

308409 / 8

UNIVERSIDAD LATINA, S. C.



INCORPORADA A LA U. N. A. M.

FACULTAD DE DERECHO

LA NECESIDAD DE OTORGARLE FORTALECIMIENTO JURIDICO A LAS DETERMINACIONES DE LA COMISION NACIONAL DE ARBITRAJE MEDICO.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

TANIA LOPEZ GALICIA

ASESOR: DR. JOSE MANUEL ROMERO GUEVARA



MEXICO, D.F.

297594

2001



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

LIC. SANDRA LUZ HERNÁNDEZ ESTÉVEZ
DIRECTORA TÉCNICA DE LA LICENCIATURA EN DERECHO
DE LA UNIVERSIDAD LATINA, S.C.
P R E S E N T E

México D.F. a 29 de junio del 2001.

La pasante de esta licenciatura, **LÓPEZ GALICIA TANIA**, con número de cuenta 40056318-5, ha concluido la tesis denominada "**LA NECESIDAD DE OTORGARLE FORTALECIMIENTO JURÍDICO A LAS DETERMINACIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE ARBITRAJE MÉDICO**", para obtener el Título de Licenciado en Derecho, bajo la asesoría y aprobación del suscrito, la cual cumple con los requisitos marcadas en la Legislación Universitaria y en la normatividad escolar de la Universidad Latina.

En tal virtud, considero que está en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integren el jurado de su examen profesional. Asimismo, solicito a usted ordene lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicha pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

ATENTAMENTE
"LUX VIA SAPIENTIAS"



DR. JOSÉ MANUEL ROMERO GUEVARA
PROFESOR DE LA LICENCIATURA EN DERECHO



UNIVERSIDAD LATINA, S.C.

INCORPORADA A LA U.N.A.M.



Coyoacán México, 31 de Agosto de 2001.

**C. DIRECTOR GENERAL DE REVALIDACIÓN
E INCORPORACIÓN DE ESTUDIOS DE LA UNAM
P R E S E N T E:**

La C. LÓPEZ GALICIA TANIA, ha elaborado la tesis profesional titulada “ La necesidad de otorgarle fortalecimiento jurídico a las determinaciones de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico”, bajo la dirección del DR. JOSÉ MANUEL ROMERO GUEVARA, para obtener el Título de Licenciado en Derecho.

La alumna ha concluido la tesis de referencia, misma que llena a mi juicio los requisitos marcados en la Legislación Universitaria y en la normatividad escolar de la Universidad Latina para las tesis profesionales, por lo que otorgo la aprobación correspondiente para todos los efectos académicos correspondientes.

ATENTAMENTE

“LUX VIA SAPIENTIAS”

LIC. SANDRA LUZ HERNÁNDEZ ESTÉVEZ

DIRECTORA TÉCNICA

LICENCIATURA EN DERECHO

CAMPUS SUR

Agradecimientos

A Dios por darme una maravillosa familia;

A mis padres por darme la vida;

A mi Universidad por ser la Institución mas noble; y

A mi asesor Dr. José Manuel Romero Guevara por esta realización.

Dedico esta Tesis:

A mis padres, José Guadalupe López y Luz Galicia Herrera porque me han dado todo su
apoyo, amor, confianza, y cariño;

A mis hermanos, Andy y Lucerito por su alegría y sonrisas en los momentos difíciles;

A Joselo, con amor

Gracias.

**LA NECESIDAD DE OTORGARLE FORTALECIMIENTO JURÍDICO A LAS
DETERMINACIONES DE LA COMISIÓN NACIONAL DE ARBITRAJE MÉDICO**

INDICE

INTRODUCCIÓN 1

CAPITULO 1

**MARCO CONCEPTUAL DE LA COMISIÓN NACIONAL DE ARBITRAJE
MEDICO**

1.1 Derecho Público 6

1.2 Derecho Administrativo 7

1.3 Administración Pública 9

1.4 Administración Centralizada y Desconcentración Administrativa 10

1.5 Administración Paraestatal y Descentralización Administrativa 15

1.6 Tribunal Autónomo Especializado 21

1.7 Acto de Autoridad 23

1.8 Comisión 30

1.9 Acuerdo Administrativo 33

1.10 Conciliación 33

1.11 Amigable Composición 35

1.12 Arbitraje 38

1.13 Mediación 45

1.14 Laudo Arbitral y Ejecución 45

Conclusiones Capitulares 50

CAPITULO 2
MARCO HISTÓRICO Y CRACION DE LA COMISIÓN NACIONAL DE
ARBITRAJE MEDICO

| | |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 2.1 La Comisión en General | 59 |
| 2.2 Surgimiento de las Comisiones en México (Naturaleza Jurídica) | 62 |
| 2.3 Comisiones Permanentes | 70 |
| 2.3.1 Comisión Federal de Electricidad | 70 |
| 2.3.2 Comisión Nacional Bancaria y de Valores | 71 |
| 2.3.3 Comisión Nacional del Agua | 74 |
| 2.4 Comisiones Transitorias | 76 |
| 2.4.1 Comisión Conmemorativa del XL Aniversario de la Secretaría de Salubridad y Asistencia. | 77 |
| 2.4.2 Comisión de Desarrollo de la Tribu Seri | 78 |
| 2.4.3 Comisión de Concordia y Pacificación | 82 |
| 2.5 Comités | 85 |
| 2.6 El Real Tribunal del Protomedicato | 86 |
| 2.7 Origen de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico | 90 |
| 2.7.1 (Naturaleza Jurídica y sus Atribuciones) | 93 |
| 2.8 Situación de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico dentro de la Administración Pública Federal en México. | 98 |
| 2.9 Integración de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico (Facultades y Atribuciones) | 100 |
| 2.10 Objeto, Características y Principios de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico | 109 |
| 2.11 Controversias en las que Actúa la Comisión Nacional de Arbitraje Médico | 114 |
| Conclusiones Capitulares | 117 |

CAPITULO 3
FUNDAMENTO JURIDICO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE ARBITRAJE
MÉDICO

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------|
| 3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. | 123 |
| 3.2 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. | 125 |
| 3.3 Ley General de Salud. | 129 |
| 3.4 Reglamento Interior de la Secretaría de Salud. | 131 |
| 3.5 Decreto de Creación de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico. | 134 |
| 3.6 Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico. | 138 |
| 3.7 Reglamento de Procedimientos para la Atención de Quejas de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico. | 140 |
| Conclusiones Capitulares | 143 |

CAPITULO 4
PROCEDIMIENTOS PARA LA ATENCIÓN DE QUEJAS ANTE LA COMISIÓN
NACIONAL DE ARBITRAJE MÉDICO Y SU FORTALECIMIENTO JURÍDICO
EN SUS DETERMINACIONES

| | |
|--------------------------------------------|------------|
| 4.1 Procedimiento de Conciliación | 149 |
| 4.2 Amigable Composición | 158 |
| 4.3 Procedimiento Arbitral | 159 |
| 4.3.1 Acuerdo (Compromiso Arbitral) | 161 |
| 4.3.2 Procedimiento | 163 |
| 4.3.3 Laudo | 165 |
| 4.3.4 Ejecución | 166 |

| | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----|
| 4.4 Acto Administrativo | 171 |
| 4.4.1 Características del Acto Administrativo | 174 |
| 4.4.2 Elementos Que Constituyen el Acto Administrativo | 176 |
| 4.4.3 Modalidades del Acto Administrativo | 178 |
| 4.5 Opinión Particular Sobre las Resoluciones de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico | 182 |
| 4.6 Opinión Técnica y Dictamen Técnico de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico | 183 |
| 4.7 La Atención de Quejas Originadas en los Estados de la República Mexicana por la Comisión Nacional de Arbitraje Médico. | 187 |
| 4.8 Resultados Sobre las Actuaciones de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico | 193 |
| 4.9 Autonomía Técnica de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico | 206 |
| 4.10 Opinión de Diversos Traductores Sobre la Comisión Nacional de Arbitraje Médico | 209 |
| 4.11 Propuesta para el Fortalecimiento Jurídico de las Determinaciones que Emite la Comisión Nacional de Arbitraje Médico | 228 |
| Conclusiones Capitulares | 235 |
| | |
| CONCLUSIONES FINALES | 249 |
| BIBLIOGRAFIA | 262 |
| LEGISLACION | 264 |
| DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS | 266 |
| HEMEROGRAFIA | 267 |
| REVISTAS | 270 |

INTRODUCCION

Considero que el estudio del Derecho Administrativo es importante porque contiene las normas relativas a la Administración Pública y es ésta la realizadora de servicios y prestaciones que los ciudadanos exigen al Estado para el desarrollo de la actividad individual y colectiva, es decir, realiza la satisfacción de necesidades públicas, dentro de un Estado de bienestar social. Asimismo, abarca el régimen de organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo y las normas que regulan la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa, es decir norma el ejercicio de las atribuciones del Estado y de las entidades con personalidad jurídica distinta de aquel, que realizan actividades administrativas, como es el caso particular de estudio de esta tesis, el de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud.

Por lo tanto, la forma de organización administrativa se adecua a las exigencias existentes del pueblo, donde el Estado para poder atenderlas y realizar sus funciones, crea entes que coadyuvan con su actividad pública.

Asimismo, se llevan a cabo acciones que conllevan a modificar la administración estatal, considerando sus efectos en la organización pública. Así el aparato administrativo resulta ser el reflejo del sistema económico y social de una nación. Cambio que se logra por las relaciones permeables entre los sectores social y privado gracias a la apertura estatal y la nueva corriente democrática.

No obstante, para que la estructura administrativa se ajuste a la realidad anteponiendo los intereses generales se debe estar en correspondencia con lo estrictamente definido por la ley. Precisamente, la realidad en que vivimos ha sufrido muchos cambios, lo que obliga a modificar las atribuciones del Estado que se han visto incrementadas en los últimos tiempos, con efectos en la organización pública y particularmente en el campo de la administración estatal, dando lugar a una mayor injerencia de los entes públicos en diversas actividades lo que ha dado lugar a cambios constitucionales que dan paso a la llamada rectoría del Estado en

materia económica, que a su vez alteró la estructura estadual, en donde ya tenemos la administración centralizada y se gestó la llamada administración paraestatal formada por los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

De esta forma el Estado dentro de la administración centralizada y paraestatal, realiza funciones por conducto de los entes denominados comisiones, que son creadas para realizar una actividad con una especialidad técnica.

De esta manera, el interés que motivó para realizar el presente trabajo, se manifestó por el surgimiento de un órgano desconcentrado denominado Comisión Nacional de Arbitraje Médico (CONAMED) que constituye una respuesta novedosa a las inquietudes de la sociedad mexicana respecto a la necesidad de mejorar la atención médica así como la calidad en la prestación de los servicios médicos, tanto en las instituciones públicas, privadas y sociales, así como de los profesionales, técnicos y auxiliares que ejerzan libremente cualquier actividad relacionada con la práctica médica.

Por primera vez, existe un órgano especializado en el campo de la medicina y el derecho, encargado de dirimir los conflictos suscitados entre los prestadores de servicios y los usuarios mediante la conciliación o el arbitraje, con el propósito de salvaguardar el derecho a la protección de la salud y con ello elevar la calidad de los servicios de salud.

Se considera que la CONAMED, es el medio jurídico idóneo para que en nuestro país se fortalezca la relación médico-paciente y se eleve la calidad y oportunidad de los servicios de salud en beneficio de la población en general, dando plena vigencia y validez al Derecho a la Protección de la Salud, con lo cual se fomenta en México una cultura del arbitraje y la conciliación, evitando el riesgo de sucumbir ante una medicina defensiva y a las confrontaciones ante los tribunales jurisdiccionales que en la mayoría de los casos resulta un procedimiento largo y costoso y el riesgo de sucumbir a una medicina defensiva. Sin embargo, tiene limitaciones por su reciente creación al no contar con medios coercitivos que hagan efectiva su actuación, por lo tanto, al otorgarle facultades de autoridad le daría la fuerza

necesaria para ejecutar sus laudos y así, dar la confianza suficiente a los usuarios y a los prestadores de servicios médicos, para que pongan en manos de la CONAMED, la resolución de sus controversias en beneficio de la población mexicana y de esta manera se eleve la calidad de los servicios que se brindan en toda la República Mexicana.

Por estas razones, el objetivo de la presente tesis es proponer que se le otorgue a la CONAMED naturaleza jurídica de un organismo descentralizado autónomo del Poder Ejecutivo, a fin de que se le proporcione facultades de autoridad para ejecutar sus laudos, imponer sanciones y medidas disciplinarias para un mejor desempeño de su labor y en su caso, realizar el cálculo de alguna indemnización y obligar al cumplimiento de la misma, asimismo al ser autónomo del Ejecutivo, se daría confianza a la sociedad para acudir ante ella a resolver su conflicto de manera imparcial, evitando pensar que la Comisión actúa como juez y parte al depender de la SSA encubriendo al gremio médico de sus faltas.

Para que esto sea posible, es necesario modificar y establecer adiciones al Decreto de Creación de la CONAMED, preceptos que fortalezcan sus facultades al emitir sus recomendaciones, laudos y opiniones técnicas para que éstas tengan fuerza legal imperativa, asimismo ampliar sus atribuciones para ejercer actos de autoridad y que actúe no solo como órgano consultor sino también resolutivo, esto con la finalidad de que la sociedad vea a la Conamed como un verdadero recurso e instancia legal ante el cual ampararse para la resolución de sus inconformidades médicas y así evitarle cargas excesivas de trabajo a las autoridades encargadas de la procuración e impartición de justicia, todo esto con el fin de mejorar la calidad de los servicios de salud en nuestro país.

Las ventajas que tendría el hecho de que la CONAMED gozara de una autonomía no sólo técnica sino también orgánica e imperativa, es decir, el poder ejecutar por sí sus laudos sin la necesidad de homologarlo ante un juez de primera instancia serían: no se dejaría en estado de indefensión a ninguna de las partes, ya que al otorgársele facultades de autoridad, la CONAMED sería autoridad para efectos del Amparo y por lo tanto, procedería el Juicio de Garantías y se evitaría el exceso de trabajo a las autoridades encargadas de la procuración e

impartición de justicia, asimismo se evitaría pensar que la CONAMED actúa como Juez y Parte al depender de la SSA, defendiendo al gremio médico.

La presente investigación consta de cuatro capítulos, en el Primer Capítulo se describen, los conceptos básicos que manejaremos en el presente trabajo, a fin de comprender con más claridad el contenido de esta tesis, como son Derecho Público, Derecho Administrativo, Administración Pública, Administración Centralizada y Desconcentración Administrativa, Administración Paraestatal y Descentralización Administrativa, Tribunal Autónomo Especializado, Acto de Autoridad, Comisión (Comisiones Permanentes, Comisiones Transitorias y Comités), Acuerdo Administrativo, Conciliación, Amigable Composición, Arbitraje, Mediación; asimismo explicaremos las diferencias entre Opinión Técnica y Dictamen Técnico, y finalmente conoceremos que es el Laudo Arbitral y la Ejecución.

En el Segundo Capítulo explicaremos qué son las Comisiones en general, sus antecedentes, conoceremos qué son las Comisiones Permanentes, las Transitorias y los Comités, así como el Tribunal del Protomedicato en la Nueva España, por otra parte, se explicará la finalidad de la CONAMED, su origen, cómo está estructurada la Comisión, su funcionamiento, su objeto y el tipo de actividades que desempeña, así como las controversias en las que actúa, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud.

El Tercer Capítulo se hace referencia al fundamento jurídico que les da sustento a las comisiones en general, asimismo el que regula la organización y funcionamiento interno de la CONAMED, así como a los dictámenes, laudos y opiniones técnicas emitidos por la misma.

Finalmente en el Cuarto Capítulo se estudian los procedimientos de conciliación y arbitraje ante la CONAMED, también se estudian las diferentes formas de actuación de la Administración Pública Federal, haciendo una diferenciación entre acto de autoridad y acto administrativo, además se vierte la opinión particular sobre la naturaleza de los laudos, opiniones técnicas y resoluciones de la Comisión, y finalmente se hace la propuesta de otorgarle fortalecimiento jurídico a las determinaciones que emite la CONAMED.

La metodología empleada en el desarrollo de esta tesis consistió en la aplicación equilibrada de los métodos tradicionales que son el inductivo, deductivo, analógico y sintético, así como del método histórico en la parte conducente del desarrollo del Capítulo 2. Asimismo se utilizó la investigación de campo consistente en las visitas de información y estudio a la Comisión Nacional de Arbitraje Médico; la técnica de investigación consistió en la recopilación y análisis bibliográfico, legislativo y hemerográfico sobre el tema desarrollado.

A lo largo de todos los Capítulos de la presente tesis se emplearán indistintamente, para referirse a la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, el nombre completo de ésta, la Comisión, la institución o sólo la CONAMED.

CAPITULO 1

MARCO CONCEPTUAL DE LA COMISION NACIONAL DE ARBITRAJE MEDICO

En este capítulo desarrollaremos los conceptos básicos que manejaremos en el presente trabajo, a fin de comprender con más claridad el contenido de esta tesis.

