

## Medios alternos de resolución de conflictos: una opción para coadyuvar con la administración de justicia\*

ERÉNDIRA SALGADO LEDESMA\*\*



**E**l propósito del presente artículo es compartir la experiencia de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, como un caso que dé cuenta sobre la evolución que han tenido los medios alternos de resolución de conflictos en el retador camino para modernizar la administración de justicia en México. La exposición abarca su fundamentación jurídica, su evolución histórica, sus riesgos, sus retos y la formulación de posibles escenarios en la materia.

A partir de 1928 se han introducido al texto constitucional diversas reformas que han incidido sobre el Poder Judicial; todas tuvieron como fundamento sus grandes cargas de trabajo. Mediante ellas se reorganizó su competencia con el fin de abatir el rezago existente, fueron creados diversos órganos jurisdiccionales para distribuir su ámbito de competencias y desahogar un sinnúmero de asuntos y se incrementó el número de ministros en la Suprema Corte; no obstante, el rezago más que disminuir se incrementó como consecuencia de utilizar una lógica numérica y simplista para su tratamiento: mayor número de funcionarios judiciales y órganos jurisdiccionales igual a mayor número de asuntos resueltos, lo cual fue inexacto.

Esta tendencia creciente persistió a lo largo del siglo XX. Por esta razón, en el programa de trabajo del Poder Judicial de la Federación, formulado para el cuatrienio 1999-2002 se establecen los puntos focales de la actividad judicial, y dentro de ellos destaca abatir el rezago mediante el impulso de reformas constitucionales y legales encaminadas a seleccionar los casos para análisis de la Suprema Corte, así como a la búsqueda de mecanismos necesarios para lograr atender un número mayor de asuntos en los órganos jurisdiccionales, y con ello propiciar equilibrio entre oportunidad, celeridad y calidad.

\* Síntesis de la ponencia presentada en la Conferencia Regional del Banco Mundial, *Nuevos enfoques para atender la demanda de justicia*, CIDE, mayo, 2001.

\*\*Licenciada y doctora en Derecho; directora general de Compilación y Seguimiento, CONAMED

Los objetivos empiezan a obtenerse, pero respecto de la Corte, al responsabilizarla sólo de asuntos relevantes y descargándola del rezago acumulado por décadas, aunque con el inconveniente de su derivación hacia otros órganos.

Y es que de acuerdo con la información oficial, en tan sólo cuatro años el número de asuntos ingresados se elevó 115%, en tanto los avances de resolución global giran por el orden del 80%, en el mejor de los casos. Los datos relacionados, desde la perspectiva del propio Poder, ponen de manifiesto tres hechos innegables: primero, que no cuentan con funcionarios flojos; segundo, la amplia confianza de la población; y tercero, la necesidad de mantener una infraestructura adecuada en juzgados y tribunales para poder despachar el cúmulo de asuntos que se les plantean, así como para impartir justicia pronta y expedita como lo exige el artículo 17 constitucional; sin embargo, desde otra óptica, también tienen varias lecturas adicionales.

No obstante todas las acciones desarrolladas, se admite que la problemática del rezago continúa, por lo cual ciertamente se toman medidas para enfrentarlo. Una, es instalar un gran número de tribunales colegiados, unitarios de Circuito y juzgados de Distrito, al advertir la necesidad, cada día mayor, de contar con nuevos órganos jurisdiccionales, amén de acercarlos a los justiciables. Otra, es la designación de 206 magistrados y 248 jueces. Otra más, favorecer la redacción de una nueva Ley de Amparo donde los efectos de las sentencias se hagan extensivos, al tiempo que se restrinja el acceso al juicio. Pese a todas las acciones desarrolladas, el problema del rezago persiste.

Por ello, ante la demora en la resolución de asuntos a cargo de los tribunales, la especificidad y dificultades técnicas de los juicios, y su alto costo –lo cual limita enormemente la posibilidad a los gobernados de ejercitar plenamente sus derechos–, fueron creadas algunas instituciones especializadas en la protección y defensa ciudadana y otras de resolución de conflictos sin facultades coercitivas, caso de las Comisiones nacionales de: Arbitraje Médico y para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros, con el fin de coadyuvar en tareas inherentes a la administración de justicia.

Estas últimas fueron concebidas como medios potestativos al cual acuden las partes por decisión propia, respetándose en todo momento su libre voluntad de someterse o no a sus procedimientos, dado que no es posible coaccionarlas para llevarlos a cabo, por carecer de imperatividad para tales efectos.

Los particulares, por su parte, pueden acordar y fijar las reglas que regirán el procedimiento para resolver sus diferencias, en razón de que los términos de lo controvertido no trasciende la esfera del interés privado. Más aún, aceptan renunciar a la impugnación de la resolución arbitral a través de recursos, con la finalidad de modificarla o revocarla.

