

La mejora del procedimiento conciliatorio como elemento de la transformación en la CONAMED

The improvement of the conciliation process as a transformation element in CONAMED

Liliana Hernández Mendoza*

* Directora General de Conciliación.
Comisión Nacional de Arbitraje Médico.

Correspondencia: LHM, liliana.hernandezme@conamed.gob.mx

Conflicto de intereses: la autora declara no tener conflicto de intereses.

Citar como: Hernández ML. La mejora del procedimiento conciliatorio como elemento de la transformación en la CONAMED. Rev CONAMED. 2023; 28(Supl. 1): s22-s26. <https://dx.doi.org/10.35366/113808>

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

Recibido: 03/11/2023.

Aceptado: 03/11/2023.

RESUMEN

En la actualidad aún existe desconocimiento de las alternativas de solución de conflictos, mejor conocidos como MASC; en muchos de los casos, se sigue considerando que el único medio de resolución de controversias es a través de una institución judicial, es decir, con el inicio de un juicio legal. Sin embargo, desde hace tiempo han existido diversos métodos como la conciliación, la mediación, el arbitraje, entre otros, los cuales se utilizan para resolver problemas suscitados en diversas materias, tal es el caso de la CONAMED, quien ejecuta la conciliación para la resolución de controversias entre usuarios de servicios médicos y prestadores de servicios de salud (público y privado). La Comisión Nacional lleva a cabo el procedimiento de conciliación, con estricto apego a los principios que caracterizan a este MASC, principalmente porque permite que el proceso arbitral en su etapa conciliatoria sea más ágil y económico en comparación con un litigio.

Palabras clave: MASC, conflicto, conciliación, imparcialidad.

ABSTRACT

Currently the ignorance of alternative dispute resolutions, better known as ADR, still exists; in many cases, it is still considered that the only means of resolving disputes is through a judicial institution, that is, with the beginning of a trial. However, for a long time there have been various methods such as conciliation, mediation and arbitration, among others, which are used to resolve conflicts arising in various matters. Such is the case of CONAMED, which carries out conciliation for the resolution of disputes between users of medical services and health service providers (public and private). The National Commission carries out the conciliation process, with strict adherence to the principles that characterize this ADR, mainly because it allows the process to be more agile and economical compared to litigation.

Keywords: ADR, conflict, conciliation, impartiality.

INTRODUCCIÓN

En la antigüedad la solución de controversias se resolvía con la ley del más fuerte, pero conforme evolucionó la civilización fue necesario crear nuevas herramientas que coadyuvaran con el arreglo de conflictos, y fue ahí donde los mecanismos alternativos de solución de controversias, mejor conocidos como «MASC», tienen su origen al ampliar nuevos instrumentos para la solución de diferencias entre las partes, sin la necesidad de la intervención jurisdiccional.

En ese sentido, los mecanismos alternativos de solución de controversias son procedimientos que buscan arreglar conflictos suscitado entre dos partes involucradas, pero desde una vía diversa a la judicial, los cuales consisten negociación (auto-composición), mediación, conciliación y arbitraje (heterocomposición).¹

LA CONCILIACIÓN

La conciliación representa uno de los MASC y se distingue por la intervención de un tercero neutral llamado conciliador, el cual propicia el diálogo entre los involucrados y participa de manera activa al proponer una serie de alternativas puntuales que les ayudan a llegar a acuerdos, por lo que la presencia e interacción de este tercero es sobresaliente para obtener posibles soluciones al conflicto, mismas que serán vinculantes si las partes las aceptan de forma voluntaria, volviéndose un mecanismo autocompositivo.

PRINCIPIOS QUE RIGEN EL PROCESO CONCILIATORIO

En la conciliación existen diferentes principios² que rigen el proceso mismo para su perfeccionamiento, dentro de los que se encuentran:

1. Imparcialidad o neutralidad, el conciliador no deberá intervenir a favor de ninguna de las partes.
2. La equidad, definida como la justicia con la que se tratará a las partes involucradas.
3. La veracidad, corresponde dirigirse con autenticidad para llegar a la mejor solución del problema.

4. Buena fe, conducirse con honestidad y lealtad a lo largo del procedimiento.
5. Confidencialidad, la información actuada durante el proceso debe ser reservada.
6. Legalidad, todo proceso se encuentra dentro del ordenamiento jurídico vigente.
7. Celeridad, se vincula con la solución pronta y expedita del conflicto.
8. La economía procesal, las partes no invierten los mismos tiempos que se lleva en un proceso judicial, asimismo se ahorran los costos que éstos conllevan.

