las consecuencias de su conducta. En los procesos judiciales civiles puede haber demandados rebeldes y ello no impide la tramitación del proceso judicial. Sin embargo, quienes abogan por la Conciliación como un medio idóneo para descongestionar los tribunales, señalan que la Ley es perfectible, y por tanto, es imperioso tener un sistema legislativo dinámico para corregir y completar algunos aspectos de su regulación, a fin de evitar dificultades en su aplicación,

sugiriendo que, como la obligatoriedad radica en presentar el Acuerdo Conciliatorio como requisito de admisibilidad en una demanda nueva, también lo sea para contestarla.

Otros opositores de la Conciliación Obligatoria abogan por una Conciliación Extrajudicial facultativa. Señalan, con justa razón, que la Conciliación es una institución de carácter voluntario y por lo tanto debe dejarse en libertad a las partes de recurrir a ella sólo si lo quisieran, pero no por imposición de una norma legal como un requisito de admisibilidad de una demanda. Sin embargo, sabemos que si bien las partes están compelidas a ingresar en la mediación como requisito previo a la acción, lo que no es posible es obligarlas a seguir en ella. Esta decisión es voluntaria y aquí radica su legitimidad.

### **Experiencias latinoamericanas**

El cuadro siguiente ilustra tres experiencias latinoamericanas en las que la Conciliación Prejudicial es requisito de procedibilidad para acudir ante el órgano jurisdiccional.

	<b>COLOMBIA</b>	<b>PERU</b>	<b>ARGENTINA</b>
<b>REQUISITO DE PROCEDIBILIDAD</b>	En los asuntos susceptibles de conciliación, la conciliación extrajudicial en derecho es requisito de procedibilidad para acudir ante las jurisdicciones civil, contencioso administrativo, laboral y de familia.	La Conciliación es un requisito de procedibilidad necesariamente previo a los procesos de las materias conciliables.	Se instituye con carácter obligatorio la mediación previa a todo juicio. Este procedimiento promoverá la comunicación directa entre las partes la solución extrajudicial de la controversia. Las partes quedan exentas de este trámite si acreditan que antes del inicio de la causa, existió mediación ante mediadores registrados

			por el Ministerio de Justicia.
<b>MATERIAS CONCILIABLES</b>	Se podrán conciliar todas las materias que sean susceptibles de transacción, desistimiento y conciliación. En los asuntos susceptibles de conciliación, la conciliación extrajudicial en derecho es requisito de procedibilidad para acudir ante las jurisdicciones civil, contencioso administrativa, laboral y de familia.	Pretensiones determinadas o determinables que versen sobre derechos disponibles de las partes. También lo son las que versen sobre alimentos, régimen de visitas, tenencia, liquidación de sociedad de gananciales y otras que se deriven de la relación familiar. La conciliación en materia laboral se lleva a cabo respetando la irrenunciabilidad de los derechos del trabajador.	
<b>EXCEPCIONES A LA CONCILIACION OBLIGATORIA</b>		La conciliación es facultativa tratándose de las pretensiones de aquellos asuntos en que el Estado es parte, la reparación civil derivada de la comisión de delitos y faltas y en los casos en que exista convenio arbitral. También en las materias de derechos de familia y laboral.	En el caso de los procesos de ejecución y juicios de desalojo, el presente régimen de mediación será optativo para el reclamante, debiendo en dicho supuesto el requerido ocurrir a tal instancia
<b>MATERIAS NO CONCILIABLES</b>		Nulidad de Contratos, Nulidad de Acto Jurídico, Nulidad de Cosa Juzgada Fraudulenta y Prescripción Adquisitiva. No procede la conciliación extrajudicial cuando: La parte emplazada domicilia en el extranjero; En los procesos	Causas penales. Acciones de separación personal y divorcio, nulidad de matrimonio, filiación y patria potestad, con excepción de las cuestiones patrimoniales derivadas de éstas. Procesos de declaración de incapacidad y de rehabilitación. Causas en que el

