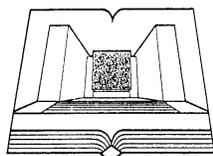


CÁMARA DE DIPUTADOS
DEL H. CONGRESO DE LA UNIÓN
COMISIÓN BICAMARAL DEL SISTEMA DE BIBLIOTECAS
SECRETARÍA GENERAL
SECRETARÍA DE SERVICIOS PALAMENTARIOS

UNIVERSIDAD
AUTÓNOMA
DE
NUEVO LEÓN



DIRECCIÓN GENERAL DEL
CEDIA

CENTRO DE ESTUDIOS
PARLAMENTARIOS CEP-UANL

CENTRO DE DOCUMENTACIÓN, INFORMACIÓN Y ANÁLISIS CEDIA
SERVICIO DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS SIA

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE NUEVO LEÓN UANL
CENTRO DE ESTUDIOS PARLAMENTARIOS CEP

CONGRESO VIRTUAL INTERINSTITUCIONAL LOS GRANDES PROBLEMAS NACIONALES

Ponencia presentada por:

Lic. Teresa de Jesús Camarillo Campos
Lic. Carlos Enrique Arreola Sánchez

Tema: **Régimen Jurídico**

Título:

**“La homologación de las leyes que regulan los
medios alternos de solución de conflictos en el
sistema jurídico mexicano”**

Septiembre 2008

El contenido es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés.

“La homologación de las Leyes que regulan los Medios Alternos de Solución de Conflictos en el sistema jurídico mexicano”

Lic. Teresa de Jesús Camarillo Campos
Lic. Carlos Enrique Arreola Sánchez

Resumen

Frente a los conflictivos momentos que vive nuestro país y el mundo, la manera ordinaria de dar solución a una controversia en el sistema jurídico mexicano, es a través del sistema adversarial, sin embargo, existen diversos factores por los cuales dicho proceso ha perdido eficacia y eficiencia en la solución de los asuntos que son sometidos a consideración de las diferentes instancias jurisdiccionales, tanto federales como locales. La ciudadanía se duele de que la procuración y administración de la justicia en México, es demasiado especializada, lo que a su vez, la hace costosa, compleja y tardía.

Por lo anterior, los Medios Alternos de Solución de Conflictos (MASC) son herramientas que ayudan a la administración de justicia distintas a las formalmente establecidas y a las violentas, que toman en cuenta el contexto sociocultural, la promoción de valores y acciones sociales tales como la autonomía, la solidaridad, la responsabilidad, la cooperación; la participación activa de las personas inmersas en el conflicto, y que está ligada al ejercicio de la libertad de decisiones, de compromiso. Adicionalmente promueven un mayor acceso y eficacia a la justicia.

La aplicación de estos medios, ha alcanzado en el mundo de hoy un gran desarrollo, precisamente por haber demostrado una serie de ventajas, en relación con métodos adversariales.

El objeto de esta ponencia es analizar la necesidad de su regulación legal e integral a efecto de lograr la validez y durabilidad de los acuerdos concertados por estas vías; pues la ausencia de normas al respecto limita su eficacia jurídica.

“La homologación de las leyes que regulan los mecanismos alternos de solución de conflictos en el sistema jurídico mexicano”

“Sin dialogo, la humanidad no existiría.”

(Platón, en Diálogos)

I. INTRODUCCIÓN

Desde las sociedades más primitivas y menos desarrolladas ha existido el conflicto como un resultado natural de la convivencia humana, y por tanto, la consiguiente necesidad de resolverlo y hacer o administrar justicia. Lo anterior se traduce en la idea de existencia de métodos, en el transcurso del desarrollo social, que han ido evolucionando desde la forma adversativa hasta la no adversarial para la solución del dilema.

Este último método emplea distintas técnicas que se fundamentan en la búsqueda de nuevas modalidades de composición de conflictos, ante el serio cuestionamiento al que está sometido el modelo judicial tradicional, y a la conveniencia de reformular algunas reglas de solución para determinados asuntos que demandan una solución inmediata. Para este fin, se intentan métodos de diálogo, en vez de coacción, requiriendo de las partes un esfuerzo para adoptar actitudes colaborativas que reduzcan los obstáculos en la comunicación.

