

Consideraciones para incluir a la CONAMED y Comisiones Estatales de Conciliación, Mediación y Arbitraje Médico en la Iniciativa de Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias

Considerations for including the National and State Medical Arbitration Commissions in the General Law Initiative on Alternative Dispute Resolution Mechanisms

Francisco Javier Guerra Zermeño,* Juan Antonio Orozco Montoya,†
Liliana Hernández Mendoza,‡ Iván González del Valle[¶]

RESUMEN

En cumplimiento a las atribuciones y facultades conferidas en su Decreto de Creación, desde 1996,¹ la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, se ha consolidado como un órgano que contribuye en la solución de los conflictos derivados de la relación médico-paciente con servicios gratuitos, imparciales y expeditos, que ha privilegiado la voluntad de las partes en la búsqueda de la mejor solución. La sociedad y las diversas relaciones y vinculaciones de las personas han evolucionado en conjunto con las necesidades y expectativas que los usuarios de los servicios médicos tienen, en función de las diversas enfermedades que aquejan a la población y que deben ser atendidas con el fin de garantizar el derecho constitucional de protección a la salud. Al evolucionar las relaciones sociales, el marco jurídico de referencia debe ajustarse a los nuevos criterios nacionales e internacionales, con el objetivo de regular la conducta de las personas que conviven en nuestro país y que buscan, en un momento determinado, atención médica, de la cual se pueden presentar irregularidades que posteriormente se convierten en inconformidades, y finalmente catalogadas por consultores de la CONAMED como quejas que pueden transitar en el proceso conciliatorio o arbitral para encontrar su solución. Estos mecanismos alternativos de solución de controversias especializados, sin duda, requieren de un marco jurídico actualizado, que permita garantizar en todo momento la mejor alternativa para que las partes involucradas puedan encontrar la mejor solución, utilizando los menores recursos posibles y garantizando la imparcialidad y eficacia de los mismos, por lo que incluir a la CONAMED en la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias resulta imprescindible para garantizar el goce de los derechos humanos de los pacientes en nuestro país.

Palabras clave: mecanismos alternativos de solución de controversias, iniciativa de ley, centro público de mecanismos alternativos de solución de controversias, consideraciones.

ABSTRACT

In compliance with the attributions and competencies conferred in its Creation Decree, since 1996,¹ the National Medical Arbitration Commission has established itself as a body that contributes to the resolution of conflicts arising from the doctor-patient relationship with free, impartial and expeditious, which has privileged the will of the parties in the search for the best solution. The evolution of society and the various relationships and connections of people have evolved together with the needs and expectations that users of medical services have as the diseases that afflict the population and that

* Director General de Arbitraje.

† Subcomisionado Jurídico y Encargado del despacho de los asuntos de la CONAMED.

‡ Directora General de Conciliación.

¶ Director General de Orientación y Gestión.

Comisión Nacional de Arbitraje Médico.

Correspondencia:

FJGZ, francisco.guerra@conamed.gob.mx

Conflicto de intereses: los autores declaran no tener ningún tipo de conflicto de intereses.

Citar como: Guerra ZFJ, Orozco MJA, Hernández ML, González VI.

Consideraciones para incluir a la CONAMED y Comisiones Estatales de Conciliación, Mediación y Arbitraje Médico en la Iniciativa de Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias. Rev CONAMED. 2023; 28(3): 109-115. <https://dx.doi.org/10.35366/113063>

Financiamiento: no se recibió patrocinio para llevar a cabo este artículo.

Recibido: 22/09/2022.

Aceptado: 22/09/2022.

must be attended to with care have evolved in order to guarantee the constitutional right to health protection. As social relations evolve, the legal framework of reference must adjust to the new national and international criteria that allow regulating the conduct of people who live together in our country and who seek, at a given time, medical attention, from which they can present irregularities that later become disagreements and finally cataloged by CONAMED consultants as complaints that can go through the conciliation or arbitration process to find a solution. These alternative specialized dispute resolution mechanisms undoubtedly require an updated legal framework that allows the best alternative to be guaranteed at all times so that the parties involved can find the best solution using the fewest resources possible, guaranteeing the impartiality and effectiveness of the themselves, so including CONAMED in the General Law of Alternative Dispute Resolution Mechanisms is essential to guarantee the enjoyment of human rights in our country.