		<p>contencioso administrativos;  En los procesos cautelares;  De ejecución;  De garantías constitucionales;  Tercerías;  Casos de violencia familiar; y sobre derechos y bienes de incapaces.  Tampoco por controversias sobre hechos que se refieran a la comisión de delitos o faltas.</p>	<p>Estado Nacional sean parte.  Amparo, hábeas corpus e interdictos.  Medidas cautelares.  Diligencias preliminares y prueba anticipada.  Juicios sucesorios y voluntarios.  Concursos preventivos y quiebras.  Causas que tramiten ante la Justicia Nacional del trabajo.</p>
<p><b>AUTORIDAD COMPETENTE DE VER LOS PROCEDIMIENTOS DE CONCILIACION</b></p>	<p>Existe un servicio social de centros de conciliación. Por reglamento se establece un porcentaje de conciliaciones que los centros de conciliación y los notarios deberán atender gratuitamente y fija las condiciones que los solicitantes de la conciliación deberán acreditar para que se les conceda este beneficio. Atender estas audiencias de conciliación será de forzosa aceptación para los conciliadores.</p>	<p>En la Conciliación Extrajudicial las partes pueden optar de manera excluyente por los Centros de Conciliación o recurrir ante los Jueces de Paz Letrados.</p>	<p>Tipos de mediación. Mediador sorteado oficialmente y mediador designado privadamente. Las partes quedarán exentas del cumplimiento de este trámite si acreditaron que antes del inicio de la causa, existió mediación ante mediadores registrados por el Ministerio de Justicia. El mediador percibirá por su tarea desempeñada en la mediación una suma fija, cuyo monto, condiciones y circunstancias se establecerán reglamentariamente.</p>

Elaboración propia con base en:

Argentina: Ley de Mediación y Conciliación N° 24.573, y su Reglamento por Decreto Nacional 91/98.

Perú: Ley de Conciliación Ley N° 26872 de, 13 de noviembre de 1997

Colombia: Ley N° 640 de 2001.

## **SUGERENCIAS Y RECOMENDACIONES**

La ausencia de mecanismos diversos y adecuados para resolver los conflictos, hace que se recurra a los tribunales de justicia en forma irracional. Hay una cultura del litigio enraizada en la sociedad actual, que debe ser revertida si deseamos una justicia mejor y una sociedad aún mejor; y lo que permite clasificar a una cultura como litigiosa no es, propiamente, el número de conflictos que presenta, sino la tendencia a resolver esos conflictos bajo la forma adversarial del litigio (Alvarez y Highton, 1995:24).

Esta además reiterar la importancia de los Medios Alternativos de Solución de Controversias y el impacto que éstos puedan tener, a corto plazo, en la descongestión de causas en el sistema judicial, en la motivación y convencimiento del uso de medios alternos y adecuados en la resolución de conflictos, y sobre todo, en la reconfiguración del sistema de justicia en Bolivia, propendiendo a lograr el objetivo mayor que es el de instaurar una Cultura de Paz en lugar de una de confrontación y violencia.

Algunas de las iniciativas aquí desarrolladas ya se encuentran en proceso de aprobación legislativa, otras serán aportes para el debate académico, así como propuesta para la agenda de la próxima Asamblea Constituyente, que en última instancia deberá considerar la reincorporación de las figuras de los Jueces de Paz y de la Conciliación Prejudicial Obligatoria en la Constitución Política del Estado que de ella emane.

## **JUECES DE PAZ**

El Proyecto de Ley de Reformas a la Ley de Organización Judicial<sup>5</sup> que se encuentra en tratamiento legislativo, incluye varias modificaciones a la misma, así como incorporación de nuevos artículos que integran la Justicia de Paz a través de los Jueces de Paz al sistema judicial boliviano, como se señaló en el capítulo 1º de esta Memoria.

Respecto a la Justicia de Paz es importante puntualizar que la propuesta es una respuesta ante la percepción generalizada de que la administración de justicia es de difícil acceso en las áreas rurales y periurbanas; ya sea por falta de infraestructura, recursos económicos y humanos, lejanía de los centros de justicia, etc. Los **Jueces de Paz** se constituirán en un mecanismo más de resolución de conflictos cotidianos, colaborando con la tranquilidad de la comunidad, para asegurar una Justicia accesible para todos, imparcial y eficiente. La Justicia de Paz implica y permite la participación de la población y un acceso más fácil y transparente a la administración de justicia, que articulado con los otros espacios creados por los Centros de Acceso a la Justicia y los Centros Integrados de Justicia, contribuye a la descentralización de la justicia y la vigencia del derecho a la tutela judicial. También, en este Proyecto de Ley, se aclara la valoración que los Jueces deben darle a las Actas de Conciliación a objeto de que sirvan como documento de ejecución sin necesidad de su previa homologación o tramitación judicial previa.