1.1 Derecho Público

Debido ha que existen diversas teorías que define el concepto de Derecho y que no hay una opinión acorde a este concepto, considero que la definición del Dr. Acosta es la más completa definiéndolo como “un sistema de normas bilaterales, externas, heterónomas y coercibles con profundo contenido consuetudinario, espiritual y ético que sirve de instrumento a una determinada sociedad humana para encauzar y regular la interferencia intersubjetiva de sus componentes, así como las relaciones con otras sociedades humanas, en busca de la realización de los fines comunes y en vista de valores que le son correlativos como la justicia, la libertad, la seguridad y la justicia social”.¹

Toda vez que resulta evidente que las relaciones humanas no son iguales, el Derecho Administrativo se ha considerado que es una rama del Derecho Público desde el punto de vista teórico y por razones de especialización, objeto de estudio, método y sistema.

“Entendemos por Derecho Público el conjunto de normas (Constitución, leyes orgánicas, reglamentos) que regulan la estructura, organización y funcionamiento del Estado y su actividad encaminada al cumplimiento de sus fines, cuando interviene en relaciones con los particulares, con el carácter de autoridad.

Derecho Privado es el conjunto de normas que regulan las relaciones de los particulares entre sí y aquellas en las que el Estado intervenga y en las que no haga uso de su carácter de autoridad, sin que por ello pierda su carácter de ente público”.²

¹ ACOSTA ROMERO, Miguel. *Teoría General del Derecho Administrativo* “Primer Curso”. Porrúa, México, 1999. Pág. 11.

² *Ibidem*, pág. 17.

Ambas ramas del Derecho debemos comprenderlas desde un punto de vista didáctico, ya que se puede considerar que tanto el Estado como la Administración Pública se regulan por normas que corresponden a ambos conceptos jurídicos, sin que afecte la naturaleza jurídica del Estado o sus relaciones.

Así encontramos normas que sean consideradas del Derecho Público como la Constitución o las leyes orgánicas del Poder Ejecutivo en las que estructuran al Estado mismo y crean organismos descentralizados o empresas y las leyes administrativas que regulan materias específicas que atribuyen competencia a esos órganos y las relaciones de éstos con los particulares, es decir normas que se refieren al funcionamiento, facultades y deberes de los órganos. Sin embargo también existen normas de Derecho Privado que regulan la actividad del Estado y abarca normas por las que se ejercita la responsabilidad de los particulares en los límites creados que éste reconoce, en donde los sujetos ya sean activos o pasivos actúen como particulares, es decir en donde el Estado no haga uso de su carácter de autoridad.

1.2 Derecho Administrativo

‘El origen del Derecho Administrativo es relativamente reciente, dado que requirió de condiciones históricas de Estado y fue indispensable que como reacción a la arbitrariedad, se asegurara jurídicamente la libertad de los ciudadanos a través del Estado de Derecho, lugar en donde se desenvuelve el derecho administrativo.

Surge sólo, cuando la actividad administrativa está regulada por normas jurídicas exteriormente obligatorias y distintas a los que rigen a los particulares y no cuando se descubre en el tiempo la aparición de alguna norma relativa a la administración pública’.³ Lo que verdaderamente hace surgir al Derecho Administrativo es la juricidad de las normas de acción y de organización administrativa y el acatamiento por parte del Estado a los dictados de la ley.

³ OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Quinta Edición. Porrúa, México, 1988. Pág. 23.

Concepto: “Es la rama del Derecho Público que regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa, abarca por una parte, el régimen de organización y funcionamiento del Poder Ejecutivo, y por otra, las normas que regulan la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa. Se abarcan los aspectos formal y material de la administración”.⁴

“Derecho Administrativo es la parte del Derecho Público, que determina la organización y comportamiento de la administración directa e indirecta del Estado, en interés de la satisfacción de las necesidades públicas, y que disciplina a la vez sus relaciones jurídicas con el administrado”⁵

“El Derecho Administrativo es aquella parte del Derecho Público que determina la organización y comportamiento de la administración directa e indirecta del Estado, disciplinando sus relaciones jurídicas con el administrado”.⁶

Considero que esta definición del maestro Garrido es la más completa y la que además define perfectamente sin descuidar ninguna función del Derecho Administrativo, por lo tanto considero que es necesario destacar que esta definición contiene normas de organización, es decir de estructura y comportamiento que regulan las relaciones entre la administración y los particulares de la administración; abarca tanto la administración directa como indirecta, esto quiere decir que comprende a la administración del Estado y también al de las entidades que realizan actividades administrativas; por último disciplina las relaciones jurídicas con el administrado y satisface las necesidades esenciales de la colectividad. Por lo tanto considero que el objeto de estudio del Derecho Administrativo es la regulación y estudio de la administración pública, la actividad administrativa y las relaciones jurídicas con el administrado.

⁴ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Porrúa, México, 1998. Pág. 109.

⁵ OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Ob. Cit. Pág. 31.

⁶ GARRIDO FALLA, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. Volumen I, Tecnos, España, 1989. Pág. 109

1.3 Administración Pública

La Administración Pública es parte importante del Poder Ejecutivo ya que es uno de los poderes en donde se deposita la soberanía, es una forma especial de organización por parte del Estado, con la finalidad de satisfacer los intereses colectivos por medio de la función administrativa, teniendo a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros Poderes, adoptando una forma de organización jerarquizada.

Administrar es realizar una serie de actos para conseguir una finalidad determinada. “Desde el punto de vista formal la Administración Pública debe entenderse como el organismo público que ha recibido el poder político, la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales y desde el punto de vista material es la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y de existencia propia, tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de sumisión”.⁷

La Administración Pública Federal orgánicamente está compuesta por: el Presidente de la República (Poder Ejecutivo), las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, la Procuraduría General de la República, y todos los órganos centralizados, desconcentrados, descentralizados, empresas, sociedades mercantiles y fideicomisos públicos.

La Administración Pública Local esta compuesta por el gobernador y todos los órganos que dependen de él en forma centralizada, desconcentrada, descentralizada o de empresas estatales.

Las formas de organización de la Administración Pública son: la Centralización (existe cuando los órganos se encuentran en diversos niveles pero todos en un nivel de dependencia hasta el poder Ejecutivo), la desconcentración (consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia en favor de órganos que le están subordinados jerárquicamente), la descentralización (consiste en la delegación de actividades administrativas a organismos desvinculados de las Dependencias) y las empresas de participación estatal y las sociedades mercantiles (son una forma de

⁷ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Ob. Cit. Pág. 119.

organización en donde el Estado interviene como una manera directa en la economía del país).

En el derecho mexicano las formas de organización administrativa del Estado, están previstas en el artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así la Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal conforme a la Ley que expida el Congreso de la Unión, es decir, La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación, que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las Entidades Paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación (Tutela Administrativa).

Las leyes determinarán las relaciones entre las Entidades Paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos (coordinación administrativa) Artículo 90 Constitucional, fracción segunda.

1.4 Administración Centralizada y Desconcentración Administrativa

“Se llama Centralización a la estructura en la cual el conjunto de órganos administrativos de un país están enlazados bajo la dirección de un órgano central único y encuentra su apoyo en el principio de la diversidad de funciones, pero dentro de un orden o relación en el que el impulso lo lleven los centros superiores y la ejecución los subordinados o inferiores”⁸

En nuestra Administración pública los órganos dependen inmediatamente y directamente del titular del Poder Ejecutivo con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.

Es posible decir que existe centralización administrativa cuando la materia y la actividad de determinados órganos son de interés general, dirigidos a los miembros de la colectividad y se desarrollan directamente por el mismo Estado a través de sus propios órganos centrales. Centralizar significa acumular en manos del gobierno Federal todo lo que existe en un pueblo.

⁸ OLIVERA TORO, Jorge. Ob. Cit. Pág. 288.

De lo mencionado se desprende que en la Administración Pública Federal y dentro del marco de las actividades que le corresponden, existen unas que son de interés general y otros que, sin dejar de ser actividades públicas, no está en juego el bienestar de la colectividad.

En este caso el primer tipo de actividades mencionadas, se lo reserva la Administración Pública Centralizada, debido a que fundamentalmente se requiere carácter de autoridad y de peso específico de la administración para su realización.⁹

Es de considerarse que la unidad y coordinación de la Administración Centralizada, es un problema de gran magnitud en un aparato de las dimensiones que se da en México, pero su unidad se logra a través de: "...un conjunto de órganos superiores, que mandan en relación de estricta dependencia; de órganos inferiores que obedecen las ordenes e instrucciones de aquellos".¹⁰

Ahora bien, "la unidad y la coordinación de una estructura administrativa centralizada, logra su eficiencia merced de un sistema de controles que se integra con los recursos administrativos y con la vigilancia del poder central sobre los órganos inferiores a través de los siguientes actos administrativos: a) la autorización o facultad para actuar; b) la aprobación o ratificación de un acto; c) el visto bueno o conformidad previa con el acto; d) la suspensión o detención del acto para su examen; e) la intervención o fiscalización directa en la actividad del funcionario".¹¹

Asimismo, además de la relación de jerarquía de los órganos superiores sobre los inferiores, implican también los poderes de nombramiento, de mando, de vigilancia, disciplinario, de revisión y poder para la resolución de conflictos de competencia; dichos poderes se refieren, unos a la persona de los titulares de los órganos jerarquizados y otros, a los actos que realizan.

⁹ RUIZ MASSIEU, José F. Estudios Jurídicos Sobre la Nueva Administración Pública. Limusa, México, 1989.

¹⁰ Idem.

¹¹ Idem.

La Administración Pública Centralizada, de acuerdo con la LOAPF se conforma fundamentalmente con los siguientes órganos y organismos: Artículo 1º, párrafo segundo.- La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado (con sus órganos desconcentrados, un ejemplo lo constituye el caso concreto de estudio en esta tesis, la Comisión Nacional de Arbitraje Médico), Departamentos Administrativos y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Desconcentración Administrativa

El punto de partida de la desconcentración en la administración institucional lo encontramos en la Ley Orgánica de la Administración Pública, en sus numerales 1, 2, 3, 45 y 46, y es en este mismo ordenamiento donde se encuentra el fundamento jurídico de la desconcentración, en los términos del artículo 17, que indica: “Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables”.

La desconcentración se da con la transferencia a órganos inferiores de atribuciones realizadas dentro de una organización administrativa jerarquizada, en donde el órgano superior vigila al órgano desconcentrado, ya que éste, adquiere la titularidad y ejercicio de la actividad desconcentrada y la imputación de los efectos de su actuación.¹²

En el Derecho Mexicano los órganos desconcentrados son creados mediante ley (ejemplo: Instituto Nacional de Antropología e Historia), decreto (Comisión Nacional de Arbitraje Médico), reglamento interior (Instituto Nacional de Ecología) y acuerdo (Instituto Mexicano de Comunicaciones); y pueden adoptar las siguientes formas: instituciones, institutos, consejos, comités, patronatos, uniones, comisiones y direcciones, las cuales no gozan de verdadera autonomía económica ni orgánica, con excepción de la autonomía técnica, que es la verdadera justificación de la desconcentración.

¹² LUCERO ESPINOSA, M. *Elementos de Derecho Administrativo*. Limusa, S.A de C.V., México 1992.

Según Elba Barreiros Mancilla, las ventajas de la desconcentración son las siguientes:

- a) La acción administrativa es más rápida y flexible, ahorra tiempo a los órganos superiores y descongestiona su actividad ya que no resuelven todos los asuntos.
- b) La acción administrativa se acerca a los particulares ya que el organismo desconcentrado puede estudiar y resolver, hasta cierto grado sus asuntos;
- c) Aumenta el espíritu de responsabilidad de los órganos inferiores al conferirles la dirección de determinados asuntos.¹³

Al otórgale facultad de decisión al órgano desconcentrado, éste puede manejarse más ágilmente y obtener una mayor eficacia administrativa, sin necesidad de acudir al órgano superior más que en ciertos casos trascendentales.

La desconcentración implica siempre una distribución de facultades entre los órganos superiores y los órganos inferiores, por lo que existe una variedad de estructuras desconcentradas y ésta puede darse de manera horizontal o periférica (territorial) y vertical o central; el territorio, por ministerio de ley resulta constitutivo de la *competencia*, particularmente en los casos en que los proveídos de los órganos desconcentrados afecten derechos de terceros. De suerte que, al titular originario de la *competencia* transferida corresponde fijar la adscripción territorial dentro de la cual el órgano desconcentrado ejercerá la competencia transmitida, tal como aparece en el artículo 17 de la LOAPF, que al reglamentar la potestad autoorganizativa del Ejecutivo Federal le permite la determinación geográfica de referencia, cuando no esté dispuesta de otra manera en la ley.

Opuestamente, en la desconcentración central, el dato de localización de intereses es irrelevante: se trata de la creación de un órgano de competencia general técnica especializada dotado de alguna individualidad financiera y funcional en relación con los demás órganos de la Dependencia, es decir consiste en delegar a órganos directamente dependientes determinadas facultades del órgano superior, para que actúe con mayor eficacia y flexibilidad.

¹³ ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. Ob. Cit. Pág. 461.

Como ya quedó expuesto, los órganos desconcentrados forman parte de la Administración Pública Centralizada, toda vez que en el marco de la jerarquía administrativa se encuentran también sujetos al orden piramidal jerárquico. La desconcentración administrativa más que jurídica es práctica, toda vez que sin eliminar los rasgos de autoridad y jerarquía se desconcentra una función para hacerla más ágil en lo interno sin perder el delegante, la facultad de dictar lo conducente en dicha función. La titularidad de las competencias, es esencial en los órganos desconcentrados, lo que es suficiente para diferenciar la desconcentración de la simple delegación de facultades o procedimientos.

La noción de desconcentración se experimenta en la administración centralizada como solución técnica a determinadas realidades extrajurídicas formalizadas en el concepto de intereses generales localizados según la geografía política, económica o administrativa. La organización desconcentrada se tipifica porque tiene autonomía técnica pero no orgánica, supervisada por el órgano del que depende, hay por lo tanto un nexo de jerarquía y dependencia, hay poder de nombramiento, de mando, etc. y tiene autonomía financiera de acuerdo al presupuesto establecido.

Ahora bien, el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española indica que autonomía es: 'potestad que dentro del Estado pueden gozar municipios, provincias, regiones u otras entidades de él, para regir intereses peculiares de su vida interior, mediante normas y órganos de gobierno propios' La autonomía técnica que se le otorga a la Comisión Nacional de Arbitraje Médico para emitir sus opiniones, acuerdos y laudos en la resolución de controversias por prestación de servicios médicos, se refiere a que dicha Comisión actúa con entera libertad, sin sujetarse a instrucciones de cualquier autoridad.

Por último considero importante mencionar las principales características de los órganos desconcentrados, a fin de que nos quede más claro dicho concepto:

- a) Son creados por una ley, decreto o reglamento;
- b) Dependen siempre de una Secretaría de Estado o del Ejecutivo;

- c) No tiene patrimonio ni personalidad jurídica propia, aunque puede tener presupuesto propio;
- d) Tiene autonomía técnica;
- e) Posee facultades limitadas, toda vez, que las decisiones importantes, requieren de la aprobación del órgano del cuál dependen;
- f) Pueden adoptar formas diferentes, ya sea patronatos, comisiones, comités, uniones, consejos o institutos.

1.5 Administración Paraestatal y Descentralización Administrativa

La Ley Orgánica de la Administración Pública en su artículo 1º, párrafo tercero, dispone que la Administración Pública Paraestatal se compone: de los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos.

Como antes se dijo, el artículo 90 constitucional dispone que la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal y que el Congreso definirá las bases generales de creación de las entidades Paraestatales, es decir, la Ley de las Entidades Paraestatales tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de dichos organismos.

La nomenclatura "Paraestatal" carece de contenido jurídico, toda vez que en ella se comprenden entidades de naturaleza diversa, por lo tanto hay que concluir que dicha expresión debe de utilizarse como una expresión cómoda aunque inexacta, para denominar a los organismos y empresas de participación estatal.

Para ubicar la frontera entre la centralización y la descentralización tenemos el concepto de personalidad jurídica, atribuida a los organismos que forman parte del sector paraestatal, (a excepción de los fideicomisos).

‘La descentralización administrativa consiste en confiar algunas actividades administrativas a “órganos” que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la de jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad de Poder.

La descentralización administrativa se distingue de la administración política que opera en el régimen federal, porque la primera se realiza exclusivamente en el ámbito del Poder Ejecutivo creada por el Poder Central y su competencia es derivada, mientras que la segunda implica una forma de Estado o de Gobierno, es decir, un régimen especial de los Poderes estatales frente a los Poderes federales, los Estados miembros son los que crean al Estado Federal y su competencia no es derivada, sino que por el contrario es originaria en el sentido de que las facultades no atribuidas expresamente al Estado Federal se entienden reservadas a los Estados miembros, existe también una autonomía de decisión, de actuación y de fijación de políticas interiores.’¹⁴

La creación de estos entes es por razones jurídicas y políticas con el objetivo de allanar el camino que separa a la administración y los administrados. En otros casos puede originarse por razones de tipo técnico que hace necesario que un órgano altamente especializado se haga cargo de cierta función.

Por otra parte, la doctrina afirma que existen tres modalidades de la descentralización que son:

a) Descentralización por Servicio:

Se da cuando se delega la ejecución de una función determinada por razones de carácter técnico, financiero o funcional a un organismo descentralizado de carácter autónomo e independiente. Un ejemplo de este tipo lo constituye la Comisión Federal de Electricidad.