En la actualidad, en toda Latinoamérica, se viven cambios derivados de movimientos socioculturales que desembocan, muchos de ellos, en crisis que afectan al Estado de Derecho, y que repercuten en los respectivos regímenes jurídicos, con reformas legislativas que incluyen nuevas formas para resolver conflictos como una necesidad que ayude a reforzar el tejido social muy vulnerado en estos tiempos.

Países como Argentina, Chile, Costa Rica y Colombia, principalmente, han entendido bien este concepto y con ello están construyendo una mejor ciudadanía;

y es que en la restauración del tejido social para promover la cultura de convivencia y de paz, los actores sociales somos los llamados a proponer las nuevas opciones de relaciones interpersonales, intergrupales e intersectoriales que fortalezcan la percepción de que los Métodos Alternos de Solución de Conflictos (MASC), sean el factor de transformación social que colabore en la urgencia de ponerle freno a la violencia social que hoy nos angustia, a las crisis familiares, y en general, a todos los aspectos que de diferente manera crean malestar y estancamiento en nuestra sociedad; a través de rescatar los valores sociales que hemos ido perdiendo.

Estas cuestiones no resultan ajenas a la sociedad mexicana, estamos seguros que cobran presencia cada día, aclarando que no lo vemos como falta de eficiencia en la esfera judicial, sino como una consecuencia natural e indefectible del desmesurado aumento de la conflictividad social, en virtud de su desarrollo económico, social y cultural, así como la multiplicación del tráfico jurídico.

Nuestro tan diverso sistema jurídico mexicano reconoce las figuras de conciliación, arbitraje y mediación, si bien, no en todas las legislaciones locales, si en su gran mayoría. Sin embargo, hay estados que solo reconocen la figura de la conciliación. Aunque todavía hay Estados de la República Mexicana que no han incorporado al marco legal este tipo de justicia alterna.

Algunas de las entidades federativas que ya cuentan con la reglamentación local de estos servicios de justicia alternativa son: Distrito Federal, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Aguascalientes, Coahuila, Colima, Chihuahua, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz, Zacatecas, entre otros.

Encontramos algunos intentos de procesos de solución pacífica de conflictos como los que realiza la Procuraduría General de Justicia, a través de las Mesas de Conciliación que buscan el acuerdo de las partes en conflicto, pero solo en los

casos de delitos que se persiguen por querrela; la Procuraduría Federal del Consumidor, en conflictos entre consumidores y proveedores; las Juntas Local y Federal de Conciliación, la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, la Comisión Estatal y Federal de Arbitraje Médico, así como los Juzgados de Primera Instancia que dentro de las primeras diligencias en los asuntos que lo permitan, buscara la conciliación de las partes, de acuerdo a la legislación penal del Estado.

De la experiencia acumulada se ha observado la siguiente situación problemática: no existe en nuestro ordenamiento jurídico una ley federal que regule formas alternativas para dar solución a aquellos conflictos sociales, cuyos contendientes no deseen o puedan acudir a la vía judicial para obtener una respuesta.

Ante esta realidad que se presenta cada día, se ha estudiado la normativa vigente en materia de solución de conflictos, sin encontrar respuesta legal a una coordinación entre las leyes existentes, cuestión que ha motivado esencialmente la realización del presente trabajo, para cuyo desarrollo se plantea el siguiente problema científico:

La inexistencia de una norma jurídica que regule formas alternativas de justicia no limitantes a un sector de la administración de justicia.

Como posibles respuestas a la disyuntiva anterior nos hemos planteado las siguientes hipótesis:

- ~ La regulación legal federal de formas alternativas en la solución de conflictos aportaría un saldo muy favorable, tanto para las personas en particular como para la sociedad.
- ~ La mediación resulta un método viable con amplio ámbito de aplicación en la solución de conflictos familiares, comunitarios, civiles, laborales, penales, mercantiles.