Sin duda, este es un avance positivo en el largo camino que los agentes de justicia del Estado han diseñado para las reformas judiciales en nuestro país, aunque no se haya cumplido el fin inicial de aprobar un anteproyecto de Ley de

---

<sup>5</sup> Texto aprobado por la H. Cámara de Diputados.

Organización del Poder Judicial que Integre en un solo texto normativo las actuales Leyes de Organización del Poder Judicial, Tribunal Constitucional y Consejo de la Judicatura como propuesta del Estado en el documento conceptual *Justicia para Todos, Consolidación Institucional del Sistema Judicial*.

Sin embargo, las propuestas que se presentan, basadas en el fortalecimiento e institucionalización del sistema de justicia buscando impactar en una oferta judicial más accesible y eficiente a través de la aplicación efectiva de los mandatos constitucionales, no tendrán el efecto esperado si no se aprende de las experiencias de países vecinos, que contando con realidades similares, han optado por la Justicia de Paz como una forma de Justicia que emane de la comunidad misma y no del Poder Central.

La conclusión general a que se llega en este tipo iniciativa legislativa es que la figura del Juez de Paz que se quiere adoptar en Bolivia se origina no solamente como una figura que nace de la propia comunidad<sup>6</sup>, sino también como una iniciativa gubernamental que tiene una preocupación por la administración de justicia; ésta no consiste solamente en ampliar el acceso a la justicia, sino coadyuvar en el proceso de descongestionar despachos. Y la preocupación que se tiene de la dinámica propia de las comunidades hace que las políticas públicas del gobierno estén orientadas a recuperar la confianza de la población en la gestión de los recursos públicos, aspecto esencial que debe tenerse en cuenta para poder regular legislativamente una institución de tanta importancia.

---

<sup>6</sup> “Es parte de la política pública del Viceministerio de Justicia el generar mecanismos de participación, control e intervención de la ciudadanía en los asuntos estatales, de forma tal de lograr legitimidad y una verdadera participación por parte de los bolivianos en las decisiones que influyen en su vida cotidiana”. (Logros más importantes del período Junio-Diciembre del VMJ, 2005:1)



En este sentido, es necesario aprender de la experiencia argentina, colombiana, paraguaya, peruana y venezolana al respecto.

La Justicia de Paz es una forma en que la sociedad puede asumir responsabilidades frente a sus propios conflictos privilegiando el diálogo y reconociendo las formas culturales de solución de conflictos nacidas en las propias comunidades (Programa Ciudadanos Trabajando por la Justicia, 2004:27). Tanto en Perú, Colombia como Venezuela, los Jueces de Paz son nombrados en actos electorales por los ciudadanos de las comunidades, o municipios. Sólo en el Perú se rigen por las leyes Orgánicas del Poder Judicial. Es decir que, objetivamente, es una forma alternativa de que la justicia llegue a todos, ante las deficiencias y dificultades que tiene el Poder Judicial de lograr este fin. No debe confundirse como un mecanismo de ampliar la oferta judicial a costa de un presupuesto limitado del sistema judicial. Si fuera este el caso, se debería ampliar las atribuciones de los Juzgados de Mínima Cuantía, normados por la Ley de Organización Judicial<sup>7</sup>, y que están compuestos por Jueces y testigos actuarios, con atribuciones de conocer en primera instancia de las acciones personales, reales y mixtas sobre bienes inmuebles, dinero y valores cuya cuantía sea determinada por la Sala Plena de la Corte Suprema de Justicia. Inclusive la Constitución Política de Bolivia de 1839 señalaba acertadamente que los Jueces de Paz serán nombrados por las Municipalidades en sus respectivos territorios remitiéndose a una Ley especial para fijar sus atribuciones y número.

En este sentido, es importante sugerir en esta oportunidad la necesidad de una Ley especial de Jueces de Paz, siguiendo el ejemplo de países donde la

---

<sup>7</sup> Ley de Organización Judicial N° 1455 de 18 de febrero de 1993. Título IX, artículos 197 y siguientes.