¹⁴ FRAGA, Gabino. Ob. Cit. Pág. 199.

b) Descentralización por Colaboración:

Constituye una modalidad particular del ejercicio de la función administrativa, se origina cuando el Estado va adquiriendo mayor injerencia en la vida privada, se impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración, haciéndolas participar en el ejercicio de una función administrativa.¹⁵

Se caracteriza porque siendo una función típicamente del Estado es realizada por particulares, haciéndola en su nombre y no constituyendo parte de la Administración Pública.

c) Descentralización por Región:

Se da como una organización administrativa y política que maneja los intereses colectivos que corresponden a una población que habita en un determinado territorio; tal forma de descentralización se constituye en México como el municipio.

El Ejecutivo efectúa el control administrativo de las Entidades Paraestatales a través de los acuerdos de sectorización, de esta forma se confirma el rigor de las condiciones de control del poder central y la libertad necesaria de las personas descentralizadas (problema técnico de la tutela administrativa).

En una definición más amplia y general, la sectorización de la Administración Pública Federal, se entiende como el acto jurídico administrativo mediante el cual el Presidente de la República determina el agrupamiento de un conjunto de Entidades Paraestatales, bajo la coordinación de una Dependencia Centralizada. La sectorización es, por tanto, una convención de análisis, un sistema de trabajo.

El propósito de la coordinación consiste en asegurar la coherencia y convergencia de las acciones de la administración; la coordinación no es simplemente una técnica que puede ser estudiada fuera del contexto administrativo global, es una estrategia de las organizaciones administrativas para establecer su medio ambiente, un nuevo sistema de

¹⁵ *Ibidem*. Pág. 200.

relaciones sociales sobre bases diferentes de las obligaciones jurídicas tradicionales que aseguran la regularización de dichas relaciones.¹⁶

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, además de agrupar por sectores a los Organismos Descentralizados, Empresas de Participación Estatal y Fideicomisos, incluye por primera vez a las Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas, con la excepción que señala el Artículo 29 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, (Reformada y publicada en el Diario Oficial de la Federación de 14 de mayo de 1986).

"La sectorización de la Administración Pública Federal, está orientada al establecimiento y desarrollo de los mecanismos de "Coordinación Sectorial", que permitan al vasto universo de la "Administración Pública Paraestatal", organizarse más racionalmente mediante "Sectores Administrativos", sujetos a reglas de coordinación tanto con las dependencias de orientación y apoyo global como con los Secretarios de Estado o Jefes de Departamento Administrativos, que a razón de dichas reglas, tienen la responsabilidad de fungir como coordinadores de su sector correspondiente".¹⁷La LOAPF otorga al Ejecutivo Federal atribuciones para agrupar por Sectores a las Entidades Paraestatales para ser coordinadas por una Secretaría de Estado o Departamento Administrativo.

Conforme a estas disposiciones se han agrupado las Entidades Paraestatales bajo la coordinación de las Dependencias Coordinadoras del Sector, para que exista congruencia, eficacia y eficiencia en la Administración Pública mexicana.

Las leyes determinarán las relaciones entre las Entidades Paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado (coordinación administrativa) artículo 90 Constitucional fracción segunda.

¹⁶ Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, Boletín de Estudios Administrativos, Núm. 16, pág. 9.

¹⁷ Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, Boletín de Estudios Administrativos, Núm. 16, pág. 5.

Ahora bien la LOAPF en su artículo 45 considera como organismos descentralizados a aquellas entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea su estructura legal que adopten.

Por lo que hace al régimen patrimonial y financiero de los organismos descentralizados, en principio le corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público proyectar y calcular sus ingresos y egresos, así como todo lo que se refiere a la autorización de los financiamientos que han de constituir la deuda pública de esos organismos y a las Secretarías y Departamentos Administrativos encargados de la coordinación de los sectores en que se habrán de distribuir dichos organismos, corresponde planear, coordinar y evaluar la operación de ellos así como vigilar su regular funcionamiento.

También la Ley de Entidades Paraestatales, contiene un Capítulo específico sobre los organismos públicos descentralizados, a los que le son aplicables los artículos 1º al 13 y específicamente el Capítulo II, artículos 14 al 27 y 46 al 48; es importante destacar que dicha Ley no les llama organismos públicos descentralizados, sino les denomina organismos descentralizados.

El artículo 3º, 4º y 5º de la ley en comento, excluye como organismos descentralizados atendiendo a sus objetivos y a la naturaleza de sus funciones, a las universidades e instituciones de educación superior a las que la Ley les otorgó autonomía; la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Procuraduría Agraria y la Procuraduría Federal del Consumidor; el Banco de México, las sociedades nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas, los fondos y fideicomisos públicos de fomento, las entidades Paraestatales que formen parte del sistema financiero; el IMSS, ISSSTE, ISSFAM e INFONAVIT.

“Como personas jurídicas colectivas de derecho público, los organismos descentralizados tienen las siguientes características:

- a) Son creadas, invariablemente, por un acto legislativo, sea Ley del Congreso de la Unión, o bien Decreto del Ejecutivo, (Art. 45 LOAPF);
- b) Tienen régimen jurídico propio que regula su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y su actividad;
- c) Tienen personalidad jurídica propia que les otorga ese acto legislativo;
- d) Tienen denominación, (Artículo 15 fracción I de la LFEP);
- e) Tienen domicilio legal, es decir sede de las oficinas y dependencias y ámbito territorial, (Artículo 15 fracción II de la LFEP);
- f) Tienen órganos de dirección, administración y representación, (Artículos 9, 17 a 21 y 23 LFEP);
- g) Cuenta con una estructura administrativa interna, (Artículo 58 fracción VIII de la LFEP);
- h) Cuentan con patrimonio propio;
- i) Objeto, (Artículos 14 y 15, fracción III de la LFEP);
- j) La Finalidad que busca el Estado con la creación de esta clase de instituciones es procurar la satisfacción del interés general en forma más rápida, idónea y eficaz
- k) Régimen fiscal, la mayoría de estos organismos están exentos del pago de impuestos federales, locales y municipales. (Art. 24 del Código Fiscal de la Federación)".¹⁸

Algunos ejemplos de creación de organismos descentralizados son:

- a) Decreto por el que se crea el Colegio de Bachilleres como organismo descentralizado del Estado, con personalidad y patrimonio jurídico propio y domicilio en la Ciudad de México, (D.O.F. 26 de sept. 1973).
- b) Decreto por el que se crea la Universidad Pedagógica Nacional como organismo descentralizado, (D.O.F. 29 de agosto 1978).
- c) Decreto por el que se crea Petróleos Mexicanos (PEMEX) como organismo descentralizado del Estado, con personalidad y patrimonio jurídico propio y domicilio en la Ciudad de México, (D.O.F. 7 de junio de 1938).

¹⁸ FRAGA, Gabino. Ob. Cit. Pág. 496.

1.6 Tribunal Autónomo Especializado

“La palabra Tribunal tiene varias acepciones:

- a) Lugar donde se administra justicia; b) La institución pública integrada por los jueces, magistrados, funcionarios auxiliares y empleados que, como integrantes de un órgano de Estado, tiene la función de administrar justicia”.¹⁹
- b) “Tribunal es el órgano del Poder Judicial, unipersonal o colegiado, investido de la función jurisdiccional.”²⁰

Los elementos que caracterizan a todo tribunal son: los de imparcialidad, especialidad, autonomía y autoridad.

El término jurisdicción hace referencia al poder del Estado de impartir justicia por medio de los tribunales o de otros órganos en los asuntos que llegan a su conocimiento, Escriche define a la jurisdicción como el poder o autoridad que tiene alguno para gobernar y poner en ejecución las leyes y especialmente, la potestad de que se hayan revestido los jueces para administrar justicia o sea, para conocer de asuntos y decidirlos o sentenciarlos con arreglo a las leyes; Manresa y Navarro establecen que la jurisdicción es la potestad de que se hayan revestidos los jueces para administrar justicia.²¹

Los tribunales como autoridad, tienen la facultad de imperio, tanto para decidir como para imponer coactivamente sus decisiones. La actividad que los jueces realizan en el proceso es, por tanto, no sólo declarativa sino también ejecutiva de la resolución que se dicte cuando sea necesario, la función del juez no consiste únicamente en dar la razón al que la tenga, sino que se extiende a hacer efectivo el mandato contenido en la sentencia cuando el vencido no la cumple voluntariamente. La jurisdicción es una actividad estatal ejercida en su mayor volumen por los jueces profesionales o jueces funcionarios, pero que comparten con ellos, en la forma legalmente señalada, los jueces no profesionales (jurados, árbitros, etc)²²

¹⁹ PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal. Vigésimaquinta Edición, Edit. Porrúa, México, 1999. Pág. 778.

²⁰ COUTURE, Eduardo. J. Vocabulario Jurídico. Depalma. Buenos Aires, Argentina, 1993. Pág. 572.

²¹ PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal. Ob. Cit. Pág. 511.

²² DE PINA VARA, Rafael; Diccionario de Derecho. Decimosexta Edición, Porrúa. México, 1990. Pág. 117

La autonomía es la facultad conferida a un órgano para actuar en forma independiente en la materia sustantiva que le ha sido delegada, sin sujetarse a las disposiciones o instrucciones de un órgano superior.

Los tribunales de derecho son aquellos que ejercen la facultad jurisdiccional, aplicando el derecho mediante la situación de la norma jurídica al caso concreto para dirimir una controversia.

Los tribunales de equidad son aquellos que al aplicar la ley toman en cuenta las particularidades específicas del caso concreto, para que la ley no sea aplicada en todo su rigor, sino por el contrario atenuada por las circunstancias especiales del sujeto a quien se aplica, o sea, que el juez de equidad aplica la ley mitigando su rigor, es decir tienen un margen más amplio para la interpretación y la integración de las normas que los tribunales del orden común.

Los tribunales de conciencia son aquellos que resuelven los conflictos sin vincularse al derecho, o a la aplicación de la ley, sino más bien atendiendo a reglas éticas y de conciencia.

Los tribunales autónomos especializados son aquellos organismos jurisdiccionales que gozan de autonomía para dictar sus fallos, se crean con la finalidad de resolver controversias especiales y resuelven de pleno derecho.

“La Jurisdicción especial es aquella que se ejerce con limitación a asuntos determinados o respecto de personas que por su clase, estado o profesión, están sujetos a ella, como por ejemplo la jurisdicción militar, la mercantil, la del trabajo, etc.”²³

Como ejemplo podemos citar al Tribunal Fiscal de la Federación que es un organismo judicial que conoce de controversias entre los causantes y las autoridades fiscales federales, así como de otros conflictos semejantes y que está dotado de plena autonomía para dictar sus fallos.

²³ *Ibidem*, pág. 513.

Otro ejemplo lo es el Tribunal Federal de lo Contencioso Electoral que es un órgano jurisdiccional, autónomo, que resuelve de pleno derecho y que es competente para conocer y resolver los conflictos que se presenten en materia electoral.

1.7 Acto de Autoridad

Las funciones de la Administración Pública Federal son las de la sociedad (seguridad, justicia, bienestar en el orden económico y cultural); pero la sociedad sin el Estado no podría garantizar esas funciones. De esta forma, el Estado no tiene funciones distintas de aquellas que interesan a la sociedad, sino que son las de la sociedad misma; los fines del Estado son los fines de la sociedad y los de esta son los fines comunes de las personas que la forman.²⁴

Aunque la Administración Pública está totalmente sometida al derecho, tanto en su organización como en su actuar, se señala que no todas las tareas que aquella realiza son actos de naturaleza jurídica, sino que existen al lado de estas, operaciones materiales de contenido metajurídico.²⁵

En términos generales, se puede decir que no son actos administrativos los que se mantienen en la esfera jurídica de la administración, sin ocasionar a esta esfera, ni a la de los particulares, ninguna modificación. El Estado exterioriza su función mediante, diferentes actos.

Excluimos como actos administrativos los llamados según la terminología doctrinal "actos de gobierno o políticos", que dan fuerza, impulso supremo y dirección a toda la vida y acción del Estado, como la más alta actividad estatal; y también los actos de administración sometidos al régimen de derecho privado, sin que ello signifique que a estos últimos no se les considere actos de la administración. Los primeros, que forman una categoría más o menos vasta, escapan del control contencioso, los segundos sin ser actos administrativos si lo son de la administración.²⁶

²⁴ BIELSA, Rafael. *Derecho Administrativo*, T II, 6ª Edición, Roque Depalma Ed, Buenos Aires, 1964. pág. 64.

²⁵ OLIVERA TORO, Jorge.. Ob. Cit. pág. 102.

²⁶ Idem.

Tipos de Actos:

- a) Actos legislativos y jurisdiccionales del Poder Ejecutivo Federal.- En atención al criterio material, el titular de ese poder realiza actos legislativos y jurisdiccionales. Por cuanto a los primeros la doctrina se encuentra dividida; unos consideran al reglamento, con indudables contenidos normativos, como un acto administrativo y otros le niegan tal carácter. En este sentido el reglamento tiene todos los elementos y características del acto administrativo, por lo tanto no debemos distinguirlo, pero los actos jurisdiccionales no tienen aquellos elementos y características.
- b) Actos formales y materiales del Poder Legislativo Federal.- Los primeros consisten en legislar, los segundos decidir y sentenciar, éstas funciones no son esenciales se realizan por excepción.
- c) Actos formales y materiales del Poder Judicial Federal.- Los primeros juzgar, los segundos legislar y decidir.
- d) Actos de administración realizados por los poderes Legislativos, Ejecutivo y Judicial.- Para apreciar lo anterior se distingue: “en las funciones de la parte decisoria y la parte operativa, la primera corresponde a los actos administrativos y la segunda a los de administración. Los primeros son externos y éstos últimos internos.”²⁷

Asimismo, “se excluye como actos administrativos los actos de gobierno que están sometidos al régimen de derecho privado”.²⁸

Ahora bien, de acuerdo con la doctrina, existen relaciones jurídicas que derivan de la actuación del Estado y sus órganos:

“Relaciones de coordinación: son los vínculos que se entablan por una diversidad de causas, entre dos o más personas físicas o morales, en su calidad de gobernados.

Relaciones de supraordinación: son las que se efectúan entre los diferentes órganos de gobierno en el desempeño de sus atribuciones”.²⁹

²⁷ RIVERO, Jean. Citado por Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Pág. 229.

²⁸ OLIVERA TORO, Jorge. Ob. Cit. págs. 145 y 146.

²⁹ Jurisprudencia.- Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra. Cuándo tiene el carácter de autoridad para los efectos del juicio de amparo. Tesis: J/2°. 49/45. Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Época: 9ª, Tomo: II, septiembre de 1995, pág. 212.

Las relaciones de supra a subordinación son: las que surgen entre los órganos de autoridad, por una parte, y el gobernado, por la otra. En dichas relaciones la autoridad desempeña frente al particular los actos de autoridad propiamente dichos, que tienen como características la unilateralidad, la imperatividad y la coercitividad. Se dice que tales actos son unilaterales porque su existencia sólo depende de la voluntad de la autoridad; son imperativos en virtud de que se imponen aun en contra de la voluntad del gobernado, y son coercitivos dado que si no se acatan voluntariamente, se puede lograr su cumplimiento coactivo mediante el uso de la fuerza pública.

En otros términos, el calificativo de acto de autoridad involucra a un órgano del Estado constituido por una persona o por un cuerpo colegiado, quien ejecuta actos en ejercicio de su poder, actos que modifican, crean o extinguen una situación de hecho o derecho por medio de una decisión, con la ejecución de esa decisión, o bien por ambas.

Al respecto Gabino Fraga expresa:

“Cuando las facultades otorgadas a un órgano implican el poder de decisión y ejecución, es decir, la autorización para realizar actos de naturaleza jurídica que afecten la esfera de los particulares y la de imponer a éstos sus determinaciones, se tiene el concepto de autoridad, de esta forma los órganos de la administración que tienen el carácter de autoridades, pueden concentrar en sus facultades las de decisión y las de ejecución; y en este caso se les conoce con el nombre de órganos ejecutivos; pero también puede suceder que sólo tengan facultades de decisión y que la ejecución en sus determinaciones se lleve a cabo por otro órgano diferente”.³⁰

Además, para que el acto de un órgano estatal sea conceptuado como tal, debe realizarse con motivo de relaciones de supra a subordinación; o sea entre sujetos colocados en diferentes planos, los particulares por un lado y el Estado por el otro, este último investido con su imperio, en consecuencia, con la realización de sus funciones, la Administración Pública realiza actos denominados administrativos.

³⁰ FRAGA, Gabinp. Ob. Cit. pág. 126.

Acto de Autoridad.

El Estado al dar atención a los requerimientos de los grupos sociales que representa, se expresa a través de actos jurídicos que producen un efecto o consecuencias de derecho que derivan en un encuadramiento dentro de la función administrativa, toda vez que por hechos jurídicos inherentes a acontecimientos naturales o del hombre se crean consecuencias jurídicas.

Dichos actos los realiza la Administración Pública, afectando en sentido positivo o negativo a los gobernados; en tal sentido es preciso definir qué es el acto emitido por la autoridad.

