

MÉTODOS ALTERNOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS EN EL ISSSTE*

NICÉFORO GUERRERO ESPINOSA**

La mediación administrativa es reciente en el campo de los Métodos Alternos de Solución de Controversias (MASC), en el ISSSTE (Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado); con fecha del 18 de junio de 2014 se publicó la reforma del Estatuto Orgánico, en donde surge la propuesta de incluir los MASC en el artículo 57, fracción IX.

Así mismo, el artículo mencionado, instruye que la Dirección Jurídica, cree la Unidad Administrativa Central (UAC) del propio Instituto, cuya función es la de establecer y aplicar en los casos que considere conveniente para los intereses del Instituto, medios alternativos de solución de controversias; para lo cual precisa que se contará con una Unidad de Mediación.

A raíz del estudio publicado por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) que recomendó convocar a una instancia plural de diálogo, con representantes de todos los sectores, se llevó a cabo el evento: "Diálogos por la Justicia Cotidiana".

* Fecha de recepción: Octubre, 2018. Aceptado para su publicación: Noviembre, 2018.

** Maestro de tiempo completo de la Facultad de Derecho de la Universidad Anáhuac Norte, Coordinador Académico Derecho Constitucional, profesor del Posgrado de la Facultad de Estudios Superiores (FES) Acatlán-UNAM, docente de la Facultad de Derecho en la Universidad La Salle (México), Miembro de la Academia Mexicana de Bioética A.C., Integrante del Comité de Bioética para la investigación grupo COBISH de CINESTAV e Integrante del Comité de ética para la Investigación en la Facultad de Medicina de la Universidad La Salle (México). Correo electrónico: niceforo.guerreroe@anahuac.mx

Por lo que en las referidas conversaciones, se apreció por los participantes cómo las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como las empresas productivas del Estado ante el temor que se tenía a las Unidades de Contraloría, agotaban todas las instancias jurisdiccionales a pesar de que existan circunstancias técnicas que permitan presuponer con un alto grado de probabilidad que se obtendrá una resolución desfavorable, generando con ello, la prolongación innecesaria de los juicios, incrementándose los costos tanto para los ciudadanos, los órganos jurisdiccionales y la Administración Pública Federal.

Por otro lado, el viernes 29 de abril de 2016 se publicó el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto por el que se establecen las acciones administrativas que deberá implementar la Administración Pública Federal para llevar a cabo la conciliación o la celebración de convenios o acuerdos previstos en las leyes respectivas como medios alternativos de solución de controversias que se susciten con los particulares. Mecanismo que facilita a las dependencias de la Administración Pública que las controversias puedan resolverse por medios alternos, permitiendo allanar los conflictos por estos medios sin necesidad de agotar todas las instancias jurisdiccionales.

En este sentido, cabría hacer mención a lo que la abogada Española Helena Soleto Muñoz, señala: “El ciudadano contemporáneo espera principalmente que la Justicia sea rápida, con un coste adecuado y con eficaz cumplimiento”.¹

De esta manera, al publicar en 2014 la reforma del estatuto se puso el ISSSTE a la vanguardia en el empleo de los MASC, al generar opciones para resolver conflictos con los derechos-habientes, e incorporar dichos MASC, repercute no sólo en disminuir litigios que le cuestan al Instituto muchos recursos sino aplicando la vía administrativa, los MASC y con la Unidad de Mediación pretende mejorar la relación entre las partes en conflicto, tanto en materia de pensiones como en situaciones de servicios médicos.

Entonces, los Métodos Alternos de Solución de Controversias, permiten que las partes se encuentren primero entre sí, al restablecer la comunicación como una nueva forma de percibir el conflicto, en un nuevo contexto con la posibilidad de generar un ganar-ganar entre las partes en disputa, de esta manera no se requiere de una sentencia para tener lo que en justicia les corresponde.

¹ Soleto Muñoz, Helena, *El abogado colaborativo, Práctica Jurídica*, p. 15.