Keywords: alternative dispute resolution mechanisms, bill initiative, public center for alternative dispute resolution mechanisms, considerations.

ANTECEDENTES

En el año 2017 se concedió al Congreso de la Unión la atribución para que en un término no mayor a 180 días expidiera una Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, plazo que al día de hoy está desfasado.

El 24 de enero del 2023 se presentó en el Congreso de la Unión por la Senadora, Ministra en Retiro y Doctora, Olga María del Carmen Sánchez Cordero Dávila, la Iniciativa de Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias,² donde se propone, además de la estandarización nacional de los mecanismos de solución de controversias, crear un instrumento que sienta las bases y principios de los mecanismos alternativos de solución de controversias en materia civil, mercantil, familiar, comunitaria, escolar, condominal, indígena, administrativa, propiedad intelectual, derechos de autor, fiscal, agraria medioambiental y electoral, entre otros ámbitos de aplicación, siempre y cuando no se contrapongan con otras leyes que establezcan procedimientos conciliatorios, con excepción de la materia penal, puesto que ya cuenta con legislación correspondiente, tal como lo mandata la segunda parte del quinto párrafo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos³ y que dio origen a la expedición de la Ley Nacional de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias en Materia Penal.

Bajo estas líneas discursivas, en agosto del 2023, encabezados por la senadora Doctora Olga María del Carmen Sánchez Cordero Dávila, se iniciaron diversos foros regionales y nacionales, con la finalidad de que a través de un parlamento abierto se construyera una herramienta legal inclusiva, que

abordara todas las aristas de los Mecanismos de Solución de Controversias.

Fue el día 22 de agosto del 2023 que se instaló el grupo de trabajo para la creación del proyecto de Ley General.

Tomando en cuenta la necesidad de fortalecer las atribuciones de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico (CONAMED), como administradora de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias Especializados en Materia Médica desde el año 1996, el 25 de septiembre del 2023 los Directivos, Francisco Javier Guerra Zermeño, Director General de Arbitraje; Liliana Hernández Mendoza, Directora General de Conciliación; Iván González del Valle, Director General de Orientación y Gestión; y Juan Antonio Orozco Montoya, Subcomisionado Jurídico y Encargado del Despacho de los Asuntos; con el apoyo e intervención de la Mtra. Gema Ayecac Jiménez, quien es Mediadora privada certificada y Docente en la División de Estudios de Postgrado de la Facultad de Derecho de la UNAM; además de integrante y asesora del grupo de trabajo creado el 22 de agosto del 2023; acudieron a una sesión ante el Grupo de Trabajo para presentar la propuesta de inclusión de la CONAMED en la iniciativa de Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (*Figura 1 y 2*).

EN DICHA REUNIÓN SE EXPUSIERON LOS SIGUIENTES MOTIVOS

El compromiso de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico con la sociedad además de dirigirse a dirimir de manera objetiva e imparcialmente las controversias que se suscitan entre los profesionales de la salud y sus pacientes, debe contar con



Figura 1:

Participación de Directivos de la CONAMED, durante la Reunión en el Senado de la República.

objetivos que permitan influir positivamente en la mejora de la práctica médica pública, social y privada en nuestro país.

Se indicó que la CONAMED, el 03 de junio de 1996,¹ fue creada mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud para contribuir a la solución de conflictos derivados de la relación médico-paciente, aplicando, sin ser conceptualizados en ese momento, los mecanismos, mecanismos alternativos especializados en materia médica.