Acto de autoridad.- Es aquél que realiza, en cumplimiento de sus funciones y dentro de la esfera de sus atribuciones oficiales, un funcionario público revestido de autoridad.³¹ En este sentido el acto de autoridad es "el que realiza la administración pública como tal en cumplimiento de sus funciones jurídicas: reglamentos, decretos, órdenes y resoluciones".³²

Se señala en lo conducente: autoridad.- Los juristas entienden por autoridad: la posesión de quien se encuentra investido de facultades o funciones o la persona o cosa que goza (o se le atribuye) fuerza, ascendencia u obligatoriedad. Por extensión la expresión se aplica para designar a los individuos u órganos que participan del poder público, nombrando así a los detentadores (legítimos del poder).³³

De lo anterior se desprende que el significado persistente de autoridad expresa, primeramente, ascendencia, fuerza, vínculo; en segundo lugar, manifiesta capacidad, atributo, potestad, función; por último, se refiere a los individuos o entidades investidos de estas facultades o funciones.

Estos tres significados descriptivos (estrechamente relacionados entre sí) reciben la carga ritual, mágica o ideológica que rodea los usos de autoridad, la cual indica el poder o capacidad de un individuo (o grupo) para modificar la situación jurídica existente.

³¹ DE PINA VARA, Rafael; De Pina, Rafael, *Diccionario de Derecho*. Ob. Cit. Pág. 51,

³² RAMÍREZ GRONDA, Juan D., *Diccionario Jurídico*, 10ª. Edición Actualizada, Ed. Claridad, Argentina, 1990, pág.

33

³³ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. *Diccionario Jurídico*. Ob. Cit. pág. 253.

De esta forma, en la interacción de la sociedad y el Estado, éste crea el acto de autoridad como una manifestación unilateral y externa de voluntad de cumplimiento forzoso que expresa la decisión de un órgano competente, en ejercicio de la potestad pública, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue derechos u obligaciones, y que es impugnabile al considerarse que afecta los intereses jurídicos tutelados por la ley.

Un acto de autoridad lo emite la persona moral investida con las facultades que le marcan las leyes, esto será su competencia, en este sentido vertimos la siguiente jurisprudencia:

*Autoridades responsables.- Lo son, no solamente la autoridad superior que ordena el acto, sino también las subalternas que lo ejecutan o tratan de ejecutarlo.*³⁴ La CONAMED, es un órgano subalterno de la Secretaría de Salud; depende orgánicamente de esta última.

Por lo tanto, la autoridad al realizar sus funciones emite actos de autoridad, al respecto el Artículo 16 constitucional exige que en todo acto de autoridad se funde y motive la causa legal del procedimiento. Para cumplir con este mandamiento deben satisfacerse dos clases de requisitos, uno de forma y otro de fondo. *“El elemento formal queda surtido cuando en el acuerdo, orden o resolución se expresen los motivos y las disposiciones legales que se consideren aplicables. Para integrar el segundo elemento, es necesario que los motivos invocados sean reales y ciertos, y que conforme a los preceptos citados sean bastantes para provocar un acto de autoridad”.*³⁵

Las garantías de legalidad y seguridad jurídica contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, tienen el alcance de exigir que todos los actos de autoridad, ya sea de molestia o de privación a los gobernados, deben ser emitidos por autoridad competente y cumpliéndose las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, es decir, debe constar por escrito, fundándose y motivándose la causa generadora de la providencia, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien esté legitimado para ello, expresándose el dispositivo, acuerdo o decreto que le otorgue tal

³⁴ Semanario Judicial de la Federación, Pleno, Epoca 5A, Tomo 1, pág. 65.

³⁵ Semanario Judicial de la Federación, Pleno, Epoca 5A, Tomo CXIX pág. 2016.

legitimación que le da eficacia jurídica, pues en caso contrario se dejaría al afectado en estado de indefensión para examinar si la situación de ésta se encuentra dentro del ámbito competencial respectivo.

*** Determinación de acto de autoridad para los efectos del juicio de amparo.**

La Constitución General dispone:

Artículo 103.- Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales.*

En los juicios de amparo, el acto reclamado debe analizarse tal como fue emitido por la autoridad responsable, "Es autoridad responsable la que dicta, promulga, publica, ordena, ejecuta o trata de ejecutar la ley o el acto reclamado".³⁶

En consecuencia la autoridad para efectos del juicio de amparo.- lo son aquellos funcionarios de organismos públicos que con fundamento en la ley emiten actos unilaterales por los que crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas que afectan la esfera legal del gobernado.

Para complementar lo anterior, analizaremos la siguiente jurisprudencia, misma que se relaciona con el órgano materia de la presente investigación.

"AUTORIDADES PARA EFECTOS DEL JUICIO DE AMPARO. El término "autoridades" para los efectos del amparo, comprende a todas aquellas personas que disponen de la fuerza pública en virtud de circunstancias, ya legales, ya de hecho, y que, por lo mismo, estén en posibilidad material de obrar como individuos que ejercen actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen,"³⁷ cuyo primer precedente data de 1919; ahora dado que la realidad en que se aplica ha sufrido muchos cambios, ha obligado a realizar algunas apreciaciones a estos criterios ajustándolos al momento actual.

* Idéntico texto presenta la fracción I del Artículo 1º. de la Ley de Amparo.

³⁶ Artículo 11 de la Ley de Amparo.

³⁷ Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, criterio número 300 que aparece publicado en la página 519 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1971-1988, Segunda Parte.

En tal virtud; las atribuciones del Estado mexicano se han incrementado con el curso del tiempo, y sobre todo en la Administración Pública, con una creciente intervención de los entes públicos en diversas actividades, lo que ha motivado cambios constitucionales que dan paso a la llamada rectoría del Estado en materia económica, que a su vez modificó la estructura estatal y dentro de la Administración Pública Centralizada, en este caso por lo que hace a la Secretaría de Salud y su órgano administrativo desconcentrado CONAMED, esta última, indudablemente escapa al concepto tradicional de autoridad establecido en el criterio citado en el párrafo que antecede; por ello, por lo que hace a la CONAMED, si bien es cierto que no se auxilia de la fuerza pública, sus recomendaciones pueden afectar los intereses de los gobernados.

Este órgano en su actuación, con independencia de la disposición directa que llegare a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal emite actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales y del consenso de la voluntad del afectado.

Esto es, ejerce facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad.

Consideramos pues que este criterio inherente al acto de autoridad, no puede ser aplicado actualmente en forma indiscriminada sino que debe atenderse a las particularidades de la especie o del acto mismo, por ello el juzgador de amparo, a fin de establecer si a quien se atribuye el acto es *autoridad* para efectos del juicio de amparo, debe supeditarse a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades.

Consecuentemente, como hemos visto, la Federación al administrar el conjunto de elementos que integran el Estado, se gestan los actos administrativos mismos que *administran* tales elementos.

1.8 Comisión

Concepto: la voz castellana comisión procede de la latina *commissio* de (*committere*: encargar, encomendar a otro el desempeño o ejecución de algún servicio o cosa). De acuerdo con su significado etimológico, se emplea ordinariamente la palabra comisión en diversos sentidos; algunas veces para designar la orden y facultad de una persona da a otra para que haga alguna cosa, el encargo que una persona confía a otra; se usa también para expresar la remuneración, generalmente proporcional, que percibe el que vende una cosa por cuenta de otro; otras veces, finalmente, alude al conjunto de personas delegadas por una corporación o autoridad para entender en algún asunto³⁸.

Asimismo, tenemos que la definición de comisión consigna:

1. Junta o reunión de personas constituida para la realización de un cometido.
2. Denominación históricamente dada a una forma de juicio mediante la cual el Poder Público designaba el juez o tribunal *ex post facto*, luego de conocidas las personas sometidas a su decisión.
3. Encargo, atribución, mandamiento para hacer algo.
4. Retribución, normalmente porcentual, que se percibe por la realización de una venta o la prestación de un servicio.
5. Por oposición o emisión, acción y efecto de realizar algo.

Etimología.- Del latín tardío *commissio*, -nis, creado para servir de abstracto al verbo *committo*, -ere, compuesto de *mitto*-ere “enviar, remitir”. *Committo* tenía en latín dos acepciones que la palabra *comisión* todavía conserva, y que corresponden a los dos significados del prefijo *com-*: 1) *Com-* en el sentido de lugar “junto”, “en conjunto”, da *committo* “reunir, remitir al mismo lugar” de donde *comisión* “enviar para algo”, como transitivo “cometer algo a alguien”, de donde *comisión* “tarea que se comete a alguien”. En latín clásico, *comissio* significa solamente “celebración o iniciación de juegos circenses”.³⁹

³⁸ BUENAVENTURA PELLISÉ Prats. *Nueva Enciclopedia Jurídica*. Tomo IV. Fca. Seix, S.A. España 1981. pág. 444.

³⁹ COUTURE, Eduardo. *Vocabulario Jurídico*. Quinta Edición. Depalma. Argentina, 1993. pág. 152 y 153.

Así también, quien tiene una comisión, es por que lo que establece la ley, tiene una atribución, un mandamiento para hacer algo, así sea un encargo, que la mayor parte de las veces es determinado.

Acompañada del adjetivo "mercantil", la palabra comisión designa en esencia, un mandato que tiene por objeto actos u operaciones de comercio, así los diversos tratadistas definen la comisión mercantil como un contrato por el que una persona (comisionista) se encarga de celebrar por cuenta de otra (comitente), pero en nombre propio, un acto de comercio mediante una retribución. Se contrapone así la comisión al mandato, haciendo notar que, si bien en ambos se actúa por cuenta ajena, en el de comisión se obra en nombre propio, y en el segundo el nombre del mandante.⁴⁰

Ahora, si la cognotación mercantilista es analizada ampliamente vemos que (la comisión) también resulta ser la retribución que normalmente consiste en un porcentaje que se percibe por la realización de ventas o por la prestación de un servicio por parte de un sujeto que aparte de recibir un sueldo base se ve beneficiado por un ingreso extra denominado comisión.

También la comisión se concibe como la facultad que se da a una persona para ejercer por cierto tiempo algún cargo, o para juzgar en circunstancias extraordinarias, o para instruir un proceso, o para conocer y determinar una causa, o para ejecutar una sentencia u otra cosa que se pone a su cuidado; el encargo que una persona hace a otra para que le desempeñe algún negocio, como cuando un comerciante ordena a alguno para la compra o venta de algún género de mercaderías; y por fin el número de individuos encargados de algún asunto por un cuerpo.

Las disposiciones vigentes sobre comisiones en materias judiciales son las que siguen: Todas las diligencias que en las causas, así civiles como criminales, se ofrezcan en los pueblos donde no residan otros jueces ordinarios que los alcaldes, serán cometidas exclusivamente a éstos o a los tenientes de alcalde; salvo si por alguna particular

⁴⁰ BUENAVENTURA PELLISÉ Prats. Nueva Enciclopedia Jurídica. Ob. Cit. pág. 444.

circunstancia el tribunal o el juez que conozca de la causa principal creyere más conveniente al mejor servicio *someterlas a otra persona de su confianza*".⁴¹

En toda causa criminal, los procesados, como los testigos serán precisamente juramentados y examinados por el juez de la causa, y ante el escribano de élla; y si residieran en otro pueblo, lo serán por la persona a quien el juez *comisione* para este fin, y también ante el escribano.

También existe la figura de comisión como una especie diferencial de jurisdicción delegada, en cuya virtud se ejercita mediante una especie de prorrogación, es decir como un encargo especial del superior al inferior, para ciertos casos determinados.

Estos son casos característicos de comisión judicial en la Administración de Justicia Española los que recoge el Artículo 304, de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, sobre nombramiento por las Salas de Gobierno de las Audiencias Territoriales, de jueces instructores especiales, cuando las causas versen sobre delitos cuyas extraordinarias circunstancias, o las del lugar y tiempo, o de las personas, dan motivo para constituir tal comisión especial.⁴²

Una acepción más actualizada del término comisión es aquella que cuenta con cierto número de individuos encargados de algún asunto por un cuerpo. Ese número de individuos tienen una tarea encomendada, se les "comisiona" para lograr un interés, realizar una investigación con un matiz técnico, así dentro de la organización administrativa la concebimos como un ente integrado por varios representantes estatales encargados en la realización de actividades básicas para lo que son creadas con el objeto de lograr el buen funcionamiento de la estructura estatal administrativa.

⁴¹ ESCRICHE, Joaquín. *Diccionario de Legislación y Jurisprudencia*. Colombia, 1991. pág. 145.

⁴² E. MASAREÑAS, Carlos. *Enciclopedia Jurídica*. Fco. Seix. España. 1981. pág. 57.

1.9 Acuerdo Administrativo

En sentido amplio, acuerdo administrativo es una resolución unilateral, decisión de carácter ejecutivo unipersonal, pluripersonal o un acto de naturaleza reglamentaria.

En sentido estricto el acuerdo administrativo puede revestir aspectos formales, en cuanto a que constituye el acto mediante el cual, el titular de un órgano de jerarquía superior conoce de un asunto, cuya resolución le compete y le ha sido sometido a su consideración por el titular de un órgano de grado inferior.⁴³

El acuerdo administrativo es frecuentemente el instrumento jurídico que sirve de base a la creación de órganos que se insertan en la estructura de la administración para atender asuntos que conciernen a la especialización y desconcentración de funciones.

Bajo otras consideraciones el acuerdo administrativo puede ser delegatorio de facultades. En la doctrina mexicana, el acuerdo administrativo no es definido comúnmente, sino que se explica en función de los principios y normas jurídicas aplicables a las facultades y a la estructura del Poder Ejecutivo Federal, su potestad y el rango jerárquico de los órganos subordinados a éste, no solamente para integrara la estructura, sino también para auxiliarlo en el ejercicio de dichas facultades.

1.10 Conciliación

“Conciliación es el acuerdo a que llegan las partes en un proceso, cuando existe controversia sobre la aplicación o interpretación de sus derechos, que permite resulte innecesario, dicho proceso. Es asimismo, el acto por el cual las partes encuentran una solución a sus diferencias y la actividad que sirve para ayudar a los contendientes a encontrar el derecho que deba regular sus relaciones jurídicas”.⁴⁴

⁴³ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I. Ob. Cit. Pág. 93

⁴⁴ *Ibidem*. Pág. 568.

El proceso conciliatorio conduce a evitar un proceso futuro, de duración y resultados no previsibles y constituye un trámite obligatorio preliminar al arbitraje. De llegar las partes a un acuerdo ahí concluye el juicio, se procede a levantar un acta y se deja constancia de la solución adoptada y de los actos tendientes a su ejecución.

En algunas legislaciones relacionadas con la materia civil, la conciliación es voluntaria y los conciliadores son requeridos para solucionar las controversias.

En el Derecho Procesal la conciliación es el acto judicial que tiene por finalidad evitar el litigio, procurando que las partes se avengan o transijan sobre la cuestión controvertida⁴⁵ es decir, se trata de la avenencia que sin necesidad de juicio de ninguna clase, tiene lugar entre las partes que disientan acerca de sus derechos en un caso concreto, y de las cuales una trata de entablar pleito contra la otra. Lo propio de la conciliación es que evita un pleito futuro o termina uno presente pro avenencia de las partes, por mutuo acuerdo.⁴⁶

De lo anterior concluimos que se define a la conciliación como el acuerdo celebrado por las partes que se encuentran ante un conflicto de intereses, con el objeto de evitar un juicio o poner rápido fin a uno ya incoado (sin correr todos los trámites, que en otro caso, serán precisos para concluirlo). Es decir, la conciliación es una institución que tiene por objeto el tratar de evitar la iniciación de un proceso, o bien, poner fin a uno ya iniciado.

En el caso de la conciliación, se trata de una vía para llegar voluntariamente a un acuerdo mutuo, a través de los oficios que realiza un tercero (la CONAMED) quien interviene de manera justamente oficiosa y en un procedimiento que podemos llamar poco estructural, en realidad propone a las partes soluciones para que éstas concluyan su litigio sin necesidad de acudir a los tribunales con sus largos y complicados procedimientos.

⁴⁵ SANTO, Victor. Diccionario de Derecho Procesal. Editorial Universidad, Buenos Aires, 1991. Pág. 57.

⁴⁶ Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo III. Págs. 167 y 168.

La CONAMED funge como conciliadora entre las partes involucradas en controversias surgidas de la prestación de servicios médicos durante el trámite de una queja, conciliando intereses, siempre y cuando las partes lo determinen, toda vez que la Comisión actúa como intermediario entre el prestador de servicios médicos y el usuario de dichos servicios, de manera que mediante la conciliación y la calificación técnica adecuada por parte del personal especializado de dicha institución, se garantiza a las partes la imparcialidad suficiente para que resuelvan su controversia sin necesidad de acudir ante los tribunales del Estado.

1.11 Amigable Composición

“La voz amigable, procede del latín *amicabilis*, que es lo amistoso, propio de amigos. Es por tanto, ésta, una forma de solucionar conflicto de intereses entre las partes por obra de terceros amigos de ambas, sin sujetar sus procedimientos a normas de derecho preestablecidas y sin apearse para la decisión más que a la equidad y buena fe.”⁴⁷

Es una de las figuras más antiguas de heterocomposición, surgió en el seno de los grupos tan pronto como éstos alcanzaron un grado de evolución suficiente para comprender la conveniencia de abandonar el uso de la violencia y a poner en manos de amigos la composición pacífica de los conflictos.