Justicia de Paz cuenta con vasta experiencia, por la que se norme la forma de elección de los mismos, retribuciones, áreas de designación, facultades y competencias, número de Jueces por distrito, materias conciliables, capacidad para conocer y resolver en equidad ya sea en función a la cuantía u otros parámetros y, sobre todo, requisitos básicos para el ejercicio del cargo en función de su relación con la comunidad, barrio, circunscripción, etc.

### **CONCILIACION PREJUDICIAL OBLIGATORIA**

Como quiera que la gran cantidad de causas que ingresan al sistema judicial se da en el campo civil-comercial, la Conciliación Prejudicial Obligatoria pretende reducir la carga procesal de estos juzgados a corto plazo. Para este fin, es importante la respectiva socialización y posterior tratamiento del Anteproyecto de Código del Proceso Civil que tiene como base, la legislación vigente en varios países del Continente y en especial del Código Procesal Civil Modelo para Iberoamérica (Instituto Iberoamericano de Derecho Procesal, 1997).

Este Anteproyecto persigue una transformación del tratamiento de los conflictos civiles a través, de la introducción del sistema oral, procurando una justicia civil fluida y garantizadora de las pretensiones de los titulares del proceso que recurren a los estrados judiciales. Es decir, que este cambio es, en sí, parte de la solución de la sobrecarga judicial y de un sistema escriturado de difícil acceso para todos.

Entonces, la audiencia aparece como elemento central del proceso. Este sistema por audiencias se divide en dos: Audiencia Preliminar, o primera audiencia que tiene como finalidad primordial evitar el proceso, limitar su objeto

y depurar el procedimiento; y Audiencia Complementaria, condicionada al hecho de que en la audiencia preliminar no se haya agotado la recepción o diligenciamiento de la prueba.

Por su importancia, esta Memoria se concentrará en la Audiencia Preliminar. En ella, se cumplen varias actuaciones procesales, entre las cuales podemos resumir: la alegación de nuevos hechos; el cumplimiento de la función conciliadora o de exclusión del proceso; el cumplimiento de la función depuradora de cuestiones no referidas al mérito de la demanda; y la fijación del objeto del proceso y, por lo tanto, de la prueba.

En el cumplimiento de la función conciliadora o de exclusión del proceso, se plantea el tema de la llamada *Justicia Conciliadora* como un medio idóneo de solución de controversias o avenimiento que se logra de las partes en torno a sus específicas pretensiones. Contrariamente a lo que propone el Código Modelo de que la Conciliación en audiencia sea presidida por el juez como primera etapa y no se acepte un conciliador no profesional para actuar en la etapa pre-procesal, el Anteproyecto, en su Libro Segundo, Título I, Capítulo I, norma la Conciliación Previa en 6 de sus artículos. Establece que el actor, antes de iniciar la demanda, obligatoriamente, deberá pedir audiencia ante el juez que fuere competente para conocer de la acción futura, a fin de intentar una conciliación previa con quien será demandado, salvo en los casos en los que fueren parte los incapaces de obrar; en los que interviene el Estado, municipalidades, entidades de derecho público y establecimiento de beneficencia, procesos que se tramiten por la vía ordinaria y procesos voluntarios o aquellos que no supongan resistencia o negativa de persona determinada.

Naturalmente que, en el proceso de socialización de este Anteproyecto que data de julio de 1997, se deberá compatibilizar la misma con la Ley de Arbitraje y Conciliación de marzo de 1997, en cuanto a las materias conciliables y los sujetos que puedan incoar esta modalidad.

Asimismo, en las Modificaciones que resultaren del proceso de socialización del citado Anteproyecto, se deberá debatir la importancia de la Conciliación Prejudicial Obligatoria, como un mecanismo extrajudicial, y cuya Acta de Conciliación parcial, total o donde se establezca el abandono de una o ambas partes y que no se arribó a acuerdo alguno, sea obligatoria para presentar la demanda, es decir un requisito de procedibilidad para acudir ante las jurisdicciones civil, contencioso administrativa, laboral y de familia.

Como señalamos anteriormente, los tribunales no deben ser el lugar donde la resolución de disputas comienza. Ellos deben recibir el conflicto después de haberse intentado otros métodos de solución, salvo que, por la naturaleza del conflicto, por las partes involucradas o por otras razones el tratamiento subsidiario sea inviable.