En este sentido, el Dr. Luis Miguel Díaz, sostiene:

En los procesos jurisdiccionales nadie tiene control total sobre el proceso ni sobre el resultado. Existe incertidumbre. El recurso a tribunales generalmente deja insatisfechas a una o a ambas partes y genera angustia. El derecho procesal es la ritualización de las guerras, donde unos ganan y otros pierden, o todos pierden y en donde se inhibe la comunicación personal.²

Apoyando lo citado, hasta hace poco, había un consenso generalizado (de la población), acerca de la ineficacia de los sistemas de impartición de justicia administrativa y judicial: la opinión común es que no cumplen con los objetivos ni con las tareas que tienen encomendados, de tal forma que se podría hacer propia la cita de la especialista en mediación Beatriz Martínez:

...al día de hoy, ningún país puede prescindir de un sistema de justicia eficiente y que vele por el cumplimiento efectivo de la ley. Menos aún, en países en proceso de consolidación democrática, como los latinoamericanos, en los cuales persisten graves problemas de pobreza, injusticia y desigualdad ante la ley. Hace tiempo que se diseñan reformas, se amplían los presupuestos, pero los graves problemas persisten. A duras penas logran cumplir los tribunales con su función primordial de tutelar eficazmente los derechos de los gobernados. Existe una insatisfacción indudable y generalizada con el desempeño de los sistemas de administración y procuración de justicia. La ineficiencia, la lentitud de los procesos por saturación de los tribunales, así como el costo altísimo de un litigio, han convertido la justicia en un asunto caro para muchos, inasequible por su costo y sumamente desgastante. Además de que la gran mayoría de las personas que tienen algún litigio en los tribunales de justicia no comprende en absoluto en qué consiste el proceso o de qué depende su resultado: la jerga y los procedimientos judiciales resultan tan incomprensibles que mucha gente no tiene ninguna participación en el desarrollo de su propio caso, y debe confiar en que el abogado que eligió o que le fue asignado sea honrado y conduzca bien el proceso. La relación entre la causa judicial y los involucrados termina por ser muy distante; éstos pierden el control sobre aquél, y el resultado es una enorme desconfianza hacia todo el sistema.

Ni siquiera las personas que logran ganar un juicio se sienten satisfechas con el proceso: los gastos, el tiempo que tuvieron que emplear en vigilar o atender el proceso judicial y el enfrentamiento que necesariamente

² Díaz, Luis Miguel, "Artículo 17 constitucional como opción al orden jurídico", en *2Obra Acceso a la Justicia Alternativa. La Reforma al Artículo 17 constitucional*, p. 38.

supone con la otra parte son motivos más que razonables para que muchos consideren, en caso de ganar, que es sólo una victoria a medias.

Además la corrupción dentro del aparato de justicia, que en algunos países es un problema de suma gravedad...³

Es incuestionable que la percepción de la población frente a la administración de justicia en el ámbito administrativo y en general no es buena, se tiene la creencia que es muy costosa y es ineficaz, de ahí que el incorporar los MASC permite cambiar de postura y flexibilizar la forma de solucionar conflictos por la vía administrativa y no judicial.

Las partes al momento de someterse a un proceso de mediación, buscan que sus peticiones sean cumplidas por la contraparte, así se evita que un tercero resuelva la disputa y dicte a través de una sentencia o un laudo, la conducta que 'deba' seguir por orden de un juez para dar cumplimiento a la demanda planteada ante el enjuiciador.

De este modo, la Suprema Corte de Justicia, ha publicado algunas tesis interesantes en el empleo de los MASC como el derecho humano que puede ser ejercido para evitar la vía jurisdiccional. De esta manera podemos apreciar:

ACCESO A LOS MECANISMOS ALTERNATIVOS DE SOLUCIÓN DE CONTROVERSIAS, COMO DERECHO HUMANO. GOZA DE LA MISMA DIGNIDAD QUE EL ACCESO A LA JURISDICCIÓN DEL ESTADO. Los artículos 17, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, reconocen a favor de los gobernados el acceso efectivo a la jurisdicción del Estado, que será encomendada a tribunales que estarán expeditos para impartir justicia, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial; en ese sentido, la Constitución Federal en el citado artículo 17, cuarto párrafo, va más allá y además de garantizar el acceso a los tribunales previamente establecidos, reconoce, como derecho humano, la posibilidad de que los conflictos también se puedan resolver mediante los mecanismos alternativos de solución de controversias, siempre y cuando estén previstos por la ley. Ahora bien, en cuanto a los mecanismos alternativos de solución de