En dicho instrumento normativo, se conceptualizó un sistema nacional coordinado para la atención de quejas por inconformidades en la prestación de los servicios médicos, y se dispuso la atribución en la fracción XI del artículo 8º, para que la CONAMED pudiera «...Asesorar a los gobiernos de las entidades federativas para la constitución de instituciones análogas a la Comisión Nacional...». De este modo, inició sus actuaciones como rector del Proceso Arbitral Médico en México.

El 03 de febrero de 2004, con la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Reglamento Interno de la CONAMED,⁴ surgió la atribución del Comisionado Nacional, en el artículo 7 fracción XX, para coordinar la vinculación con las Comisiones Estatales de Arbitraje Médico y promover la uniformidad de procedimientos, de conformidad con el Modelo Mexicano de Arbitraje Médico, dando paso a la creación del Consejo Mexicano de Arbitraje Médico (CMAM) en abril del 2002.

De manera complementaria, el marco jurídico de actuación de la CONAMED fue progresando y



Figura 2: Directivos de la CONAMED, en el Senado de la República.

el 25 de julio del año 2006 se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Reglamento de Procedimientos para la Atención de Quejas Médicas y Gestión Pericial de la CONAMED,⁵ cuyo contenido regula todo el proceso arbitral, que se inicia con la presentación y admisión de una inconformidad y terminan por alguna de las causas establecidas en ese reglamento; comprende las etapas conciliatoria y decisoria y se tramita con arreglo a la voluntad de las partes, en estricto derecho o en conciencia.

El 19 de septiembre del año 2006 se reformó el artículo 54 de la Ley General de Salud,⁶ puntualizando que:

«...Las autoridades sanitarias competentes y las propias instituciones de salud, establecerán procedimientos de orientación y asesoría a los usuarios sobre el uso de los servicios de salud que requieran, así como mecanismos para que los

usuarios o solicitantes presenten sus quejas, reclamaciones y sugerencias respecto de la prestación de los servicios de salud y en relación a la falta de probidad, en su caso, de los servidores públicos. En el caso de las poblaciones o comunidades indígenas las autoridades sanitarias brindarán la asesoría y en su caso la orientación en español y en la lengua o lenguas en uso en la región o comunidad...».

Con el mismo argumento y considerando la característica evolutiva del sistema jurídico mexicano, se contempló una reforma constitucional del 18 de junio de 2008, para instaurar el Sistema de Justicia Penal Acusatorio, incluyendo en el párrafo cuarto del artículo 17, a los mecanismos alternativos de solución de controversias, al señalar: «...*Las leyes preverán mecanismos alternativos de solución de controversias. En la materia penal regularán su aplicación, asegurarán la reparación del daño y establecerán los casos en los que se requerirá supervisión judicial...».*

La inclusión de estos mecanismos en nuestra Constitución Política implica un cambio cultural, al convivir la posición represiva y la vía de la justicia alternativa, que fortalece la posición de la víctima y da preferencia a la búsqueda de una solución al conflicto.

Esta reforma no sólo reafirmó el trabajo realizado por la CONAMED desde 1996; transformó y fundó la forma de aplicar a los mecanismos alternativos de solución de controversias, contemplándolos a nivel constitucional e incrustándolos en el sistema jurídico mexicano, como una alternativa confidencial, transparente, gratuita, rápida y efectiva, sin dilaciones, intermediarios y sin necesidad de contratar abogados; todo esto la volvió atractiva para la población.

Finalmente, el 17 de marzo del 2009, se reformó y adicionó al artículo 51 Bis 3 de la Ley General de Salud,⁶ adicionando la obligación a los prestadores de servicios de salud o a las instancias que las instituciones de salud tengan, para atender y resolver en forma oportuna y efectiva las quejas que los usuarios presenten por la atención médica recibida, cuando la solución corresponda a su ámbito de competencia, reforma que da cuerpo a la existencia no sólo de la CONAMED, sino de las Comisiones Estatales de Arbitraje Médico.