Los principios antes mencionados se vuelven ventajas porque con ello se logra una interacción entre las partes, crea un ambiente adecuado durante la búsqueda de la solución del conflicto derivado de mantener una comunicación adecuada y respetuosa, incluso cuando no llegase a darse un acuerdo.

Aunado a lo anterior, existen otras ventajas no menos importantes que las mencionadas, como es el protagonismo de las partes, ya que son éstas quienes dirigen y deciden el acuerdo con el que se llegará a concluir el proceso, desde luego con la ayuda del tercero neutral, otro elemento importante es la flexibilidad que implica desarrollar un lenguaje sencillo y directo para que ambas partes se logren comprender. Otro elemento más es la informalidad, una característica positiva, ya que implica que no deben agotarse los formalismos porque cada parte participa de manera voluntaria aunado a que el conciliador favorece la comunicación gracias a la técnicas que emplea, y por último se encuentra la solución realizable al ser los involucrados quienes deciden el arreglo que le darán a su conflicto, lo que implica que exista una mayor eficacia sobre el cumplimiento del acuerdo pactado porque se trata de encontrar lo que convenga a las partes, es decir, en amigable composición.

LA CONCILIACIÓN: UN MASC EN LA CONAMED

Como se señaló al inicio del presente artículo, el nacimiento de un conflicto puede suscitarse en diversos contextos del ser humano, pero de manera específica acotaremos el conflicto en materia de servicios de salud. El artículo 54 de la Ley General

de Salud, establece que *las autoridades sanitarias competentes y las propias instituciones de salud, (...) establecerán mecanismos para que los usuarios o solicitantes presenten sus quejas, reclamaciones y sugerencias respecto de la prestación de los servicios de salud (...)*.³

Lo anterior fue un precedente para que en 1996 se creara por decreto presidencial la Comisión Nacional de Arbitraje Médico (CONAMED), como un Órgano Desconcentrado de la Secretaría de Salud, cuyo objeto es contribuir a resolver los conflictos suscitados entre los usuarios y prestadores de servicios médicos del ámbito público y privado, los cuales se relacionan con posibles irregularidades o negativa en la prestación de atención médica, vulnerando el derecho a la salud que se establece en el artículo 4 constitucional.⁴

La CONAMED es una institución que se desempeña como una instancia alternativa de resolución de conflictos e inicia con la atención y recepción de quejas por parte de los usuarios o promovente, continúa con la etapa conciliatoria (conciliatoria), concluyendo en la fase decisoria (arbitraje), los tres momentos tienen como finalidad restablecer la relación médico-paciente, ayudando a las partes involucradas a encontrar una solución a la controversia médica que se presenta, con procesos más cortos y menos costosos en beneficio de ambos.

La etapa conciliatoria se desahoga en la Dirección General de Conciliación, conforme lo señala el Reglamento de Procedimientos para la Atención de Quejas Médicas y Gestión Pericial de la CONAMED, así como del Manual de Procedimientos de la Comisión Nacional. Es una etapa autocompositiva, ya que las partes que intervienen en la controversia médica, acuerdan libre y voluntariamente resolverla con la intervención de un tercero neutral, mismo que se compone por un conciliador jurídico y uno médico (binomio), los cuales asisten a las partes para que ellas decidan la forma en que solucionarán su conflicto, orientándolos a encontrar acuerdos y/o proponiendo soluciones objetivas e imparciales.

El binomio conciliador se caracteriza por ser especialista en las materias jurídicas y médicas, porque convergen en el trámite y desarrollo de la queja médica, debido a que tienen una participación activa desde la radicación del expediente, análisis del caso clínico, hasta concluir el asunto en la

etapa conciliatoria, sin olvidar las particularidades y necesidades de cada caso en concreto.

PROCEDIMIENTO CONCILIATORIO EN LA CONAMED

Es importante conocer cómo se desarrolla el procedimiento conciliatorio⁵ dentro la Comisión Nacional a efecto de poder observar posteriormente las mejoras en el mismo. La CONAMED, como se mencionó con antelación, es una instancia que atiende quejas médicas del ámbito público y privado, ambos tienen ciertas particularidades, sin embargo, el objetivo es el mismo, llegar a un acuerdo benéfico para las partes involucradas.