II. MARCO CONCEPTUAL

1. El Arbitraje

El arbitraje está contemplado en la legislación local de algunos de los estados de la muestra, en las que lo definen como: “es el procedimiento adversarial mediante el cual las partes someten a la decisión de uno o varios árbitros la solución de una controversia presente o futura”.¹ No así en otras legislaciones, que hacen referencia de manera supletoria al Código de Procedimientos Civiles vigente de cada Estado. El ámbito de aplicación del arbitraje está generalmente referido a asuntos susceptibles de transacción, de carácter patrimonial, y en materias de carácter civil y comercial. En algunas legislaciones se incluyen también casos y conflictos laborales (negociaciones colectivas). También se observa la aplicación del arbitraje en las relaciones comerciales internacionales.

El arbitraje es esencialmente voluntario, aunque hay materias en que se prescribe legalmente el arbitraje como forzoso (partición de bienes en herencia, negociación colectiva, etc.). Los procedimientos son relativamente simplificados, y cuando se refieren a la selección y nombramiento del *árbitro*, las legislaciones exigen que se trate de personas hábiles y capaces para comparecer en juicio.

2. La Conciliación

Está contemplada, de igual manera en la legislación solo algunos de los estados, pero con una importante diferencia entre los que la consideran - siempre y en todo caso - formando parte del procedimiento judicial, y los que la utilizan, además, como un mecanismo obligatorio prejudicial (etapa previa al inicio del juicio) e incluso extrajudicial, como es el caso de las conciliaciones administrativas y de las conciliaciones en equidad.

Entendida en general como el *“método alternativo mediante el cual uno o más Prestadores de Servicios de Métodos Alternos, quienes pudieran contar con autoridad formal, intervienen facilitando la comunicación entre los participantes en el conflicto y proponiendo recomendaciones o sugerencias que las ayuden a lograr*

¹ Ley de Justicia Alternativa del Estado de Jalisco. Artículo 3°, fracción III. Ley publicada mediante Decreto número 21755/LVII/06 en la Sección IX del Periódico Oficial del Estado de Jalisco, el martes 30 de enero de 2007.

una solución que ponga fin al mismo, total o parcialmente".² La conciliación se hace obligatoria para determinados procedimientos judiciales. Es el caso de varias legislaciones que la contemplan como etapa o trámite obligatorio en contiendas y juicios relativos a materias civiles, de familia, laborales, de menores, de faltas y de policía local, y también en la Justicia de Paz.

La Conciliación extrajudicial se ha hecho equiparable en algunos estados a la Mediación, existiendo una reciente, interesante y variada legislación al respecto.

3. La Mediación

Entendida como el *"procedimiento voluntario por el cual dos o más personas involucradas en una controversia, a las cuales se les denomina mediados, buscan y construyen una solución satisfactoria a la misma, con la asistencia de un tercero imparcial denominado mediador"*.³ La mediación, aunque mencionada como uno de los MASC de mayor promoción dentro de la sociedad, no ha sido objeto de tratamientos homogéneos en las normativas legales y reglamentarias analizadas. Las legislaciones sobre "Justicia Alternativa" para el Distrito Federal (2008), Colima (2002), Durango (2005), Jalisco (2207), Quintana Roo (1997), Baja California (2007), la "Ley de Métodos Alternos para la Solución de Conflictos" del Estado de Nuevo León (2005), constituyen los referentes legislativos más recientes y directos sobre la materia. En varios casos además, la Mediación, se ha hecho extensiva o asimilable a la Conciliación extrajudicial.

Por otra parte, son varias las entidades federativas y los sistemas de justicia de los estados que tienen pendientes o en estudio, proyectos de leyes o programas de trabajo relativos a la MASC (especialmente en el ámbito familiar) tanto judicial como extrajudicial.

² Ley de Métodos Alternos para la Solución de Conflictos del Estado de Nuevo León. Artículo 2º fracción X. Publicada en el Periódico Oficial del Estado No. 6 de fecha 14 de Enero de 2005. Vigencia a Partir del 31 de Enero de 2005.