...ante la demora en la resolución de asuntos a cargo de los tribunales, la especificidad y dificultades técnicas de los juicios, y su alto costo, fueron creadas algunas instituciones especializadas en la protección y defensa ciudadana y otras de resolución de controversias sin facultades coercitivas...

En este entorno se crea la Comisión Nacional de Arbitraje Médico (CONAMED) por decreto del Ejecutivo Federal, con la misión de contribuir a tutelar el derecho a la protección de la salud por medio de la resolución de conflictos suscitados en la prestación de los servicios de salud cuando éstos inciden en la salud del paciente y mejorar la calidad de los servicios, como resultado de incorporar en la Constitución este derecho: una garantía social.

Es importante subrayar la relevancia de la CONAMED como instancia conciliatoria y su tarea de coadyuvancia en la administración de justicia para un sector de la población con demandas tan sentidas. Los procedimientos de mediación, conciliación y arbitraje realizados día con día, constituyen una alternativa extrajudicial válida para la resolución de los conflictos que lleguen a suceder, con claras ventajas sobre los juicios ordinarios, dentro de éstas destaca la atención a los intereses de las partes en conflicto, y no sólo a sus derechos y obligaciones, obteniendo con ello mayores beneficios; tienen impacto positivo en la relación futura de los participantes, porque fomentan la transigencia, la tolerancia y la negociación ante la posibilidad de un futuro conflicto de intereses de carácter judicial; al no comparecer ante un juez, las partes se desinhiben para poner en la mesa de las discusiones toda la información necesaria sobre sus verdaderos intereses; interviene en la solución un especialista en la materia; los procedimientos son más flexibles, más rápidos y de menor formalismo; son gratuitos, al no requerirse del patrocinio privado de un profesional para una defensa adecuada de intereses, y cuentan con tiempos de respuesta más reducidos que los observados en procedimientos seguidos ante tribunales.

No obstante los beneficios descritos, la institución enfrenta diversas amenazas en el entorno, porque los problemas no son potestativos de los tribunales, que inciden en su viabilidad dentro de la Administración Pública en nuestro país, además de los retos naturales que debe sortear con la finalidad de preservar su eficacia funcional en épocas de restricciones presupuestales severas.

Y, aunque resulte insólito, una de las amenazas principales deviene — precisamente — del propio Poder Judicial, a cuyos órganos se pretende auxiliar contribuyendo a evitarles grandes cargas de trabajo, esa fue una de las razones esgrimidas para crear la CONAMED. Si la Suprema Corte considera al árbitro autoridad para efectos del juicio de amparo, en términos de la resolución a sendas contradicciones de tesis actualmente planteadas a su conocimiento, las cuales involucran actuaciones de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico y la Procuraduría Federal del Consumidor, seguramente se verá entorpecida su labor.

Pero más grave aún, se desnaturalizaría el procedimiento arbitral por completo, al “echar por tierra” los múltiples beneficios ganados con su instauración, y se acentuaría el ya de por sí tortuoso laberinto jurisdiccional mexicano.

En este entorno se crea la CONAMED por decreto del Ejecutivo Federal, con la misión de contribuir a tutelar el derecho a la protección de la salud...

Compartir la postura expresada significa reconocer problemas adicionales para el ejercicio y cumplimiento de las atribuciones a cargo de las instancias alternas de resolución de conflictos por medio del arbitraje. Por una parte, no cuentan con fuerza para hacer cumplir sus determinaciones; es más, algunas ni siquiera tienen facultad de imponer medidas de apremio a los involucrados en probables responsabilidades, aun y cuando se les nieguen elementos necesarios para realizar su labor, como sí lo pueden hacer otros árbitros; pero, por la otra, sí se les reconoce carácter de autoridad cuando se trata de dejar sin efectos sus resoluciones.

Pero los comentados no son los únicos desafíos que enfrenta el árbitro para preservar la eficacia de sus resoluciones: la práctica cotidiana también ha demostrado que una vez desahogado el procedimiento respectivo, la relación de los contendientes suele afectarse al haber concurrido al mismo, el cual si bien no fue de carácter judicial, si guarda similitudes con un proceso de ese tipo, en donde coexisten posiciones antagónicas, en especial tratándose del arbitraje en estricto derecho, lo cual ocasiona que luego de mayor reflexión se opte por no acatar lo resuelto.

Finalmente, pretender homologar el laudo también tiene su *quid*: el desconocimiento del proceso correspondiente por algunos órganos jurisdiccionales del fuero común. Los titulares de los órganos de administración de justicia federales, por su parte, también suelen presionar la diaria actividad de la institución al conminar a sus servidores para presentarse al juicio con el fin de protestar un cargo de perito, ratificar y defender un supuesto peritaje —rendido con carácter institucional dentro de la averiguación previa—, bajo amenaza de multa o de consignación por obstrucción de la justicia, aun sin ser la prueba pericial prescrita en los códigos penales adjetivos.