El proceso de conciliación, de manera general, se divide en cuatro etapas principales:

1. Una vez que el usuario o promovente cumple con todos los requisitos documentales se integra un expediente y se remite a la DGC para continuar con la radicación de la queja.
2. Se le notifica al prestador de servicio médico la queja o inconformidad interpuesta por el usuario o promovente.
 - 2.1. Cuando es en contra de un prestador público (IMSS, ISSSTE, PEMEX)ⁱ se le solicita remitir el informe y expediente médico del caso, así como la resolución o dictamen. En el caso de Petróleos Mexicanos, no se pide resolución, ya que es hasta la audiencia de conciliación cuando se determina el acuerdo conciliatorio.⁶
 - 2.2. Si es en contra de un médico privado, se le pide remitir informe y expediente médico, así como cédula profesional; y del mismo modo, se le invita a celebrar una audiencia explicativa a fin de exponerle las ventajas del procedimiento conciliatorio; en caso de no aceptar, se emite el acuerdo de conclusión por falta de interés.
3. Una vez que el prestador de servicio médico acepta el proceso conciliatorio, se procede a

ⁱ La CONAMED firmó bases de colaboración con los tres prestadores de servicio médico público, los cuales aceptan el proceso conciliatorio ante la CONAMED, por lo que no es necesario realizar audiencia explicativa.

programar audiencia de conciliación, y a la par el equipo conciliador realiza un análisis del caso y prepara diversas estrategias para poder llegar a acuerdo de conciliación.

- 3.1. En las audiencias de conciliación con ISSSTE, IMSS y PEMEX, no se presenta el médico implicado, todo es a través de los representantes de los institutos de salud pública.
- 3.2. Para el caso de las audiencias de conciliación con prestadores privados, se presenta de manera directa el médico involucrado.
4. Se celebra la audiencia de conciliación, la cual puede concluir como asunto conciliado (convenio de transacción, explicación médica, indemnización reembolso de gastos, condonación de adeudo o atención médica), o bien, como asunto no conciliado dejando a salvo los derechos del usuario para que los haga valer en alguna instancia judicial, o en su caso, si es voluntad de las partes, se turna al área de arbitraje, este último no aplica para los institutos de salud referidos en el punto 2.1.

MEJORA DEL PROCEDIMIENTO PARA LA CONCILIACIÓN DE QUEJAS

Siempre existen oportunidades de mejora en el procedimiento de conciliación, las cuales coadyuvan en el perfeccionamiento del mismo, por ello es importante resaltar las nuevas acciones realizadas por la CONAMED, que derivaron de la transformación institucional en favor de un mejor servicio.

Dentro de las acciones de mejora en el procedimiento de conciliación se encuentran:

a) Acompañamiento psicoemocional a los usuarios

A partir de la radicación del expediente, se eligen los casos que requieren acompañamiento psicoemocional, seleccionando los asuntos que muestren particularidades sensibles o de riesgo, las cuales podrían vulnerar el estado físico y mental del usuario(a), esto no quiere decir que el grado de importancia de los asuntos se maneje de manera desigual, al contrario, lo que se busca es atender a aquellos usuarios que requieren atención psicoemocional inmediata.

Previo a su audiencia de conciliación, se le informa al usuario(a), mediante consentimiento, el apoyo psicoemocional que se proporcionará. El acompañamiento presume situarse en un espacio que favorezca al paciente en cuanto a la escucha activa y empática, permitir expresar las emociones negativas de inconformidad, sostener y validar sus conmociones para que, de esa manera, se pueda ofrecer respuestas basadas en conocimientos que los hagan comprender, así como ayudar a aminorar el malestar que sienten.

Si los usuarios creen conveniente, solicitan al psicólogo que los acompañe durante su audiencia, ello con el objetivo de dar soporte emocional, ya que en la mayoría de los casos se reviven momentos sensibles para los pacientes.

En caso de que los usuarios requieran, o el psicólogo identifique elementos de riesgo durante las sesiones de acompañamiento psicoemocional, se les ofrecerá orientación respecto de instituciones públicas donde les podrán dar seguimiento a su situación psíquica de riesgo.

b) Audiencias explicativas con el IMSS

Conforme a las bases de colaboración suscritas entre el IMSS y la CONAMED, no se realizan audiencias explicativas con los representantes del Instituto, ya que dentro del convenio aceptan el proceso de arbitraje en su etapa conciliatoria, sin embargo, a efecto de reunir mayores elementos para llegar a un acuerdo, se identifican casos que son susceptibles de resolver con atención médica.