³ Ley de Justicia Alternativa del Tribunal Superior de Justicia para el Distrito Federal. Artículo 2º fracción X. Publicada mediante Decreto el 8 de enero de 2008.

III. LOS MASC: TENDENCIAS Y REFLEXIONES

Del estudio de la doctrina, de las legislaciones locales y de las propuestas programáticas e institucionales de los diferentes estados que los contemplan, se observa que los MASC vienen siendo propuestos y promovidos como una opción institucional de acceso y mejoramiento de la justicia. Desde su consideración en el ámbito constitucional y/o siendo el objeto de leyes específicas, los MASC constituyen de más en más un aporte estructural relevante y marcan una orientación revalorizante de la función social de la justicia como garantía de la convivencia pacífica.

Por otra parte, la mención de "alternativos" con que se conocen y difunden estos medios y procedimientos, tiene relación y guarda mayor coherencia con el objetivo y las características de no adversariales, de autogestión y de protagonismo ciudadano en el tratamiento de la conflictividad social, que definen principalmente su aplicación. La mención de "alternativo" no puede entenderse como la pretensión y la búsqueda de una cierta privatización de la justicia o como la sola y exclusiva intención de restarlos de la institucionalidad de la Administración de Justicia y del Poder Judicial en el ámbito del Estado de Derecho.

Según se trate de un estado u otro, la denominación y las características que definen específicamente a cada modalidad de tratamiento y resolución de conflictos es doctrinaria y, a veces, legalmente diferente. Motivo por el cual consideramos la necesidad de crear y aplicar una normativa federal que regule estas formas de solución.

Sin perjuicio de lo anterior, la evolución y el desarrollo más reciente de los MARC en sus diferentes modalidades específicas han ido acercándose hacia una comprensión similar y, a veces, única para sus diferentes usos.

Los objetivos directos más expuestos entre los argumentos gubernamentales han sido la necesaria descongestión de los tribunales, la mayor celeridad en el

conocimiento y resolución de los conflictos y el necesario mejoramiento del acceso a la justicia para la sociedad.

En el ámbito de las organizaciones no gubernamentales (Universidades, centros de estudios especializados, fundaciones) el propósito principal expuesto es el de mejorar el acceso a la Justicia y contribuir al mayor protagonismo ciudadano y a los esfuerzos de democratización y autocomposición.

Sin embargo, en cuanto al reconocimiento legal e institucional, se constata una escasa legitimación social y cultural de los MASC, estimándose insuficientes o inexistentes los esfuerzos por definir e implementar políticas y programas nacionales de promoción de los MASC.

Hay interesantes programas e iniciativas en curso, animadas algunas por entidades federativas, pero ellas están significativamente aisladas, y no corresponden en general con políticas ni con programas de inversión nacional.

La escasa legitimación social y cultural se manifiesta también en la consideración a título excepcional, con el carácter de experimental y limitado a algunos estados, de los MASC en los planes educacionales y en los currículos obligatorios del nivel escolar y universitario.

No obstante, también se observa en los últimos años un aumento considerable de actividades (Seminarios, Talleres), de publicaciones y de artículos temáticos, provenientes principalmente del mundo académico universitario y de centros especializados del sector profesional y empresarial.

Si bien los MASC están jurídicamente reconocidos y, en algunos casos, han sido materia de normas estatales y reglamentarias específicas, sus aplicaciones efectivas y su implementación concreta por parte de los sistemas de justicia de los estados es un proceso recién iniciado y en estado incipiente. Esto resulta aún más

cierto y demostrable en lo referido al ámbito propiamente jurisdiccional de los sistemas de administración de justicia, por contraposición con la aplicación e implementación de los MASC en los ámbitos no jurisdiccionales (administrativos, gremiales, corporativos y comunitarios), en donde existe un mayor desarrollo relativo.

Es así, que la cobertura actual de los Centros de Conciliación y Mediación sigue siendo baja en relación con la demanda potencial existente.