Es importante precisar que el objetivo principal de la CONAMED es colaborar con las instituciones de salud para que se garantice uno de los bienes de máxima jerarquía en el país: la salud de los mexicanos. Es por ello que se considera incluir este órgano en la propuesta que se impulsa desde el Senado de la República para avanzar en su evolución, mismo que atiende las quejas a nivel nacional del Sector Salud, Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Servicios Médicos de Petróleos Mexicanos (PEMEX), Servicios Médicos de la Secretaría de la Defensa Nacional (SEDENA), Servicios Médicos de la Secretaría de Marina (SEMAR), IMSS BIENESTAR e Instituciones Privadas y Sociales.

Las normas jurídicas que regulan al organismo datan de 1996 a través de un Decreto Presidencial, un Reglamento Interior del 2004⁴ y un Reglamento de Procedimientos del año 2006,⁵ por lo que se considera deben evolucionar y adaptarse a la nueva realidad jurídica y de desarrollo social de la actual administración.

En septiembre del 2022, hace un año, se dio cumplimiento a la instrucción permanente del señor Secretario de Salud, Dr. Jorge Alcocer Varela, de poner como centro de atención, la salud de los pacientes; pues lo principal es restablecer su integridad y recuperar su tranquilidad.

Incluir a la CONAMED en la iniciativa será el inicio de su revolución y transformación. Si bien, todos los organismos que operan mecanismos alternativos de solución de controversias son importantes, el objetivo es que no pase desapercibido y aprovechar la oportunidad de dirigir acciones que garanticen el derecho a la salud, los derechos humanos y se prevengan conflictos entre pacientes y profesionales de la salud.

Del tratamiento estadístico, es necesario mencionar que, en el 2023, las gestiones inmediatas se han incrementado en comparación con el año anterior en un 46% (820), el número de quejas subió un 21% (654), las asesorías 40% (4,726), mientras que las orientaciones se han mantenido con una variación del 2% (7,539); en el área de conciliación, el incremento de soluciones de quejas pasó de un 34% de efectividad a un 61%, es decir, que seis de cada 10 quejas son conciliadas.

En el área decisoria (Arbitraje), se logró modificar la forma de emitir resoluciones, y pasar de

sólo condenas económicas, a recomendaciones de mejora en la calidad de los servicios, relacionadas con capacitación en materia de derechos y dignidad humana.

Fueron emitidas recomendaciones dirigidas a los directivos de cada unidad médica involucrada, relacionadas con los principales errores de la práctica médica, la necesidad de que el personal debe contar con cédulas profesionales, certificaciones y recertificaciones; realizar diagnósticos y atención integral; atender oportunamente la referencia y contrarreferencia; el registro correcto del expediente clínico; los elementos del consentimiento válidamente informado; y hasta la asignación de residentes sin supervisión de médicos adscritos, lo cual pone en peligro la salud de la población.

Otro elemento relevante está relacionado con el hecho de que la CONAMED debe ser identificada como un órgano que cuenta con mecanismos alternativos de solución de controversias; con la oportunidad de ser una institución que durante la atención de las quejas, la emisión de resoluciones y las colaboraciones que realiza a través de los dictámenes médicos institucionales, impacta directamente en la mejora de la calidad de los servicios de aquellas unidades médicas ya identificadas con mala práctica médica. Por lo tanto, incluirla en la Ley General, hará más sólido su marco de actuación y permitirá que impacte de manera positiva al Sistema Nacional de Salud, detectando deficiencias en las instituciones y en el personal identificado con mala práctica, y con ello podrá lograr implantar una cultura de mejora y evitar su recurrencia.

También es necesario considerar, tal y como ya lo ha visualizado la Senadora Olga María del Carmen Sánchez Cordero Dávila en su iniciativa, que existen Centros Estatales de Justicia Alternativa, al igual que Comisiones Estatales de Mediación, Conciliación y Arbitraje Médico, 28 en total en el país, y que esta propuesta de Ley General debería incluirse como parte del Sistema de Justicia Alternativa, con la finalidad de contar con un sólo sistema que funcione bajo principios, reglas y procedimientos estandarizados, cada uno en el marco de su competencia y materia de atención.