La amigable composición y el arbitraje figuras que guardan entre sí una estrecha afinidad, han seguido su trayectoria histórica en marcado paralelismo, pero conservando cada una sus rasgos inconfundibles. La primera como institución, independiente de toda exigencia rituarial y operante en términos de equidad; la segunda estructurada conforme a preceptos impositivos de procedimiento y orientada a decidir conforme a derecho. De estos rasgos resulta que los amigables componedores han de ser, por definición, nombrados por las partes en todo caso, mientras que los árbitros que no hayan sido designados previamente por éstas, podrá serlo el juez, conforme a la ley.

⁴⁷ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo I. Ob. Cit. Pág. 150

Existe discusión entre los procesalistas acerca de la naturaleza de la función de la amigable composición; por una parte se considera que el compromiso tanto en el caso del arbitraje como el de la amigable composición, entraña una relación contractual y obliga a las partes con la misma fuerza que es propia de las relaciones contractuales de derecho privado, mientras que por la otra parte, se afirma que tanto los árbitros como los arbitradores (amigables componedores) desempeñan una función pública como órganos de actuación del derecho. Se trata, según esto, del ejercicio privado de una función pública.

“El amigable componedor es el árbitro o juez de aveniencia, elegido por las partes que debe decidir el litigio según los dictados de su conciencia y no de acuerdo con las normas legales, o sea, que en virtud de un compromiso arbitral, de carácter obligatorio o convencional, resuelve las cuestiones de derecho privado que se susciten entre ellas, sin sujeción a formas legales y según su leal saber y entender.”⁴⁸

En cuanto al juicio de amigables componedores, se dice que da una decisión dictada en conciencia, por amigos comunes que las partes eligen, con el único propósito de solucionar una contienda que tiene entre ellos, sobre cuestiones que no afectan el orden público y que no quieren someter a los tribunales, inspirada en la equidad y con propósito pacificador.⁴⁹

Las antiguas leyes españolas precisaron la separación entre arbitraje y amigable composición, para ser más exactos en la Partida III, Título IV, Ley XXIII; así también en las leyes de enjuiciamiento civil españolas, de 1855 y de 1881, se reglamentaron en capítulos separados el arbitraje y la amigable composición en insoluble homogeneidad.⁵⁰

La legislación mexicana ha concedido importancia a la composición de litigios por obra de particulares llamados a decidirlos, ya sea como árbitros o arbitradores, así la Constitución de 1824 en su artículo 156 disponía: “a nadie podrá privarse del derecho de

⁴⁸ SANTO, Victor. *Diccionario de Derecho Procesal*. Universidad, Buenos Aires, 1991. Pág. 57

⁴⁹ *Enciclopedia Jurídica Omeba*, Tomo XVII, Pág. 156.

⁵⁰ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo I. Ob. Cit. Pág. 93

terminar sus diferencias por medio de jueces árbitros, nombrados por ambas partes, sea cual fuere el estado del juicio”.

A su vez las leyes procesales en materia civil del siglo XIX en nuestro país, siguiendo el modelo de las españolas, dedicaron capítulos separados a las dos figuras heterocompositivas que mencionamos. Sin embargo con la entrada en vigor del Código de Procedimientos Civiles (1932), cuando quedó suprimido el tratamiento de la amigable composición en Capítulo aparte del consagrado al arbitraje. Este ordenamiento en el artículo 628 dispone simplemente que los “árbitros decidirán según las reglas del derecho, a menos que, en el compromiso o en la cláusula, se les encomendará la amigable composición o el fallo en conciencia”. Con esto observamos que el legislador identifica entre arbitraje y amigable composición, sin embargo es poco frecuente el empleo de la amigable composición en nuestros días.

“Hace cincuenta años el jurisconsulto Demetrio Sodi hacía un cálido elogio de ella diciendo que los amigables componedores desempeñan una alta misión y que por lo mismo su establecimiento responde a necesidades ingentes y a situaciones jurídicas que sólo ellos pueden resolver, por lo que su funcionamiento merece todo el apoyo legal para que realicen el nobilísimo papel de hombres buenos”.⁵¹

El Reglamento de Procedimientos para la Atención de Quejas de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, en su artículo 2º Fracción I, señala que la Amigable Composición es un procedimiento para el arreglo de una controversia entre un usuario y un prestador de servicio médico oyendo las propuestas de la CONAMED.⁵²

De lo anterior concluimos que la amigable composición es una forma de solucionar un conflicto de intereses entre las partes por obra de terceros “amigos” sin sujetarse a un procedimiento de normas de derecho establecido, y resolviendo bajo la buena fe y la equidad es decir, emiten su resolución en conciencia denominada veredicto o dictamen.

⁵¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. *Diccionario Jurídico Mexicano*. Tomo I. Ob. Cit. Pág. 151.

⁵² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de abril de 1999.

La función de la CONAMED como amigable componedora se presenta en dos fases diferentes:

- a) Por un lado puede conciliar intereses en controversias surgidas con motivo de la prestación de servicios médicos durante la tramitación de una queja; y
- b) Por otro lado, si así lo solicitan las partes, una vez que se ha emitido una resolución, podrá fungir como conciliadora para determinar las formas y tiempos para la reparación del daño.

1.12 Arbitraje

Consiste fundamentalmente en un fallo dictado por un tercero que pone fin a la contienda. El arbitraje es considerado por algunos autores como auxiliar de la justicia.⁵³

Becerra Bautista, al tratar el arbitraje lo coloca dentro del título “Substitutivos de la Jurisdicción, y señala que árbitro etimológicamente viene del latín *arbiter* que era definido en estas palabras ‘árbitro es el escogido honoríficas razones, por aquellos que tienen una controversia, para que la dirima basado en la buena fe y en la equidad. El arbitraje es la institución jurídica que permite a las partes confiar la decisión de una controversia, a uno o más particulares.⁵⁴

La naturaleza jurídica del arbitraje ha sido discutida ampliamente, donde algunos autores sostienen que los árbitros son mandatarios de las partes, otros opinan que los árbitros ejercen facultades jurisdiccionales.

La teoría contractualista sostiene que el compromiso arbitral es un contrato privado y que si el laudo emitido por los árbitros es obligatorio, esto se debe al principio de obligatoriedad de los contratos; niega a la vez que los árbitros tengan jurisdicción y que el procedimiento seguido ante ellos sea un verdadero procedimiento, y, como consecuencia, el laudo no viene ha ser más que una obra lógica jurídica con características de relación

⁵³ CALAMANDREI, Piero. Derecho Procesal Civil. Tomo II, Jurídicas. Europa-América, Buenos Aires, 1986, Pág. 272.

⁵⁴ BECERRA, Bautista. El Proceso Civil en México. Porrúa, México, 1975. Pág. 16.

judicial, cuando el juez ordinario le otorgue el exequator, atribuyéndole los efectos jurídicos de una sentencia ejecutoria.⁵⁵

La teoría jurisdiccional, de su parte, reconoce en el árbitro una verdadera jurisdicción. Esta corriente se basa en el criterio de que no obstante el arbitraje descansa en un compromiso arbitral entre las partes, tiene el carácter de jurisdicción convencional, y en consecuencia, constituye un verdadero proceso por incurrir los tres elementos de la relación procesal, las partes, el negocio litigioso y el juez. Jacinto Pallares sostiene que las partes que celebran el compromiso arbitral no son las que atribuyen jurisdicción a los árbitros, sino que es la ley misma la que lo hace.

Es por esta teoría que la CONAMED posee facultades que son materialmente jurisdiccionales, pues al tener por función contribuir con la resolución de conflictos, se asemeja a las encomendadas a los tribunales encargados de impartir justicia de manera pronta, expedita, imparcial y gratuita; sin embargo se debe aclarar que esa función asignada a la mencionada Comisión no se duplica, sino que sirve de apoyo a la función jurisdiccional que realizan los órganos tradicionales de justicia y contribuye a prestar un servicio más rápido y especializado de la materia médica.

El maestro de Pina Vara, define al arbitraje como “La actividad jurisdiccional desarrollada por los árbitros para resolver el conflicto de intereses que les ha sido sometido por los interesados”.⁵⁶

El ejercicio de la función jurisdiccional corresponde, en general, a órganos específicos constituidos para éste efecto por el Estado; pero éste no es obstáculo para que en determinadas condiciones el propio estado conceda a las partes la facultad de constituir, un órgano especializado para el ejercicio de la jurisdicción, limitando su actividad únicamente a la solución de conflictos.

⁵⁵ Idem.

⁵⁶ DE PINA VARA, Rafael; De Pina, Rafael, Diccionario de Derecho. Ob. Cit. Pág. 98.

El arbitraje es considerado por algunos procesalistas como una institución de carácter privado, en atención al origen (compromiso), que es la voluntad de las partes; este error dependen de la falta de distinción entre el impulso que lo determina y el fin. Las partes renuncian, en el compromiso, al conocimiento de una controversia por la autoridad judicial, pero no a la resolución justa del conflicto de intereses que ella supone.

En realidad con el arbitraje lo que se hace es sustituir a un órgano por voluntad de las partes, sin embargo algunos autores niegan que los árbitros ejerzan una actividad jurisdiccional, no obstante que el laudo provisto de fuerza ejecutiva mediante la homologación, es equiparado al acto jurisdiccional, lo que los árbitros hacen es preparar la materia lógica de la sentencia.

En nuestro país la naturaleza jurisdiccional de la función arbitral se deduce de la finalidad que se le atribuye, el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, en su numeral 609, concede a las partes “el derecho de sujetar sus diferencias al juicio arbitral”, lo que en realidad hace es autorizar la sustitución de un juez profesional que en otro caso, sería competente, pero cabe resaltar que los árbitros no hacen en el caso que se les somete, cosa distinta que haría el juez que hubiese intervenido de no existir el compromiso de someter la cuestión a juicio arbitral.

Los árbitros constituyen un órgano jurisdiccional accidental, integrado por jueces, encargados de administrar justicia en un caso concreto. Arbitrar en su significado gramatical quiere decir ‘juzgar’, el árbitro es el titular ocasional de función pública (la jurisdiccional) y en el cumplimiento de ella, no ejerce actividad de distinta naturaleza de la que le corresponde.

“Arbitrar es un adjetivo que se refiere a lo perteneciente o relativo al arbitrador, por tanto, el juicio arbitral es aquel proceso contencioso entre partes que dirimen una

controversia ante alguna persona física o moral, cuyas facultades para resolver derivan de la voluntad de los contendientes, en virtud de que lo permite el Derecho Objetivo”.⁵⁷

“Es importante destacar, que mientras en otras naciones se crearon figuras para ver problemas médicos cuya actitud principal es el castigo, la controversia y el pleito, se comprobó que en México la población piensa diferente, por eso era necesario encontrar una figura especial para nuestro país, siendo de este modo que se creó la CONAMED con el fin de fomentar una cultura del arbitraje”.⁵⁸

Asimismo Arellano García establece en forma sistematizada una serie de características del juicio arbitral que son las siguientes:

1. Es un proceso. Hay una sucesión de actos jurídicos, hechos jurídicos y actos materiales unificados hacia una finalidad común que es la solución de una controversia.
2. El proceso es contencioso en atención a que las partes que intervienen en el juicio arbitral ventilan una contienda en la que hay antagonismos de intereses o posturas para pretender que se elucide la controversia.
3. La decisión de la cuestión contradictoria no se encomienda a un juzgador estatal, sino a una persona física o moral cuya facultad de resolver deriva del consentimiento de las partes que han emitido su consentimiento voluntaria en el sentido de que no sea un juez estatal quien resuelve el problema contencioso existente entre ellas. Cabe la posibilidad de que se encomendará a un juzgador estatal el juicio arbitral, pero no dentro del ejercicio de sus funciones normales que derivan de la ley, sino dentro de las facultades jurisdiccionales que las propias partes han acordado.
4. El desempeño de la función jurisdiccional por el árbitro o árbitros se puede realizar por el consentimiento de las partes contendientes, pero ello sucede de esa manera porque el derecho objetivo lo permite. A contrario sensu, si el derecho objetivo no lo autorizase, no habría juicio arbitral, en realidad, el derecho objetivo, no permite en todos los casos el juicio arbitral, puesto que existen materias en las que sólo tiene competencia cognoscitiva el juez estatal.

⁵⁷ ARELLANO GARCIA, Carlos. *Segundo Curso de Derecho Procesal Civil*. Porrúa, México, 1997. Pág. 46.

⁵⁸ REYES, Juan Gerardo. “Perseguir no es Función de la Comisión de Arbitraje Médico: RDM”, *Excelsior*, Diario, D.F. Miércoles 10 de julio de 1996. Página 27-A.

5. Es un derecho de las partes, aquel que consiste en dirimir su controversia en juicio arbitral, en lugar de someterlo al juez estatal, tal derecho deriva del derecho objetivo, establecido en el artículo 609 del CPCDF.

Es cierto que los árbitros no tienen rigurosamente los mismos poderes que los jueces profesionales, pero no es que carezcan de los que son indispensables para el ejercicio de la jurisdicción en el caso que se les somete, pues prueba de ello es que producen un laudo que no es otra cosa que una sentencia, que si bien algunas legislaciones no le conceden fuerza ejecutiva sin la homologación de un órgano judicial, éste requisito, que no es esencial en el juicio de árbitros, no puede desvirtuar la verdadera naturaleza de la función de los árbitros.

Otros autores establecen en términos generales que el arbitraje es la decisión tomada o dictada por uno o varios jueces particulares, elegidos por las partes, con arreglo a derecho y al debido procedimiento, sobre una cuestión determinada y dentro del término establecido en el compromiso arbitral.

El maestro Garrone define al arbitraje como la facultad discrecional confiada a un sujeto u órgano extrajudicial al que las partes han sometido un litigio, en virtud de una cláusula compromisoria para que decida según su leal saber y entender”.⁵⁹

Durante éste análisis de qué es del arbitraje, se ha mencionado a la cláusula compromisoria y el compromiso arbitral. La diferencia entre ambas clases de acuerdos atiende tanto al tiempo de su celebración como a su forma, es decir que cuando ya ha surgido el conflicto entre las partes, el acuerdo que celebran para someter dicho conflicto al conocimiento y resolución de un árbitro, se le llama compromiso arbitral; y cuando las partes al celebrar un contrato insertan una cláusula de que si en caso de que se presentare algún conflicto de aplicación o interpretación de dicho contrato tal conflicto que todavía no se presenta será conocido y resuelto por un árbitro, y este acuerdo recibe el nombre de cláusula compromisoria.⁶⁰

⁵⁹ GARRONE, José Alberto. Diccionario Jurídico. Tomo I, Abeledo-Perrut, Buenos Aires, Argentina, 1989. Pág. 179.

⁶⁰ OVALLE FAVELA, José, Derecho Procesal Civil. 7ª Edición, Porrúa, México, 1995. Pág. 305.

Cláusula Compromisoria para algunos tratadistas es un segmento, un apartado de un contrato en virtud de que las partes estipulan que en caso de surgir una contienda jurídica entre ellas, se someterán para su arreglo, al arbitraje.⁶¹ Es obvio que esta cláusula que tiene el acuerdo de voluntades de los interesados, es previa al nacimiento del litigio futuro y de su posterior arreglo arbitral. Otros tratadistas opinan que es como un contrato con objeto propio: el comprometerse a un futuro arbitraje.

El Reglamento de Procedimientos para la Atención de Quejas de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, en su artículo 2º Fracción II, señala que la Cláusula Compromisoria es la establecida en cualquier contrato de prestación de servicios profesionales o de hospitalización, a través de la cual las partes designan competente a la CONAMED para resolver las diferencias que puedan surgir con ocasión de dichos contratos, mediante la conciliación o el arbitraje.

Compromiso arbitral es el acuerdo pactado entre las partes, una vez que ya se suscitó una controversia jurídica entre ellos, para que su lid sea dirimida en el porvenir por medio del arbitraje; es decir el compromiso se conviene después de planteado el pleito actual.⁶²

Garrone lo define como “el convenio en cuya virtud las partes especifican las cuestiones a decidir mediante el arbitraje, designan los peritos o (amigables componedores) y determinan los requisitos del procedimiento y del laudo”.⁶³ Se trata en realidad de un contrato, sujeto a los requisitos del CPCDF y constituye además, junto con la aceptación del cargo por parte de los árbitros, un presupuesto del proceso arbitral y de ahí que el laudo que dictarán los árbitros es una decisión equiparable por su naturaleza a una sentencia, ya que se impone a las partes contratantes y tiene autoridad de cosa juzgada, no podemos olvidar que una diferencia esencial entre jueces y árbitros es que los primeros tienen imperium y los últimos carecen de él, no disponen de la facultad coercitiva de los jueces para hacer cumplir sus fallos o determinaciones.

⁶¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo I. Ob. Cit. Pág. 199.

⁶² *Idem*.

⁶³ GARRONE, José Alberto. Diccionario Jurídico. Ob. Cit. Pág. 180.

El Reglamento de Procedimientos para la Atención de Quejas de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, en su artículo 2º Fracción III, señala que el Compromiso Arbitral es el instrumento otorgado por partes capaces y en pleno ejercicio de sus derechos civiles por el cuál designan a la CONAMED para la resolución del procedimiento arbitral; determinen el negocio sometido a su conocimiento, acepten las reglas del procedimiento fijadas en este Reglamento, o en su caso, señalen reglas especiales para su tramitación.