³ Martínez de Murguía, Beatriz, *Mediación y resolución de conflictos. Una guía Introductoria*, pp. 35-38.

controversias, se rescata la idea de que son las partes las dueñas de su propio problema (litigio) y, por tanto, ellas son quienes deben decidir la forma de resolverlo, por lo que pueden optar por un catálogo amplio de posibilidades, en las que el proceso es una más. Los medios alternativos consisten en diversos procedimientos mediante los cuales las personas puedan resolver sus controversias, sin necesidad de una intervención jurisdiccional, y consisten en la negociación (autocomposición), mediación, conciliación y el arbitraje (heterocomposición). En ese sentido, entre las consideraciones expresadas en la exposición de motivos de la reforma constitucional al mencionado artículo 17, de dieciocho de junio de dos mil ocho, se estableció que los mecanismos alternativos de solución de controversias “son una garantía de la población para el acceso a una justicia pronta y expedita ..., permitirán, en primer lugar, cambiar al paradigma de la justicia restaurativa, propiciarán una participación más activa de la población para encontrar otras formas de relacionarse entre sí, donde se privilegie la responsabilidad personal, el respeto al otro y la utilización de la negociación y la comunicación para el desarrollo colectivo”; ante tal contexto normativo, debe concluirse que tanto la tutela judicial como los mecanismos alternos de solución de controversias, se establecen en un mismo plano constitucional y con la misma dignidad y tienen como objeto, idéntica finalidad, que es, resolver los diferendos entre los sujetos que se encuentren bajo el imperio de la ley en el Estado Mexicano.⁴

De acuerdo a la tesis se permiten el uso de los MASC, pero es importante que los acuerdos tomados durante la mediación se firmen en el convenio ante la autoridad judicial para formalizar el arreglo llegado por las partes, y así poner fin a la disputa.

El derecho-habiente buscaría que, por medio de una serie de acercamientos con la parte encargada del conflicto y se clarificara el mismo, con la mediación, y se alcanzaría la posibilidad a suscribir un convenio que ponga fin al conflicto, sin necesidad de llegar a instancias jurisdiccionales.

La Unidad de Mediación tiene como finalidad resolver el mayor número de asuntos (juicios) a través de los métodos alternativos de solución de controversias, reduciendo de manera considerable los asuntos que actualmente litiga el ISSSTE en las Unidades Jurídicas de las Delegaciones Estatales y en las Unidades Centrales.

⁴ Tesis aislada, Décima época: III.2o.C.6 K (10a.) Página: 1723. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XXV, octubre de 2013, Tomo 3.

Se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* en noviembre de 2016, los Lineamientos para la Solución de Controversias. En el artículo Octavo se precisan las funciones de la Unidad de Mediación:

- I. Recibir, ya sea el caso, las solicitudes o propuestas efectuadas por los Solicitantes para la aplicación del Medio alternativo de solución de controversias;
- II. Revisar que las solicitudes cuenten con los requisitos de procedencia que prevé el Decreto;
- III. Requerir a las Unidades Administrativas la información que estime pertinente para el análisis de la solicitud o la propuesta formulada; y en su caso, la intervención de quien se considere necesario para la solución de la controversia;
- IV. Elaborar el Dictamen técnico jurídico que será remitido a la Dirección Jurídica en el plazo previsto en los Lineamientos;
- V. Realizar las notificaciones que se requieran en términos del Decreto y los Lineamientos;
- VI. Supervisar la aplicación de los Medios alternativos de solución de controversias;
- VII. Consultar la existencia de algún juicio o procedimiento, con la finalidad de que, en un plazo no mayor de cinco días, identifique y clasifique los asuntos en los que sea factible llevar a cabo el Medio alternativo de solución de controversias, por considerar que pueda generar ahorros y evitar costas por litigio o cualquier tipo de procedimiento;
- VIII. Alentar a los Intervinientes a tratar de encontrar una posición común para la suscripción del Convenio;

Sería importante que esta Unidad cuente con mediadores o conciliadores de las áreas de pensiones, jurídicas, laborales y médicas, pues el derecho-habiente en muchos de sus problemas quiere ser escuchados.