La variedad y amplia gama de temas y materias en las que los MASC pueden ser instrumentos para el conocimiento y solución de conflictos ha quedado de manifiesto. Lo que constituye un elemento de mayor interés para nuestro estudio es la calificación de obligatorias que algunas legislaciones han venido confiriendo a ciertas modalidades de MASC. Es el caso de la Mediación y también de la Conciliación previa a todo juicio o como requisito procesal en materias civiles, comerciales y laborales.

Otro aspecto a ser destacado, a partir de la diversidad temática de los conflictos susceptibles de ser resueltos por los MARC, está dado por la importancia de formalizar lo informal. Las experiencias de utilización de los MASC van demostrando que los compromisos y acuerdos que surgen de estos métodos, en su mayoría simplificados en su formalidad, suelen alcanzar un mayor grado de cumplimiento cuando son reconocidos o incorporados en alguna instancia o procedimiento formal posterior. Esto se pone de manifiesto en los procesos de sistematización y evaluación de programas de Mediación en temáticas de familia y escolares, a los que hemos tenido acceso, en donde los porcentajes de cumplimiento y ejecución de los acuerdos son definitivamente más importantes cuando ha habido una formalización del acuerdo que cuando no la ha habido.

Hay aquí una gran tarea y un importante desafío que se deben asumir en el ámbito federal, desde una doble plataforma: el sector de la Educación y el sector de la Justicia.

La dinámica de los procesos de reforma y modernización de los sistemas de justicia está en marcha, y sus urgencias y mayores desafíos tienen que ver con la capacidad del sistema para conocer, asumir y resolver las solicitudes y disputas ciudadanas. El perfeccionamiento y la consolidación de las democracias requieren de sociedades integradas y Estados de Derecho con instituciones legitimadas socialmente.

Los sistemas de justicia son un pilar fundamental para la gobernabilidad democrática. Estos, deben comprender tanto el mejoramiento de las instancias judiciales y jurisdiccionales como el acceso a la administración de justicia y el beneficio para todos de la convivencia pacífica.

Los "sistemas de justicia" y los "planes de justicia" deben integrar y comprender en una sola y gran estrategia estos objetivos. Las modalidades de resolución de conflictos, las expresiones concretas para la desjudicialización de los conflictos, las diferentes realidades de justicia local y comunitaria, etcétera, no son "alternativas" en el sentido de opuestas y contradictorias al sistema de justicia. Por el contrario, pueden ser consideradas y promovidas como parte integrante del sistema. La revisión conceptual basada en análisis de la realidad empírica de los procesos viene demostrando que no es posible "separar para hacer contradictorias" las llamadas "justicia formal y justicia informal".

El Sistema de justicia es uno sólo. Las estrategias pueden ser diversas.

La consideración y valoración de los MASC, por parte de la institucionalidad gubernamental tanto del sector justicia como del sector educación, no ha sido suficiente. Su sustentabilidad, la participación y la satisfacción ciudadanas en los

procesos democráticos requieren de una construcción social de la justicia, cada vez más cercana y accesible para las personas.

La educación y capacitación deben referirse tanto a la implementación de sistemas y programas de formación y de capacitación para los niveles escolares, técnicos y universitarios, como a la necesaria capacitación de los jueces y funcionarios de la administración pública que en el desarrollo de sus labores deben prestar el servicio de asistencia jurídica.

Se sugiere la celebración de convenios y acuerdos de trabajo específicos con las Universidades y entidades responsables de la educación escolar y universitaria.

Pero sobre todo, reconocer la necesidad de legislar en la materia; los Estados que no lo han hecho podrían preparar y promulgar leyes que reconozcan y promuevan los MASC. Será importante considerar la existencia de una ley marco que regule a su vez, esta normativa, en la que debe ponderarse las características que deben tener los MASC, como por ejemplo, su obligatoriedad en ciertas materias; su onerosidad o gratuidad; los requisitos de forma; la aceptación y legitimación social y legal de los acuerdos; la confidencialidad, la imparcialidad y la relativa neutralidad de los mediadores o conciliadores.