Contrato Arbitral: es el acuerdo de voluntades entre los contendientes (partes interesadas en la pugna) y el árbitro designado, en el que se consignan las obligaciones y derechos de los árbitros en relación con las partes.

Finalmente Ovalle Favela define al arbitraje, como “La institución de una justicia privada gracias a la cual los litigios son sustraídos a las jurisdicciones de derecho común, para ser resueltas por individuos revestidos, circunstancialmente, de la misión de juzgarlos”.⁶⁴

Desde luego la mayoría de los tratadistas coinciden en que el juicio arbitral es un verdadero juicio independiente de justicia privada, por decisión de las partes y nuestra legislación lo considera como un procedimiento o juicio especial por no realizarse ante los tribunales ordinarios, sin embargo, es un medio de resolución de los conflictos suscitados entre las partes contratantes, realizadoras de actos jurídicos propios.

Con la creación de la CONAMED es factible que antes de que una demanda médica llegue a una instancia jurisdiccional, pueda ser tratada primeramente por dicha institución, ya que precisamente ese es uno de los propósitos de ése órgano, no obstante cabe aclarar que siempre será necesario que las partes involucradas en la controversia tengan disposición para someterla a la Comisión y resolverla mediante la conciliación o el arbitraje. No es posible, sin embargo, hacer obligatorio este mecanismo, puesto que existen disposiciones de orden público que garantizan a cualquiera de las partes el derecho para que el Estado por conducto de sus tribunales resuelva cualquier conflicto.

⁶⁴ OVALLE FAVELA, José, Derecho Procesal Civil. Ob. Cit. Pág. 303.

Pero el acudir a una instancia como la CONAMED, garantiza la resolución de un conflicto médico con apego a derecho, en forma gratuita y en un tiempo menor que si se sujetara a los tribunales del Estado.

1.13 Mediación

“Es el contrato en virtud del cual una persona se obliga a abonar a la otra que ha procurado en su favor la celebración de un contrato u operación mercantil; una remuneración por tal servicio, Acción de una o más potencias dirigidas a resolver amistosamente un conflicto existente entre otras, emprendida de oficio o a instancia de parte”.⁶⁵

De lo anterior podemos establecer que el arbitraje no es una mediación, ya que el arbitraje es un juicio y la mediación no lo es, es solo una simple forma de resolver una controversia pero sin la necesidad de seguir los mandatos del derecho, sin embargo hay quienes consideran al arbitraje como una especie de mediación.

1.14 Laudo Arbitral y Ejecución

El Reglamento de Procedimientos para la Atención de Quejas de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, en su artículo 2º Fracción VIII, define al Laudo como el acto por medio del cual la CONAMED resuelve las cuestiones sometidas a su conocimiento a través del compromiso arbitral.

“El laudo es la decisión definitiva dictada por el árbitro para resolver el conflicto sometido al arbitraje. Equivale a la sentencia definitiva pronunciada por un juez en el proceso jurisdiccional”.⁶⁶

En cuanto a la naturaleza jurídica del laudo, se advierte que la discusión no solamente se encuentra en la doctrina, sino también en la jurisprudencia. Los dos pareceres contrapuestos podrían sintetizarse así: Por un lado se afirma que el laudo no es una

⁶⁵ DE PINA VARA, Rafael; De Pina, Rafael, Diccionario de Derecho. Ob. Cit. Pág. 560.

⁶⁶ OVALLE FAVELA, José, Derecho Procesal Civil. Ob. Cit. Pág. 306.

sentencia, pero por el otro se le pretende equiparar a aquélla por constituir un acto que se impone a los contendientes como modo de solución imparcial que se obtiene mediante el proceso.

- Las semejanzas entre el laudo y la sentencia son las siguientes⁶⁷:
- Ambos resuelven un conflicto jurídico entre las partes;
- Son emitidos por un tercero;
- Culmina el procedimiento encaminado a la solución del fondo del conflicto;
- Suponiendo que la decisión haya quedado firme, las partes se encuentran obligadas a cumplirla;
- Las partes pueden interponer apelación y alegar vicios de fondo y de procedimiento;
- La ejecución se realiza por orden de un juez;
- La apelación es llevada ante el Tribunal Superior de Justicia.

Ahora las principales diferencias son:

| LAUDO | SENTENCIA |
|----------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------|
| Lo emite un particular. | Lo emite un juez. |
| Aunque es obligatorio para las partes, carece de ejecutabilidad e imperio. | Tiene el imperio de la potestad pública. |
| Necesita de la homologación para ser ejecutado. | No necesita de la homologación para ser ejecutada. |

Los árbitros deben de resolver conforme a las reglas del derecho vigente, a no ser que en el compromiso o en la cláusula se les encomiende la amigable composición o fallar en "conciencia" (Art. 628 del CPCDF); sin embargo se permite que las partes acuerden que los árbitros resuelvan de acuerdo a la equidad, sin necesidad de fundar su laudo en normas expresas del derecho vigente, es decir, actúan como amigables componedores o arbitradores.

⁶⁷ GOMEZ LARA, Cipriano. Derecho Procesal Civil. 6ª Edición, Harla, México, 1998. Pág. 300.

El laudo debe de ser firmado por cada uno de los árbitros, en el caso de que sean más de dos, si la mayoría rehusare hacerlo, los otros deberán hacer constar esa circunstancia, y la sentencia tendrá el mismo efecto, es decir no afectará la validez de la resolución arbitral (Art. 625 CPCDF). El laudo puede ser apelado ante las salas competentes del Tribunal Superior, conforme a las reglas del CPCDF sobre la apelación, en el caso de que las partes no hayan renunciado a este recurso.

Contra la resolución que la sala pronuncie, la parte interesada podrá promover el juicio de amparo; en cambio cuando las partes hayan renunciado a la apelación, el juicio de amparo no podrá promoverse contra el laudo, por no ser un acto de autoridad, sino contra la resolución judicial que ordenen su ejecución.⁶⁸

Ejecución

Al notificarse el laudo, debe de expresar su modo de ser, es decir debe de producir sus consecuencias de Derecho a que está destinado. Una vez notificado el laudo, se pasarán los autos al juez ordinario para su ejecución, a no ser que las partes pidieran aclaración de sentencia. (Art. 632 CPCDF).

Por lo tanto entendemos como ejecutividad a la posibilidad de que el laudo produzca sus efectos, es decir su fuerza obligatoria.

De esta manera, “un acto administrativo puede ser cumplido en forma espontánea por el particular. El administrado realiza voluntariamente la exigencia de la administración pública, pero también acaece que el afectado se niegue a acatar la exigencia que lleva el acto y entonces es necesaria la coacción interviniendo la administración con la facultad de ejecución coactiva”⁶⁹, de lo anterior podemos afirmar que el acto administrativo tiene la posibilidad de ejecutar o de exigir forzosamente lo que en dicho acto está ordenado por la administración. Sin embargo, los laudos que emite la CONAMED no son considerados actos administrativos por lo tanto carecen de ejecutividad.

⁶⁸ Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época, T. II, pág. 1132; T.III, pág. 879; T. VI, pág. 922; T. XXII, pág. 270.

⁶⁹ OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Ob. Cit. Pág. 188.

Por otra parte, en la resolución judicial que ordenen la ejecución del laudo, el juzgador otorga un “Exequátur”, es decir, un reconocimiento a la resolución del árbitro y una homologación que tiene el efecto de darle ejecutabilidad al laudo para poder obtener el cumplimiento forzoso mediante el imperio de la autoridad estatal que se ejerce por los jueces ordinarios competentes. Aún cabe preguntar si para otorgar ese reconocimiento, el juez puede revisar el laudo, y en su caso, conceder o negar la ejecución o si bien, el juez no puede realizar ninguna revisión una vez presentado el laudo o, debe ordenar invariablemente su ejecución.

A este respecto el maestro Ovalle Favela establece “que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expresado que los jueces, al presentárseles un laudo arbitral para su ejecución, tienen la obligación ineludible de aceptar el elemento lógico que, con autorización de la Ley Procesal, les proporciona el árbitro constituido por la voluntad de las partes, pudiendo rechazar ese elemento lógico sólo cuando haya en juego y resulten violados, preceptos que irrefragablemente deben observarse”⁷⁰, como lo son, el observar las formalidades esenciales del procedimiento.

Por lo tanto la regla es que los laudos pronunciados por los árbitros no requieren ser revisados ni aprobados previamente por los jueces ordinarios, para que éstos ordenen su ejecución, sin embargo, los jueces ordinarios si pueden negarse a ejecutar un laudo cuando, a su juicio, éste viole preceptos que irrefragablemente deben observarse, como es el caso de que no se les admitiera una prueba que interpusieron en tiempo y forma.

Una ejecutoria del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, sostiene que los jueces ordinarios pueden negar la ejecución del laudo cuando adviertan que el árbitro se ha apartado ostensiblemente de los requisitos procesales estipulados en el respectivo compromiso o, cláusula compromisoria, con evidente violación a las normas esenciales de todo juicio, que son de orden público.⁷¹

⁷⁰ OVALLE FAVELA, José, Derecho Procesal Civil. Ob. Cit. Pág. 307.

⁷¹ Suprema Corte de Justicia de la Nación, 1977, 3ª Parte. Pág. 264.

Hay autores que establecen que el juez ordinario debe negarse a ejecutar el laudo arbitral en las siguientes hipótesis: 1. Cuando el negocio sobre el que versa el laudo no está clara e inequívocamente precisado en el compromiso arbitral (Art. 616 CPCDF); 2. Cuando se trata de asuntos no comprometibles (Art. 615 CPCDF); 3. Cuando la designación del árbitro se hizo por quién no está en pleno ejercicio de sus derechos o no se realizó en la forma y con los requisitos que señalan los artículos 612 a 614 del CPCDF.

En el caso de que la parte afectada por el laudo o por el procedimiento arbitral, y que no pueda apelar por haber renunciado a este recurso, podrá hacer valer sus motivos de inconformidad al interponer el recurso de amparo contra el auto que ordene la ejecución del laudo.

Es competente para todos los actos relativos al juicio arbitral en lo que se refiere a jurisdicción y para la ejecución de la sentencia y admisión de recursos, el juez designado en el compromiso arbitral o la cláusula y a falta de éste el que esté en turno (Art. 633 del CPCDF).

Los árbitros pueden condenar en costas, daños y perjuicios a las partes y aún puede imponer multas, pero para la ejecución de los medios de apremio deben solicitar el auxilio de los jueces competentes (Art. 631 CPCDF).

CONCLUSIONES CAPITULARES

De lo antes visto en este capítulo, podemos afirmar que las normas consideradas del Derecho Público son la Constitución o las leyes orgánicas del Poder Ejecutivo en las que estructuran al Estado mismo y crean organismos descentralizados o empresas y las leyes administrativas que regulan materias específicas que atribuyen competencia a esos órganos y las relaciones de éstos con los particulares, es decir normas que se refieren al funcionamiento, facultades y deberes de los órganos. Sin embargo también existen normas de Derecho Privado que regulan la actividad del Estado y abarca normas por las que se ejercita la responsabilidad de los particulares en los límites creados que éste reconoce, en donde los sujetos ya sean activos o pasivos actúen como particulares, es decir en donde el Estado no haga uso de su carácter de autoridad.

La Administración Pública es parte importante del Poder Ejecutivo ya que es uno de los poderes en donde se deposita la soberanía, es una forma especial de organización por parte del Estado, con la finalidad de satisfacer los intereses colectivos por medio de la función administrativa, teniendo a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros Poderes, adoptando una forma de organización jerarquizada.

Las formas de organización de la Administración Pública son: la Centralización (existe cuando los órganos se encuentran en diversos niveles pero todos en un nivel de dependencia hasta el poder Ejecutivo), la desconcentración (consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia en favor de órganos que le están subordinados jerárquicamente), la descentralización (consiste en la delegación de actividades administrativas a organismos desvinculados de las Dependencias) y las empresas de participación estatal y las sociedades mercantiles (son una forma de organización en donde el Estado interviene como una manera directa en la economía del país).

El artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública indica: "Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades

específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables”.

La desconcentración implica siempre una distribución de facultades entre los órganos superiores y los órganos inferiores, por lo que existe una variedad de estructuras desconcentradas y ésta puede darse de manera horizontal o periférica (territorial) y vertical o central; el territorio, por ministerio de ley resulta constitutivo de la *competencia*, particularmente en los casos en que los proveídos de los órganos desconcentrados afecten derechos de terceros. De suerte que, al titular originario de la *competencia* transferida corresponde fijar la adscripción territorial dentro de la cual el órgano desconcentrado ejercerá la competencia transmitida, tal como aparece en el artículo 17 de la LOAPF, que al reglamentar la potestad autoorganizativa del Ejecutivo Federal le permite la determinación geográfica de referencia, cuando no esté dispuesta de otra manera en la ley.

Al otórgale facultad de decisión al órgano desconcentrado, éste puede manejarse más ágilmente y obtener una mayor eficacia administrativa, sin necesidad de acudir al órgano superior más que en ciertos casos trascendentales.

Opuestamente, en la desconcentración central, el dato de localización de intereses es irrelevante: se trata de la creación de un órgano de competencia general técnica especializada dotado de alguna individualidad financiera y funcional en relación con los demás órganos de la Dependencia, es decir consiste en delegar a órganos directamente dependientes determinadas facultades del órgano superior, para que actúe con mayor eficacia y flexibilidad.

Como ya quedó expuesto, los órganos desconcentrados forman parte de la Administración Pública Centralizada, toda vez que en el marco de la jerarquía administrativa se encuentran también sujetos al orden piramidal jerárquico. La desconcentración administrativa más que jurídica es práctica, toda vez que sin eliminar los rasgos de autoridad y jerarquía se desconcentra una función para hacerla más ágil en lo interno sin perder el delegante, la facultad de dictar lo conducente en dicha función.

La titularidad de las competencias, es esencial en los órganos desconcentrados, lo que es suficiente para diferenciar la desconcentración de la simple delegación de facultades o procedimientos. Asimismo los órganos desconcentrados no gozan de verdadera autonomía económica ni orgánica, pero si de autonomía técnica, que es la verdadera justificación de la desconcentración.

La autonomía técnica que se le otorga a la Comisión Nacional de Arbitraje Médico para emitir sus opiniones, acuerdos y laudos en la resolución de controversias por prestación de servicios médicos, se refiere a que dicha Comisión actúa con entera libertad, sin sujetarse a instrucciones de cualquier autoridad.

Por otra parte, la LOAPF en su artículo 45 considera como organismos descentralizados a aquellas entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea su estructura legal que adopten.

La descentralización administrativa consiste en confiar algunas actividades administrativas a “órganos” que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la de jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad de Poder.

La descentralización administrativa se distingue de la administración política que opera en el régimen federal, porque la primera se realiza exclusivamente en el ámbito del Poder Ejecutivo creada por el Poder Central y su competencia es derivada, mientras que la segunda implica una forma de Estado o de Gobierno, es decir, un régimen especial de los Poderes estatales frente a los Poderes federales, los Estados miembros son los que crean al Estado Federal y su competencia no es derivada, sino que por el contrario es originaria en el sentido de que las facultades no atribuidas expresamente al Estado Federal se entienden reservadas a los Estados miembros, existe también una autonomía de decisión, de actuación y de fijación de políticas interiores.’

Por lo que hace al régimen patrimonial y financiero de los organismos descentralizados, en principio le corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público proyectar y calcular sus ingresos y egresos, así como todo lo que se refiere a la autorización de los financiamientos que han de constituir la deuda pública de esos organismos y a las Secretarías y Departamentos Administrativos encargados de la coordinación de los sectores en que se habrán de distribuir dichos organismos, corresponde planear, coordinar y evaluar la operación de ellos así como vigilar su regular funcionamiento.

Por otra parte, los tribunales como autoridad, tienen la facultad de imperio, tanto para decidir como para imponer coactivamente sus decisiones. La actividad que los jueces realizan en el proceso es, por tanto, no sólo declarativa sino también ejecutiva de la resolución que se dicte cuando sea necesario, la función del juez no consiste únicamente en dar la razón al que la tenga, sino que se extiende a hacer efectivo el mandato contenido en la sentencia cuando el vencido no la cumple voluntariamente. La jurisdicción es una actividad estatal ejercida en su mayor volumen por los jueces profesionales o jueces funcionarios, pero que comparten con ellos, en la forma legalmente señalada, los jueces no profesionales (jurados, árbitros, etc.

La interacción de la sociedad y el Estado, crea el acto de autoridad como una manifestación unilateral y externa de voluntad de cumplimiento forzoso que expresa la decisión de un órgano competente, en ejercicio de la potestad pública, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue derechos u obligaciones, y que es impugnabile al considerarse que afecta los intereses jurídicos tutelados por la ley, un acto de autoridad lo emite la persona moral investida con las facultades que le marcan las leyes, esto será su competencia.

Las garantías de legalidad y seguridad jurídica contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, tienen el alcance de exigir que todos los actos de autoridad, ya sea de molestia o de privación a los gobernados, deben ser emitidos por autoridad competente y cumpliéndose las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, es decir, debe constar por escrito, fundándose y motivándose la causa generadora de la providencia, lo

que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien esté legitimado para ello, expresándose el dispositivo, acuerdo o decreto que le otorgue tal legitimación que le da eficacia jurídica, pues en caso contrario se dejaría al afectado en estado de indefensión para examinar si la situación de ésta se encuentra dentro del ámbito competencial respectivo.