Por lo anterior, el IMSS y la CONAMED se reúnen para desarrollar una audiencia explicativa con la intención de dar elementos que ayuden a alcanzar la conciliación, priorizando el derecho a la salud a través de compromisos de atención médica.

c) Calidad de los servicios que ofrece la CONAMED

Brindar una atención de calidad hacia los usuarios es elemental dentro del servicio público, motivo por el cual el personal de la Dirección General de Conciliación trabaja con un alto sentido humanitario durante todo el procedimiento de conciliación hasta llegar a el desahogo de la audiencia. A través de la atención al usuario se puede generar un

ambiente de confianza que permite identificar las áreas de oportunidad que permitirán mejorar el trato hacia los usuarios, promoventes y prestadores de servicios médicos.

Asimismo, también se inició una capacitación dirigida a los conciliadores jurídicos y médicos, para reforzar sus estrategias de conciliación y, al mismo tiempo, brindarles nuevas herramientas que los ayude a desarrollar empatía y manejo del estrés durante el procedimiento de conciliación. El mensaje principal que se busca transmitir es la importancia de la atención a usuarios desde un enfoque de cuidado humanitario y de primeros auxilios psicológicos en caso de que se requiera.

De igual manera, los cursos de capacitación psicoemocional dirigidos a los servidores públicos, procuran el bienestar de su salud mental, derivado de su función como conciliador de conflictos.

d) Audiencias a través de medios electrónicos

El uso de los medios electrónicos y tecnológicos ha permitido que la comunicación con los usuarios y prestadores se vuelva directa y permanente, ya que a través de estos medios se puede dar atención a las dudas de usuarios y prestadores que se les presenten antes de llegar a la audiencia de conciliación, del mismo modo, cuando los expedientes son de usuarios de otras entidades federativas se facilita el diálogo entre las partes involucradas y la CONAMED.

El uso correcto de las tecnologías ha mejorado y ampliado la comunicación, generando al mismo tiempo ahorro económico y de tiempo, ya que de esa forma se esquivo cualquier negativa que impida o limite continuar con el procedimiento de conciliación. De manera adicional, para el caso de audiencias de conciliación a distancia, se ha entablado comunicación con las Comisionadas y los Comisionados Estatales de Arbitraje Médico, a efecto de solicitar su colaboración para que las partes que residan en la entidad, acudan a sus instalaciones y no tengan que trasladarse a la Ciudad de México para la celebración de la audiencia de conciliación, esto refleja el trabajo conjunto de la CONAMED y las Comisiones Estatales.

CONCLUSIÓN

La conciliación ante la CONAMED se enfoca en resolver controversias relacionadas con la atención y la mala práctica médica, lo que permite una solución autocompositiva, a través de la guía y acompañamiento del binomio integrado por un conciliador médico y un conciliador jurídico. El procedimiento para la conciliación de quejas, tiende a ser más ágil y rápido que los procedimientos judiciales tradicionales, lo cual beneficia a las partes involucradas.

La participación de expertos médicos (conciliador médico) en el proceso de conciliación garantiza una comprensión precisa de las cuestiones médicas involucradas, lo que permite una resolución específica y especializada. Por su parte, el conciliador jurídico aporta los conocimientos legales que permiten a las partes celebrar convenios de transacción con la validez y efectos de cosa juzgada.

La mejora al procedimiento conciliatorio, como elemento de la transformación de la CONAMED, busca brindar un mecanismo accesible, que se alinea a la necesidad que hoy en día la sociedad requiere, como lo es la utilización de medios electrónicos que permitan la tramitación de la queja de una manera amigable, eliminando los procesos rígidos que obstaculizan la conciliación, privilegiando el derecho a la salud.

REFERENCIAS

1. Sánchez Castañeda A, Márquez Gómez D, Camarillo Cruz B. Desafíos de los medios alternativos de solución de controversias en el derecho mexicano contemporáneo. México: Universidad Nacional Autónoma de México; 2020.
2. Guzmán Barrón C. La conciliación: principales antecedentes y características. Derecho PUCP. 1999; 52: 67-74.
3. Artículo 54 de la Ley General de Salud. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de mayo de 2023.
4. Artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Última reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 06 de junio de 2023.
5. Procedimiento 5 del Manual de Procedimientos de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico.
6. Bases de Colaboración y Coordinación suscritas entre la CONAMED e Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y Petróleos Mexicanos (PEMEX).