El objetivo directo es la satisfacción de las partes involucradas en esos conflictos legales, y un efecto colateral será contribuir a despresurizar el sistema formal de justicia.

De ahí que la aplicación de la mediación administrativa, es una buena opción para remediar disputas y que sean los propios interesados quienes se 'auto apliquen' el sentido de lo 'justo', buscando equilibrar sus pretensiones y de esta manera, sentirse que están cumpliendo sus expectativas, al lograr la justicia reparadora que permita dar a cada uno lo suyo.

Las facultades de derecho deben de promover no sólo el litigio sino educar para una cultura de paz, el empleo de los MASC como nueva forma de administrar justicia, da la oportunidad de estar frente a otra persona y poder ayudarla a encontrar en el conflicto una manera distinta de ver su vida, nos permite sensibilizarnos y comprender que a través de nuestra interacción podemos mejorar la forma de comunicarnos con los que nos rodean.

En este sentido, se tendría que plantear:

Siendo entonces que, la enseñanza del derecho implicaría que los alumnos conocieran nuevas maneras de acceder a la justicia, y una de éstas es la mediación; éste método alternativo de solución de controversias, permite que el mediador, como facilitador permita que las partes encuentren sus propias soluciones 'justas' a su problemática, logrando por medio de la comunicación que ellas planteen posibles maneras de solucionar un conflicto. En este proceso podrán expresar el contenido emocional que surge a lo largo de un conflicto y durante la mediación; y así lograrán ponerse de acuerdo hasta suscribir un convenio. Entonces, las partes sentirán que el arreglo fue 'justo'.

De ahí que, enseñar derecho implicaría que los alumnos conozcan nuevas maneras de acceder a la Justicia, una de éstas es la mediación, éste método alternativo de solución de controversias me permite que con un mediador capacitado en la manera como las partes perciben el conflicto permita que ellas encuentren soluciones justas a su problemática evitando que al momento en se les permita expresar el contenido emocional que a lo largo de un conflicto surge y así al momento de celebrar por ejemplo un convenio las partes sientan que el arreglo fue razonable.⁵

A manera de reflexión

Es un gran logro el que generó el ISSSTE, los derechos-habientes ahora pueden acceder a este medio, y esperemos que poco a poco se consoliden los Método Alternos de Solución en las dependencias Federales.

De esta manera se viviría una justicia cotidiana tan necesaria para la ciudadanía que desafortunadamente no está conforme con las áreas jurisdiccionales.

⁵ Guerra Damián Isabel y Nicéforo Guerrero Espinosa, "La mediación y educación en el derecho. Nuevo Paradigmas para Solucionar Conflictos en el s. XXI" en *Metodologías: enseñanza e investigación jurídicas: 40 años de vida académica homenaje a Jorge Witker*, p. 589.

Desde luego la implementación de este esquema deberá tener varias etapas y la formación de mediadores ajenos a las áreas, imparciales, buscando que sean las partes en conflicto quienes encuentren soluciones a los problemas y generando una nueva cultura de legalidad por medio de dichos Métodos Alternos de Solución de Controversias, tema que de acuerdo a lo presentado por el Ejecutivo Federal tendrá eficacia en los próximos años.

Referencias

DÍAZ, Luis Miguel, “Artículo 17 Constitucional como opción al orden jurídico”, *Acceso a la Justicia Alternativa. La Reforma al Artículo 17 constitucional*, Dr. Gonzalo Uribarri Carpintero (Coord.) México, Ed Porrúa, 2010.

MARTÍNEZ DE MURGUÍA, Beatriz, “Mediación y resolución de conflictos. Una guía Introductoria”, México, Ed. Paidós, 1999.

PEÑA GARCÍA, José Heriberto y GODÍNEZ MÉNDEZ Wendy, (Editores), *Metodologías: enseñanza e investigación jurídicas: 40 años de vida académica homenaje a Jorge Witker*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2015.

SOLETO MUÑOZ, Helena, *El abogado colaborativo. Práctica Jurídica*, Madrid, Ed. Tecnos, 2017.

Jurisprudencia

Tesis aislada, Décima época: III.2o.C.6 K (10a.) Página: 1723, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXV, octubre de 2013, Tomo 3.