En tal virtud; las atribuciones del Estado mexicano se han incrementado con el curso del tiempo, y sobre todo en la Administración Pública, con una creciente intervención de los entes públicos en diversas actividades, lo que ha motivado cambios constitucionales que dan paso a la llamada rectoría del Estado en materia económica, que a su vez modificó la estructura estatal y dentro de la Administración Pública Centralizada, en este caso por lo que hace a la Secretaría de Salud y su órgano administrativo desconcentrado CONAMED, esta última, indudablemente escapa al concepto tradicional de autoridad establecido en el criterio citado en el párrafo que antecede; por ello, por lo que hace a la CONAMED, si bien es cierto que no se auxilia de la fuerza pública, sus recomendaciones pueden afectar los intereses de los gobernados.

Este órgano en su actuación, con independencia de la disposición directa que llegare a tener o no de la fuerza pública, con fundamento en una norma legal emite actos unilaterales a través de los cuales crean, modifican o extinguen por sí o ante sí, situaciones jurídicas que afecten la esfera legal de los gobernados, sin la necesidad de acudir a los órganos judiciales y del consenso de la voluntad del afectado.

Esto es, ejerce facultades decisorias que les están atribuidas en la ley y que por ende constituyen una potestad administrativa cuyo ejercicio es irrenunciable y que por tanto se traducen en verdaderos actos de autoridad al ser de naturaleza pública la fuente de tal potestad.

Consideramos pues que este criterio inherente al acto de autoridad, no puede ser aplicado actualmente en forma indiscriminada sino que debe atenderse a las particularidades de la especie o del acto mismo, por ello el juzgador de amparo, a fin de establecer si a quien se atribuye el acto es *autoridad* para efectos del juicio de amparo, debe supeditarse a la norma legal y examinar si lo faculta o no para tomar decisiones o

resoluciones que afecten unilateralmente la esfera jurídica del interesado, y que deben exigirse mediante el uso de la fuerza pública o bien a través de otras autoridades.

Consecuentemente, como hemos visto, la Federación al administrar el conjunto de elementos que integran el Estado, se gestan los actos administrativos mismos que *administran* tales elementos.

Una acepción más actualizada del término comisión es aquella que cuenta con cierto número de individuos encargados de algún asunto por un cuerpo. Ese número de individuos tienen una tarea encomendada, se les "comisiona" para lograr un interés, realizar una investigación con un matiz técnico, así dentro de la organización administrativa la concebimos como un ente integrado por varios representantes estatales encargados en la realización de actividades básicas para lo que son creadas con el objeto de lograr el buen funcionamiento de la estructura estatal administrativa.

La conciliación es el acuerdo celebrado por las partes que se encuentran ante un conflicto de intereses, con el objeto de evitar un juicio o poner rápido fin a uno ya incoado (sin correr todos los trámites, que en otro caso, serán precisos para concluirlo). Es decir, la conciliación es una institución que tiene por objeto el tratar de evitar la iniciación de un proceso, o bien, poner fin a uno ya iniciado.

En el caso de la conciliación, se trata de una vía para llegar voluntariamente a un acuerdo mutuo, a través de los oficios que realiza un tercero (la CONAMED) quien interviene de manera justamente oficiosa y en un procedimiento que podemos llamar poco estructural, en realidad propone a las partes soluciones para que éstas concluyan su litigio sin necesidad de acudir a los tribunales con sus largos y complicados procedimientos.

La CONAMED funge como conciliadora entre las partes involucradas en controversias surgidas de la prestación de servicios médicos durante el trámite de una queja, conciliando intereses, siempre y cuando las partes lo determinen, toda vez que la Comisión actúa como intermediario entre el prestador de servicios médicos y el usuario de

dichos servicios, de manera que mediante la conciliación y la calificación técnica adecuada por parte del personal especializado de dicha institución, se garantiza a las partes la imparcialidad suficiente para que resuelvan su controversia sin necesidad de acudir ante los tribunales del Estado.

La amigable composición y el arbitraje figuras que guardan entre si una estrecha afinidad, han seguido su trayectoria histórica en marcado paralelismo, pero conservando cada una sus rasgos inconfundibles. La primera como institución, independiente de toda exigencia rituarial y operante en términos de equidad; la segunda estructurada conforme a preceptos impositivos de procedimiento y orientada a decidir conforme a derecho. De estos rasgos resulta que los amigables componedores han de ser, por definición, nombrados por las partes en todo caso, mientras que los árbitros que no hayan sido designados previamente por éstas, podrá serlo el juez, conforme a la ley.

El Reglamento de Procedimientos para la Atención de Quejas de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, en su artículo 2º Fracción I, señala que la Amigable Composición es un procedimiento para el arreglo de una controversia entre un usuario y un prestador de servicio médico oyendo las propuestas de la CONAMED.⁷²

De lo anterior concluimos que la amigable composición es una forma de solucionar un conflicto de intereses entre las partes por obra de terceros “amigos” sin sujetarse a un procedimiento de normas de derecho establecido, y resolviendo bajo la buena fe y la equidad es decir, emiten su resolución en conciencia denominada veredicto o dictamen. La función de la CONAMED como amigable componedora se presenta en dos fases diferentes:

- a) Por un lado puede conciliar intereses en controversias surgidas con motivo de la prestación de servicios médicos durante la tramitación de una queja; y
- b) Por otro lado, si así lo solicitan las partes, una vez que se ha emitido una resolución, podrá fungir como conciliadora para determinar las formas y tiempos para la reparación del daño.

⁷² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de abril de 1999.

La CONAMED posee facultades que son materialmente jurisdiccionales, pues al tener por función contribuir con la resolución de conflictos, se asemeja a las encomendadas a los tribunales encargados de impartir justicia de manera pronta, expedita, imparcial y gratuita; sin embargo se debe aclarar que esa función asignada a la mencionada Comisión no se duplica, sino que sirve de apoyo a la función jurisdiccional que realizan los órganos tradicionales de justicia y contribuye a prestar un servicio más rápido y especializado de la materia médica.

En nuestro país la naturaleza jurisdiccional de la función arbitral se deduce de la finalidad que se le atribuye, el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, en su numeral 609, concede a las partes “el derecho de sujetar sus diferencias al juicio arbitral”, lo que en realidad hace es autorizar la sustitución de un juez profesional que en otro caso, sería competente, pero cabe resaltar que los árbitros no hacen en el caso que se les somete, cosa distinta que haría el juez que hubiese intervenido de no existir el compromiso de someter la cuestión a juicio arbitral.

Los árbitros constituyen un órgano jurisdiccional accidental, integrado por jueces, encargados de administrar justicia en un caso concreto. Arbitrar en su significado gramatical quiere decir ‘juzgar’, el árbitro es el titular ocasional de función pública (la jurisdiccional) y en el cumplimiento de ella, no ejerce actividad de distinta naturaleza de la que le corresponde.

Es cierto que los árbitros no tienen rigurosamente los mismos poderes que los jueces profesionales, pero no es que carezcan de los que son indispensables para el ejercicio de la jurisdicción en el caso que se les somete, pues prueba de ello es que producen un laudo que no es otra cosa que una sentencia, que si bien algunas legislaciones no le conceden fuerza ejecutiva sin la homologación de un órgano judicial, éste requisito, que no es esencial en el juicio de árbitros, no puede desvirtuar la verdadera naturaleza de la función de los árbitros.

Con la creación de la CONAMED es factible que antes de que una demanda médica llegue a una instancia jurisdiccional, pueda ser tratada primeramente por dicha institución,

ya que precisamente ese es uno de los propósitos de éste órgano, no obstante cabe aclarar que siempre será necesario que las partes involucradas en la controversia tengan disposición para someterla a la Comisión y resolverla mediante la conciliación o el arbitraje. No es posible, sin embargo, hacer obligatorio este mecanismo, puesto que existen disposiciones de orden público que garantizan a cualquiera de las partes el derecho para que el Estado por conducto de sus tribunales resuelva cualquier conflicto.

Pero el acudir a una instancia como la CONAMED, garantiza la resolución de un conflicto médico con apego a derecho, en forma gratuita y en un tiempo menor que si se sujetara a los tribunales del Estado.

Los laudos pronunciados por los árbitros no requieren ser revisados ni aprobados previamente por los jueces ordinarios, para que éstos ordenen su ejecución, sin embargo, los jueces ordinarios si pueden negarse a ejecutar un laudo cuando, a su juicio, éste viole preceptos que irrefragablemente deben observarse, como es el caso de que no se les admitiera una prueba que interpusieron en tiempo y forma.

Finalmente, un acto administrativo puede ser cumplido en forma espontánea por el particular. El administrado realiza voluntariamente la exigencia de la administración pública, pero también acaece que el afectado se niegue a acatar la exigencia que lleva el acto y entonces es necesaria la coacción interviniendo la administración con la facultad de ejecución coactiva, de lo anterior podemos afirmar que el acto administrativo tiene la posibilidad de ejecutar o de exigir forzosamente lo que en dicho acto está ordenado por la administración. Sin embargo, los laudos que emite la CONAMED no son considerados actos administrativos por lo tanto carecen de ejecutividad.

En el siguiente Capítulo trataremos el tema relativo con el marco histórico, creación y organización de la CONAMED con la finalidad de conocer la función de la institución.

CAPITULO 2

MARCO HISTORICO Y CREACION DE LA COMISION NACIONAL DE ARBITRAJE MEDICO

En este capítulo, propiamente se hace referencia a los antecedentes de las comisiones en general, empezando por el concepto, cómo se empleó el término dentro de la Administración Pública Federal, su surgimiento en México entendido ya como una extensión del aparato administrativo; asimismo para ubicar a las comisiones dentro de la Administración Pública se hace un señalamiento enunciativo de las comisiones que tienen la característica de ser permanentes y transitorias, en las primeras tenemos a la Comisión Federal de Electricidad, Comisión Bancaria y de Valores y la Comisión Nacional del Agua y las segundas, a la Comisión del Cuadragésimo Aniversario de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, Comisión de Desarrollo de la Tribu Seri y la Comisión de Concordia y Pacificación, ésta en boga actualmente. En todas estas comisiones se analiza su naturaleza jurídica; complementariamente veremos a los entes denominados comités que igualmente desentrañaremos su naturaleza jurídica, siendo que éstos también integran a las comisiones administrativas. Se expresan las perspectivas de desarrollo de las comisiones dando cuenta de como se conciben como institución. Asimismo conoceremos que era el Tribunal del Protomedicato y explicaremos el origen de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, su situación dentro de la Administración Pública, cómo está estructurada la Comisión, su objeto, atribuciones, características, principios y el tipo de actividades que desempeña, así como, las controversias en las que actúa.

1.1 La Comisión en General

El fundamento doctrinal de las comisiones, se constriñe en los principios de jerarquía y coordinación administrativos, además del ordenamiento expreso sobre las mismas, Artículo 21 de la LOAPF; "Son Organismos de la Administración Pública Centralizada que por disposición del titular del Poder Ejecutivo Federal deberán concertar las actividades de dos o más Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, con el

fin de corresponsabilizarlos en la elaboración de estudios o planes concretos de acción política administrativa, económica, cultural o social."¹

Ya se dijo que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal asigna a cada Secretaría de Estado su ámbito de competencia. Sin embargo, "el Presidente de la República podrá constituir Comisiones Intersecretariales para el despacho de asuntos en que deban intervenir varias Secretarías o Departamentos Administrativos. Las Entidades de la Administración Pública Paraestatal podrán integrarse a dichas comisiones, cuando se trate de asuntos relacionados con su objeto.

"Las Comisiones podrán ser transitorias o permanentes y serán presididas por quien determine el Presidente de la República". (Artículo 21 de la LOAPF).

Con base en la idea de satisfacer necesidades en las que dos o más Secretarías o Departamentos Administrativos debían intervenir, se crearon a través de los años diversas instituciones, en ocasiones con personalidad jurídica propia y otras sin ella, y en las que intervenían diversas Dependencias. Las comisiones intersecretariales tienen en su composición características semejantes a los gabinetes reducidos, sólo que estos son presididos por el Titular del Ejecutivo Federal, mientras que en la actualidad las Comisiones Intersecretariales generalmente las preside el Titular de alguna Dependencia.

"Por su naturaleza jurídica también se consideran como mecanismos de coordinación intersecretarial, a aquellos que se denominan "comisiones", "comités", y "consejos", aún cuando existen casos de entidades Paraestatales que fueron creadas como comisiones intersecretariales y posteriormente cambiaron su naturaleza jurídica, pasando a ser órganos desconcentrados u organismos públicos descentralizados. También hay casos de entidades paraestatales que fueron creadas con la denominación antes señalada".²

¹ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano*, Tomo II, Ob. Cit. Pág. 146.

² Presidencia de la República, Coordinación General de Estudios Administrativos, *Comisiones Intersecretariales*, Mayo 1980, Pág. 17.

Los mecanismos intersecretariales se crearon y operaron no obstante, sin una debida planeación, constituyéndose en ocasiones por acuerdos de los titulares de las Dependencias y en otros, por Acuerdos Presidenciales que se publican en el Diario Oficial de la Federación.

Podemos asegurar que las comisiones son organismos intermediarios creados para la atención de asuntos que implican el ejercicio de la actividad administrativa en diversas ramas o materias, están integradas por uno varios Secretarios de Estado, o Jefes de Departamento, o Directores o Gerentes de Organismos Descentralizados, o Empresas de Estado, o representantes de ellas o depender de la administración central.

Las características que encontramos en estos organismos indican que sólo el Presidente de la República puede crearlos, aunque la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, así lo dispone, pero en realidad en nuestro país, también el Congreso de la Unión mediante leyes, ha creado comisiones y es en este caso donde tienen su fundamento; además del Artículo 73, fracción XXX de nuestra Carta Magna, de esta forma las comisiones Intersecretariales están integradas por varias Secretarías, o Departamentos de Estado, u Organismos Descentralizados, o Sociedades Mercantiles de Estado.

Las Comisiones Intersecretariales conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son creadas por acuerdo presidencial, delimitando su competencia y funciones, asimismo, si son creadas como transitorias o permanentes, esto se determina en el propio acuerdo. Tienen un Presidente que se designa también en el mismo acto y es el encargado y responsable de las actividades de dichas comisiones.

Si admitimos una clasificación y atendemos su duración, estos organismos pueden ser transitorios o permanentes y atendiendo al orden de su estructuración, simples o mixtos.

Serán transitorios aquellos cuando su duración sea definida por un tiempo determinado y luego se extingan; y permanentes, aquellos cuya duración sea indefinida. Serán simples aquellos que se integren sólo por Secretarías o Departamentos de Estado.

Los mixtos estarán integrados por:

1. Secretarías de Estado y al mismo tiempo por otro tipo de organismo.
2. Departamentos de Estado y otro tipo de organismo a la vez.
3. Secretarías, Departamentos de Estado y otro tipo de organismo a la vez. Dichos organismos pueden ser:
 - a) Organismos desconcentrados o descentralizados.
 - b) Empresas de participación estatal.
 - c) Representación de los particulares.
 - d) Autoridades de las Entidades Federativas.
 - e) Autoridades Municipales.

2.2 Surgimiento de las Comisiones en México

El término "*comisión*" dentro de la Administración Pública en México ha mantenido más o menos la misma significación, que es la de un organismo que ha de desempeñar un cometido determinado. Sin embargo, la forma de organización que ha de adoptar es la que ha sufrido diversos cambios, como nos indica el profesor Serra Rojas: "en nuestro país el término se empleó desde el siglo pasado para designar ciertos organismos centralizados en materia educativa,"³ asimismo es hasta la década de los 40's que el Estado Federal uso el término para operar programas de desarrollo regional; en esa época surgen algunas comisiones tales como la Comisión del Papaloapan, la Comisión del Río Grijalva y la Comisión Nacional de Inversiones, esta última creada para realizar sus actividades con una especialidad técnica que consistía en la formulación de planes y observaciones relativas a la concentración y distribución de los recursos financieros del sector público.

En todo caso para precisar el surgimiento de las comisiones es necesario analizar el pensamiento del constituyente respecto de como concibe a estos órganos u organismos materia de estudio. En efecto, en la 45a. Sesión Ordinaria del Congreso Constituyente de 1916-17 se presentó el dictamen de la Segunda Comisión acerca de los Artículos 80 a 90 y 92. Este dictamen contiene ideas que el constituyente manifiesta de los referidos

³ SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, pág. 636. Ed. Porrúa, México.

organismos, y dice: "Para el desempeño de las labores del Ejecutivo, éste necesita diversos organismos que se entiendan cada uno con los diversos ramos de la Administración."⁴

Estos organismos del Poder Ejecutivo son de dos clases, según la doble función de dicho Poder, el cual ejerce atribuciones meramente políticas o meramente administrativas, referentes a un servicio público, tales como el servicio de correos, telégrafos, salubridad, educación popular"... y sigue: "...y más todavía, es muy pernicioso que la política se mezcle con estos servicios, porque los desvía de su objetivo natural...; Cuando la política se mezcla en estos asuntos..., no se escoge ya según la competencia, sino según sus relaciones políticas"⁵. Con este objeto es que se crearon los Departamentos Administrativos que dependerían directamente del Ejecutivo y que con el objetivo de eliminarles todo tinte político, no tendrían obligación ni facultad de concurrir a las Cámaras a informar.