Bajo esta tesis y tomando en cuenta el andamiaje jurídico que existe en el país, así como la

necesidad de que la atención médica se brinde adecuadamente y en términos de calidad, disponibilidad, accesibilidad y aceptabilidad, se considera justificado que la CONAMED sea contemplada como un «Centro Especializado del Sistema de Justicia Alternativa», dada la autonomía técnica especializada de la misma, sustentando su postura en las siguientes:

CONSIDERACIONES Y/O PROPUESTAS:

1. Incluir un artículo donde se incorpore a la CONAMED y, en su caso, a los otros centros especializados federales o nacionales; al igual que a los especializados de las entidades federativas (por ejemplo, a las Comisiones Estatales de Conciliación, Mediación y Arbitraje Médico).
2. El diseño y contenido del artículo debe contemplar a la CONAMED como un Centro Especializado de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, pues si bien es un organismo público, este solo puede atender problemas que se suscitan en la relación médico-paciente, por lo que deben quedar definidos y separados los centros públicos (diversas materias), de los especializados (una sola materia).
3. Conceptualizar a estos centros en el manejo *ad-hoc* de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, como órganos especializados sectorizados a la administración pública, autónomos, descentralizados, desconcentrados en materias de salud, de servicios financieros, de seguros y finanzas, del consumidor; así como del contribuyente, constituidos y creados mediante decretos o leyes específicas anteriores a la reforma constitucional del 2008; así como los correspondientes en las entidades federativas, considerando a:
 - a) Comisión Nacional de Arbitraje Médico (CONAMED).
 - b) Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros (CONDUSEF).
 - c) Nacional de Seguros y Fianzas (CNSF).
 - d) Procuraduría de la Defensa del Contribuyente (PRODECON).
 - e) Procuraduría Federal del Consumidor (PROFECO).

- f) Centros Estatales Especializados en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias (comisiones estatales de arbitraje médico).
4. Estos órganos no pueden estar a cargo directo del Poder Judicial de la Federación, ya que los decretos o instrumentos de creación de los Centros Especializados en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, establecen su operación, por lo que necesariamente la iniciativa deberá considerar la forma de coordinación de los organismos públicos, privados y especializados bajo principios y reglas generales que no afecten su conformación o las atribuciones que otras leyes les otorgan.
 5. Armonizar la Ley General, para incluir los términos públicos y especializados, considerando que la naturaleza de creación y atribuciones de unos y otros es diversa, sin embargo, buscan un mismo fin que es la Justicia Alternativa.
 6. Estos centros conceptualizados como *órganos especializados en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias, sectorizados a la administración pública, autónomos, descentralizados, desconcentrados en materias de salud, de servicios financieros, de seguros y finanzas, del consumidor; así como del contribuyente, constituidos y creados mediante decretos o leyes específicas anteriores a la reforma constitucional del 2008; así como los correspondientes en las entidades federativas, contarán con un titular y la escritura y atribuciones que les otorgue su normativa específica.*
 7. *Estos Centros Especializados formarán parte del Sistema de Justicia Alternativa y aplicarán la presente Ley General, en todo lo que no se oponga a sus instrumentos de creación, de igual forma armonizarán su normatividad de manera progresiva a efecto de homologar sus procesos.*
 8. Todas las organizaciones requieren de personal y, por lo tanto, los titulares de estos centros serán designados de conformidad con sus decretos o instrumentos de creación, cumpliendo con los requisitos en ellos establecidos, y les corresponde mantener actualizada la información respecto del ejercicio de sus funciones y remitir al Registro Nacional de Personas Facilitadoras la información correlativa.
 9. Contando con la aprobación de las propuestas, es necesario realizar una armonización de todo el texto contenido, para incluir a los Centros Especializados en MASC dentro de toda la Ley como un elemento más del sistema nacional, esto incluye a la CONAMED y a las Comisiones Estatales.
 10. La Ley General de los MASC debe incluir como mínimo a la mediación, la conciliación, la negociación, al arbitraje y procedimiento restaurativo, al igual que los buenos oficios, que han logrado ser una parte total para el desarrollo de las gestiones inmediatas como un elemento de solución de la controversia.
 11. Otro elemento importante es impulsar medidas de apremio que se pudiesen imponer a las autoridades a las que se requiere aportar información o comparecer, en el supuesto de que no se colabore en la rendición de informes, envío de documentos o en su caso, asistir a desahogar los requerimientos del Centro Nacional de MASC, a efecto de no dejar en estado de indefensión a las partes.
 12. Tomando como antecedente y ejemplo la implementación del Sistema de Justicia Acusatorio (Juicio Oral) y de la reforma laboral, en donde no se piden mayores elementos a los operadores de dichos sistemas que el contar con formación de abogados, **debe establecerse un periodo de gracia para la certificación del personal que actualmente ya opera de una forma empírica el sistema.**
 13. Considerando la experiencia de algunos países como Ecuador en los MASC, podríamos señalar la importancia de que la Ley General considere en alguna parte de su texto, **asistir de manera obligada a las audiencias convocadas por los Centros Públicos o Especializados, sin que ello implique la obligación de conciliar o someterse a los MASC, pero sí atender el requerimiento.**
 14. De igual forma, en la Ley General debe plasmarse la obligatoriedad de toda autoridad **para atender los requerimientos de los centros, así como proporcionar la información que se les requiera para realizar sus funciones, una vez que de manera voluntaria hayan decidido**