La realidad es que estos medios alternos de justicia han tenido una gran aceptación en México, sin embargo requieren de mas apoyo institucional para incorporarlos plenamente al marco jurídico nacional tratando de conseguir una sola ley de aplicación nacional, evitando con ello los criterios diversos que conllevan la aplicación de estos mecanismos a nivel estatal. En este contexto, es necesario reflexionar si las formas jurídicas y los medios de solución de conflictos existentes en el ordenamiento legal mexicano han cumplido con las expectativas que motivaron su expedición, además de revisar si aun son las adecuadas para el caso concreto de que se trate, pues ante la dinámica constante de las relaciones humanas es imperante la actualización de las mismas.

El objetivo de esta ponencia es proponer que desde estos medios se procure un ejercicio de paz activa y mayor eficacia en el manejo de los conflictos, transformar las respuestas violentas en pacíficas mediante el diálogo, el respeto y la creatividad.

De lo anterior se justifica la intención de homologar, o elevar a observancia nacional la aplicación de los diversos medios de solución de conflictos, a efecto de fortalecer la sociedad civil mexicana.

IV. CONCLUSIONES

En un régimen social como el mexicano donde el Estado vigila la obediencia irrestricta de las garantías individuales de sus ciudadanos, el intentar incorporar al sistema jurídico nacional un sistema de justicia alternativa para resolver conflictos reforzaría nuestro desarrollo social reconociéndole a los mexicanos, su capacidad de utilizar el diálogo como una herramienta eficaz para promover finalmente una cultura de paz, que mucho anhelamos los mexicanos en estos aciagos momentos.

Consideramos que el camino hacia el cambio en el tratamiento de los conflictos, exige un arduo trabajo desde los diferentes espacios de nuestra sociedad, por eso adquiere un profundo significado la participación activa y sostenida de los Tres Poderes del Estado, a través de las Instituciones encargadas de procurar y administrar justicia, de los diferentes organismos empresariales, de profesionistas, universidades públicas y privadas, investigadores etc., pero fundamentalmente de la sociedad en general, todos ello sin más límite que el orden social.

La diversificación de las leyes procesales basada en el principio de autonomía de los Estados, ha situado al derecho en una serie de incongruencias para regular una misma materia, amén de las desigualdades generadas para los ciudadanos que en situaciones jurídicas idénticas, deben resolver sus controversias con

diversas reglas que dependen de la entidad federativa en la que ejerzan su acción u opongan sus defensas.

Resulta inaccesible y complejo un sistema de administración de justicia cuya base está en diferentes códigos o reglamentos sustantivos, además de que dicha pluralidad de legislaciones genera inseguridad jurídica, al ser regulado un mismo supuesto con diversas consecuencias jurídicas.

Es necesario reconocer la apremiante necesidad en nuestro país de promulgar normas que implementen a los medios alternos de solución de conflictos de aplicación obligatoria en el todo el territorio nacional.

La soberanía de los estados y la vigencia del federalismo no se verán violentadas, pues la ley determinará las competencias correspondientes y la facultad de organizar las instituciones de procuración y administración de justicia se mantendrá como una facultad reservada a las entidades federativas.

V. PROPUESTAS

1. Adicionar el artículo 73 constitucional a fin de facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes que establezcan las bases generales de coordinación entre la Federación, los Estados y Municipios en materia de justicia alternativa.
2. Considerar la necesidad de que los planes y programas de estudio de la licenciatura en derecho, incorporen el estudio obligatorio de los Medios Alternativos de Solución de Conflictos, tanto en las universidades públicas como en las del sector privado.
3. Elevar los acuerdos, laudos y convenios que se establezcan con motivo de la aplicación de medios alternos de solución de conflictos, a rango de sentencia por las autoridades judiciales.
4. Incorporar los medios alternos de solución de conflictos en la legislación procesal, tanto federal como local, como procedimientos paraprocesales en la

fase previa obligatoria antes de acudir al proceso judicial o interprocesal en las diferentes materias.