Respecto de las fortalezas y oportunidades que se avizoran vale comentar que desde la instauración del modelo CONAMED de resolución alternativa de controversias, el mismo ha tenido un efecto replicador en el ámbito nacional. Desde su creación se ha brindado apoyo con el fin de instalar instituciones análogas en 17 estados de la República, mismas que coadyuvan en la atención de inconformidades vinculadas con el acto médico.

Pero no sólo en el ámbito nacional se han realizado esfuerzos con resultados favorables, también en el extranjero se han compartido experiencias cuando han manifestado interés en el modelo. Por lo expuesto, poco a poco se avanza en lograr reconocimiento y posicionamiento social como instancia alterna de resolución de controversias entre prestadores de servicios médicos, pacientes y sus familiares, con base en un trabajo imparcial, ágil, expedito, confidencial y gratuito, aunado a una actitud institucional seria, al tiempo que se colabora con dos tareas de suma importancia para el ente gubernamental: administrar justicia en plazos breves y brindar servicios de salud a toda la población bajo estándares de calidad.

... desde la instauración del modelo CONAMED de resolución alternativa de controversias, ha tenido un efecto replicador en el ámbito nacional.

¿cuál es el futuro de las instituciones de resolución alterna de conflictos en nuestro país?

Por las reflexiones vertidas, se consideró de suma importancia participar en esta Conferencia Regional del Banco Mundial en donde se buscan alternativas para enfrentar la demanda creciente de servicios judiciales, la cual centra su atención en el diseño de políticas públicas con la finalidad de mejorar su oferta y distribución, con la participación de titulares de los poderes judiciales de toda América y del Caribe, así como de quienes realizan investigación empírica en la materia.

Es un hecho innegable que si la búsqueda de alternativas para mejorar la oferta y distribución de servicios de justicia estuviera sólo en manos de los integrantes de los poderes judiciales seguramente no hubiera sido necesario celebrar esta reunión porque, al menos en México, esta búsqueda inacabada inició hace casi ocho décadas.

Es imprescindible, por tanto, buscar no sólo alternativas y propuestas tendientes a eficientar el trabajo judicial, sino plantear algunas otras de fondo que puedan resultar de mayor efectividad, aquellas que permitan evitar que cada día arriben más asuntos a los tribunales, pero no por restringir su acceso a la justicia. Es decir, averiguar las causas y atacarlas de raíz, más que encarar sus consecuencias. Con esa finalidad es necesario formularnos algunas preguntas y buscar respuestas adecuadas: ¿cuál es el futuro de las instituciones de resolución alterna de conflictos en nuestro país?, ¿pueden colaborar decididamente en la solución del rezago judicial existente?, ¿son instancias viables para modernizar la administración de justicia? ¿qué fortalezas y oportunidades de desarrollo tienen en nuestro ámbito jurídico? ¿tienen probabilidades de éxito en otros países de la región? Y, de ser el caso, ¿qué hay que hacer para su desarrollo? Estas son algunas preguntas que seguramente podrán contestar los expertos.



López Ramos, Neófito, Memoria del V Simposio Internacional *Por la calidad de los servicios médicos y la mejoría de la relación médico-paciente*, México, CONAMED, 1999.

Salgado Ledesma, Eréndira, *Una fisonomía nueva para un poder añoso*, Revista Lex, 3ª época, Nums. 56-57.

*Diario Oficial de la Federación*, diciembre 29 de 1994.

Azuela, Mariano, *La SCJN pinta su raya; fija reglas para escoger los casos a resolver*, El Financiero, México, 23 de junio de 1999.

Poder Judicial de la Federación, *Informe de labores 1999*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1999.

Ibid.

Jiménez, Norma, *Brindará SCJN mayor calidad con la redistribución de competencias; deja de recibir mil casos al año*, El Universal, México, 24 de junio de 1999.

Poder Judicial de la Federación, *Cinco años del Consejo de la Judicatura Federal*, México, febrero de 2000.

Salgado Ledesma, Eréndira, *Los derechos humanos y el Poder Judicial de la Federación, una relación de tiempo*; Revista Lex, 3ª época, año VI, No. 67.

Informe Anual de la Defensoría de los Habitantes, 1998-1999, *Memorias primer congreso*; Revista latinoamericana de derecho médico y medicina legal, Costa Rica, Asociación de Derecho Médico, 2000.

Mag. Juan Luis González Alcántara Carranca, Memoria del V Simposio Internacional *Por la calidad de los servicios médicos y la mejoría de la relación médico-paciente*; México, CONAMED, 1999.

Briseño Sierra, Ernesto, *El arbitraje en el derecho privado*; México, UNAM, Instituto de Derecho Comparado, 1963.

Publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* los días 3 de junio de 1996 y 18 de enero de 1999, respectivamente.

González Alcántara Carranca, Juan Luis, Memoria del V Simposio Internacional *Por la calidad de los servicios médicos y la mejoría de la relación médico-paciente*; México, CONAMED, 1999.

Poder Judicial de la Federación, *Informe de Labores*, SCJN, 1999.