someterse a un procedimiento alternativo de solución.

15. Asimismo, deberá señalarse en un artículo transitorio, que los Centros Especializados en Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias se regirán por sus decretos o instrumentos de creación, incluyendo los requisitos y la designación de su titular; y en término no mayor a 180 días, adecuarán sus instrumentos normativos; tomando en cuenta que esta Ley General deberá ser orientadora en cuanto a sus principios y supletoria a los mismos, en el caso de que no contemplen algunas figuras necesarias para la implementación de los MASC en dichas materias.
16. Finalmente, resulta necesario considerar incluir la propuesta de las sanciones derivadas en términos de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, cuando los administradores de Mecanismos Administrativos de Solución de Controversias faltaran a los principios que rigen la ética y el servicio profesional, esto permitirá contar con institución libres de corrupción.

Los suscritos estamos convencidos de que las propuestas presentadas son viables y suman a la iniciativa presentada por la Senadora Olga María del Carmen Sánchez Cordero Dávila; que como corolario consideramos es una excelente propues-

ta legislativa² que sin duda cambiará la forma de resolver las diferencias en el país, con procesos gratuitos, confidenciales, personalizados, de atención inmediata, con agilidad procesal y sobre todo con imparcialidad y respeto a los derechos humanos, en los que en todo momento de manera voluntaria participarán las partes en conflicto, en caso de los temas de salud, buscando restaurar la relación médico-paciente.

REFERENCIAS

1. Decreto por el que se crea la Comisión Nacional de Arbitraje Médico. Diario Oficial de la Federación (03 de junio de 1996).
2. Iniciativa con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley General de Mecanismos Alternativos de Solución de Controversias. (consultado el 18 de agosto de 2023 Disponible en: http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2023/01/asun_4481519_20230124_1674585019.pdf)
3. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación (05 de febrero de 1917).
4. Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico. Diario Oficial de la Federación (03 de febrero de 2004).
5. Reglamento de Procedimientos Para la Atención de Quejas Médicas y Gestión Pericial de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico. Diario Oficial de la Federación (21 de enero de 2003).
6. Ley General de Salud. Diario Oficial de la Federación (07 de febrero de 1984).