Es importante observar cómo los constituyentes hicieron la distinción y con qué fines la lograron, pues muchos de estos le dan sustento a las comisiones administrativas, principalmente. En estas condiciones, debemos entender que la Constitución contiene los lineamientos necesarios para la creación de instrumentos de utilidad para la administración estatutaria, y que en tan amplio sentido debe ser interpretada.

Ahora bien, las comisiones administrativas gubernamentales son instrumentos del Estado creados para poder realizar con mayor eficacia, sus funciones en la compleja vida moderna. Teniendo en cuenta las razones ya expuestas, la estructura estatal ha visto la necesidad de crear tales organismos, y es donde el Poder Ejecutivo tiene como función un sentido más comprensivo dentro de la vida de los hombres, aunque esa aplicación igualmente se halle influida por corrientes de beneficio social y de un nuevo concepto de justicia.

⁴ RAMOS FLORES, Samuel, *Las Comisiones Administrativas y las Corporaciones Gubernamentales en México*, UNAM, México, 1965. Pág. 96.

⁵ *Idem*.

Por cuanto a la legislación que se ha dictado respecto de los organismos denominados comisiones han existido diversas disposiciones. Así, en el Diario Oficial de la Federación se publicó la "Ley para el Control por Parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal"⁶, misma que dispone en su Artículo 1º que: todos los organismos a que se refiere quedan sujetos a la supervisión financiera y al control administrativo del Gobierno Federal.

De esta forma percibimos, que en nuestro país desde el surgimiento de estos organismos existe la tendencia a restarles autonomía. Desde luego, debemos manifestar que es imposible que el Gobierno deje de tener injerencia, pues de otro modo se atomizaría la acción de la Administración en diversas tendencias que, incluso, podrían ser contradictorias.

En el Artículo 2º de esta misma Ley encontramos una definición de lo que debe entenderse por organismos descentralizados y dice: "Las personas morales creadas por el Estado mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal en ejercicio de sus facultades administrativas, *cualquiera que sea la forma jurídica que adopten*". Dentro quedan, en consecuencia, las comisiones, y el propio Artículo refiere que se debe cubrir uno de los requisitos que a continuación se enumera: a) Que los recursos sean proporcionados totalmente o en parte por el Gobierno Federal, ya por participaciones en la constitución del capital, por aportación de bienes, concesiones o derechos, o mediante administraciones presupuestales, subsidios o por el aprovechamiento de un impuesto específico, y b) Que su objeto y funciones propias impliquen *una atribución técnica especializada* para la adecuada prestación de un servicio público o social, explotación de recursos naturales o para la obtención de recursos destinados a fines de asistencia social.

Como realizar una investigación a fondo es una tarea que está mucho más allá de los límites últimos de este trabajo, nos limitaremos con hacer una descripción superficial del contenido parcial de la Ley que estamos analizando, la cual señala que es la SHCP la que vigilaría la marcha administrativa y correcto funcionamiento de los organismos a los que se refiere (Art. 4º), para lo cual se deberá crear un organismo que será el contacto entre

⁶ Publicación hecha el 9 de diciembre de 1947.

esta Secretaría y los organismos (Art. 15) y contará con un cuerpo de inspectores (Art. 6°), los cuales representarían los intereses de Hacienda con voz, más no voto, en los Consejos de Administración o Juntas Directivas, con facultades de comisarios (Art. 7°). Estos empleados serían considerados como empleados de confianza para los efectos de su remoción.

Además, la SHCP, con base en los informes recibidos, propuso al Ejecutivo un plan de operaciones, y éste al ser aprobado, constituiría una norma de carácter obligatorio para el organismo respectivo (Art. 8°).

Es importante hacer notar que se imponen medidas de vigilancia muy estrictas a los organismos, de tal modo que sus actividades están demasiado ligadas a las de la Administración Central, por lo cual sus determinaciones habían de pasar por el tamiz burocrático. Esto restó eficiencia y rapidez a las mismas, en perjuicio de su funcionamiento. Así, su programa o política comercial fue fijada por un organismo de Hacienda, según quedó dicho, además de que las enajenaciones de bienes sólo se podrían hacer previo Acuerdo Presidencial.

En el Artículo 2°. Transitorio establece que los estatutos de los organismos afectados quedaban modificadas en los términos de la Ley. En el Artículo 4°. Transitorio establece que el órgano controlador debería quedar creado para enero de 1948, a más tardar.

A pesar de esta última disposición, dicho organismo no se creó, y en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado⁷ se establece que todas las facultades que la Ley de 1947 otorgaba a la SHCP pasaron a formar parte de la Secretaría del Patrimonio Nacional. Así, en la fracción XII del Artículo 7° de aquella Ley se establece que: "A la Secretaría del Patrimonio Nacional corresponde el despacho de los siguientes asuntos: XII.- Controlar y vigilar financiera y administrativamente la operación de los organismos descentralizados, instituciones, corporaciones y empresas que manejen, posean o que exploten bienes y recursos naturales de la Nación, o las sociedades e instituciones en que el Gobierno Federal posea acciones o intereses patrimoniales y que no estén expresamente encomendados o subordinados a otra Secretaría o Departamento de Estado".

⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1958.

En la propia Ley también se estableció la creación de la Secretaría de la Presidencia. En esta Dependencia del Ejecutivo se iba a descargar la responsabilidad del Presidente de la República respecto de la planeación política y económica del país, dadas las líneas generales del régimen. Por ello el Artículo 16 en sus fracciones IV y V, expresa: "A la Secretaría de la Presidencia corresponde el despacho de los siguientes asuntos: IV.- Coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública y estudiar las modificaciones que a ésta deban hacerse; V.- Planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal".

No fue sino hasta marzo de 1959 que se creó el órgano controlador a que se refería la LCGFODEPE, sólo que, como las atribuciones respectivas correspondían a la Secretaría del Patrimonio Nacional, éste se crea como dependencia de esta Secretaría. Así mediante Decreto⁸ se crea la "Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado, como órgano administrativo dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional", que refiere, en su primer Considerando al cambio de titularidad de facultades, e indica también de que esas facultades (Tercer Considerando) son independientes "de la intervención que la ley atribuye a la Secretaría de la Presidencia, en la planeación, vigilancia y coordinación de la inversión pública y la de los órganos descentralizados y empresas de participación estatal", y de que "se requiere regular el control y vigilancia que ejercerá la Secretaría del Patrimonio Nacional respecto de los propios organismos y empresas de participación estatal" en los términos de la fracción XII de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

Ahora bien en el Quinto Considerando del Decreto de referencia, encontramos el criterio fundamental en el que se han de basar el control y la vigilancia de la Secretaría del Patrimonio Nacional mismo que agrega: "Que la intervención de la Secretaría del Patrimonio Nacional en el funcionamiento de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal tiene por objeto lograr que los recursos y bienes patrimoniales propiedad de la Nación afectados al desempeño de las actividades de los propios organismos, sin perjuicio de permitirles cumplir adecuadamente con sus funciones,

⁸ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 1959.

produzcan un rendimiento económico" que el Gobierno Federal pueda emplear para impulsar y financiar el desarrollo económico del país". Es aquí donde nos encontramos que en la exposición de las consideraciones que motivaron la expedición del citado instrumento jurídico se revela la tendencia que lo anima, sobre todo con lo expuesto en el aludido Considerando, que indica: ..." los organismos y empresas afectados produzcan un rendimiento económico..."; cabe hacer notar lo incongruente de esta afirmación, con los objetivos de la naturaleza de la función pública, quizá por tratarse de otro momento histórico que no se compara con la época actual.

Resulta necesario recalcar la diferencia de los móviles de la iniciativa privada y del Estado, al manejar por así decirlo una empresa, siendo que la primera persigue un fin de lucro, en tanto que el segundo no se basa tanto en los criterios de costo y utilidad, sino más bien en los de beneficio colectivo. Bajo estas consideraciones resulto peligroso el Decreto de referencia que tuvo por objeto la creación de un organismo para el control de los organismos descentralizados y de las empresas estatales y éste haya consignado un criterio de lucro.

Pero si atendemos el planteamiento citado en el Decreto que nos ocupa, el estado únicamente hubo de entrar en actividades que le hubieren proporcionado utilidades, en tal virtud se estaría dentro del campo de la iniciativa privada, pero sí, por el otro lado hubo de abandonar las actividades que pudieron ser realizadas por la iniciativa privada, resultaría que el Estado no podría encargarse de ningún organismo o empresa.

Pero en la práctica esto es contrario a sus fines, siendo que el Estado ha de embarcarse en empresas que a pesar de no ser costeables dentro de un criterio puramente mercantilista, sea necesario realizarlas, ya por los beneficios materiales que de ellas se desprendan a favor de la población, ya por asegurar el buen funcionamiento de un servicio público, ya por ser una fuente de trabajo, o por tantas otras razones que se pudieren presentar.

Quizá en su momento no se trató de negar la necesidad de una coordinación y

vigilancia efectivas, por parte del Ejecutivo, de los organismos, que con cierta autonomía jurídica, funcionan en la estructura administrativa del país, de tal modo se prevé que los fondos del Estado sean invertidos en la mejor forma posible, de modo que su utilización sea óptima. Sin embargo, es necesario tener presente que la función primordial consiste en lograr el beneficio social aún a costa de embarcarse en actividades incosteables desde el punto de vista mercantil.

Ahora, si analizamos el espíritu, los alcances, pero sobre todo la visión pragmática que se plasmó en el multicitado Decreto, se aprecia claramente que quizá el objetivo que se buscó consistía en que al realizar las actividades para lo que fueron creados los organismos, se logrará una autosuficiencia económica de estos al hallegarse de recursos y por lo tanto conformar un patrimonio propio.

En el derecho positivo mexicano las comisiones tienen sustentación en la fracción I del Artículo 89, en la cual se establece como correspondiente al Presidente de la República la de "promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, (las comisiones se crean por ley o por decreto), proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". Claro es que para que el Presidente de la República pueda proveer a la exacta observancia de las leyes es necesario que tenga los instrumentos adecuados.

De esta forma, el Ejecutivo deberá contar con los organismos públicos que las circunstancias le pidan, en consecuencia, deberá crear el "organismo" previo examen que haga de la necesidad de su creación.

Ahora bien, en nuestro Poder Legislativo, al legislar sobre las diversas materias enumeradas en los artículos que señalan las facultades de dicho poder, puede no sólo expedir los ordenamientos legales que han de regir una determinada materia, susceptible de ser legislada, sino crear también organismos encargados de la ejecución y cumplimiento de dichos ordenamientos.

En este sentido la realidad en que vivimos ha sufrido muchos cambios, lo que obliga a modificar las atribuciones del Estado que se han visto incrementadas en los últimos tiempos ya que son reflejo de su crecimiento con una mayor injerencia de los entes públicos en diversas actividades lo que ha dado lugar a cambios constitucionales que dan paso a la llamada rectoría del Estado en materia económica, que a su vez alteró la estructura estadual.

De esta forma la organización administrativa esta determinada por un orden jerárquico, Las formas de organización son la manera como estará integrada la administración pública; cómo se ordenarán los órganos y organismos del poder público encargados de la actividad o función administrativa del Estado.⁹

En efecto, en el derecho mexicano las formas de organización administrativa del Estado, conforme a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, están previstas en su Artículo 90, así la Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal conforme a la Ley que expida el Congreso de la Unión, es decir la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación, que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las Entidades Paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación (Tutela Administrativa).

Las leyes determinarán las relaciones entre las Entidades Paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos (Coordinación Administrativa) Artículo 90 Constitucional, fracción segunda; así se observa en el referido Artículo: la Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal.

⁹ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Ob. Cit. .pág. 126.

2.3 Comisiones Permanentes

2.3.1 Comisión Federal de Electricidad

La Comisión Federal de Electricidad (CFE) es un organismo público descentralizado, que forma parte de la Administración Pública Paraestatal, creada con el objeto de lograr un óptimo aprovechamiento del fluido eléctrico; esta Comisión cuenta con un patrimonio propio, personalidad jurídica propia ajena a la cabeza de sector que es la Secretaría de Energía que tiene el carácter de coordinadora de sector, le están conferidas funciones en el ramo eléctrico del país, además de contar con autonomía técnica y orgánica para el desempeño de sus funciones, también adquiere el carácter de comisión permanente por su estancia indefinida, ya que por su importancia que tiene se hace necesario que exista de manera permanente, siendo que es la encargada de promover el desarrollo y aprovechamiento de la energía eléctrica en nuestra Nación, con el fin de lograr un mejor estatus en el nivel de vida de los mexicanos, razón por la cual la CFE se consolida y se fortalece día con día.

La CFE en su Decreto de creación se establece con el carácter de un organismo promotor del desarrollo y aprovechamiento del fluido eléctrico a favor del progreso nacional, además de construir, organizar y dirigir el sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, regula su funcionamiento con base en principios técnicos y económicos orientados a servir los intereses públicos, además de hacer frente a la creciente demanda del fluido eléctrico en nuestro país.

Así, en un principio, el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión, el 2 de diciembre de 1933, la iniciativa para crear la Comisión Federal de Electricidad, cuya autorización se dio a conocer el 19 de enero del año siguiente. Durante el gobierno del General Lázaro Cárdenas del Río, cuando por Decreto Presidencial¹⁰ se promulgó la Ley que instituyó la CFE, con la encomienda de organizar un sistema nacional de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica para beneficio del pueblo mexicano, iniciando las primeras obras en Teloapan, Guerrero; Pátzcuaro, Michoacán; Suchiate, Chiapas; Xia, Oaxaca; Ures y Altar, en Sonora.

¹⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de agosto de 1937.

Con la labor conjunta de la Comisión Federal de Electricidad y la Compañía Eléctrica de Chápala creada a principios de la década de los cuarenta y tras la fusión de otras empresas, convertida en sociedad anónima de participación estatal con capital nacional, se aumentó el porcentaje de producción de energía, pero la Empresa durante la segunda década de su creación el Presidente Miguel Alemán expidió el Decreto que la convirtió en organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio como quedó en el almanaque de la Institución el 11 de enero de 1948.¹¹

La Comisión Federal de Electricidad, como institución empezó a ganar terreno sobre los grandes consorcios todavía arraigados en el país. En 1959, el 70 por ciento de la energía que comercializaban en México dos empresas extranjeras era suministrada por la Comisión Federal de Electricidad.

Para lograr la consolidación de la Paraestatal, se anunció la nacionalización de la industria eléctrica el 27 de septiembre de 1960 por parte del Presidente Adolfo López Mateos, luego del trascendente anuncio, el gobierno procedió a la compra de las empresas que tenían a su cargo el suministro de la electricidad y finalmente el 14 de agosto de 1967 se publicó el acuerdo que autorizaba a la Comisión disolver y liquidar sus filiales.¹²

La segunda Comisión de carácter permanente, denominada Comisión Nacional Bancaria y de Valores, recientemente creada a partir de las extintas Comisión Nacional Bancaria y la Comisión Nacional de Valores.

2.3.2 Comisión Nacional Bancaria y de Valores

En virtud de los procesos de reforma e integración en el ámbito mundial que nuestra economía ha vivido en los últimos años, se han aplicado diversas medidas con el objeto de desarrollar un sistema financiero más eficiente y competitivo, capaz de responder de mejor manera a las necesidades de nuestro país. Entre estas medidas, destacan el restablecimiento del régimen mixto de banca a través de la desincorporación de las instituciones de banca múltiple, la configuración de grupos financieros y nuevas entidades, así como la apertura del sector financiero a una mayor competencia, tanto interna como externa.

¹¹ Revista "Conexión" de la CFE, No. 4, pág. 29, abril de 1997.

¹² Revista de la Unidad de Comunicación Social, CFE Pág. 33, 1996.

Es mediante iniciativa presidencial que fue aprobada por el Congreso de la Unión, se crea la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y su Ley¹³ que entra en vigor el 1º de mayo de 1995.

La Comisión Nacional Bancaria y de Valores conserva el carácter de órgano desconcentrado, forma parte de la Administración Pública Centralizada, dicha desconcentración más que jurídica es práctica ya que la función de este órgano se agiliza en lo interno sin perder de el delegante, en este caso que es la SHCP la facultad de dictar lo conducente en dicha función; esta Comisión es de carácter permanente por que su existencia es fundamental para garantizar que el sistema financiero mexicano funcione correctamente mediante el fortalecimiento de las acciones que han permitido desarrollar metodologías de análisis y de aplicación directa, logrando una supervisión consolidada al nivel de los mejores estándares internacionales logrando con ello fortalecer nuestra economía.

El citado órgano desconcentrado conservaría plenamente las facultades de autoridad, que tenían las extintas comisiones supervisoras citadas en primer término, complementándolas con el establecimiento de programas preventivos y de corrección, de cumplimiento forzoso para las entidades financieras, estos programas son tendientes a eliminar irregularidades, esta Unidad Desconcentrada no goza verdaderamente de autonomía económica ni orgánica, no tiene patrimonio ni personalidad jurídica propia, sólo cuenta con autonomía técnica.

Se le han dado atribuciones a la referida Comisión para suspender todas o algunas de las operaciones de las entidades financieras cuando por infracciones graves o reiteradas a las leyes que la rigen o a las disposiciones que deriven de ellas.

En los grupos financieros se han establecido intervenciones gerenciales por parte de las autoridades, a fin de restablecer su correcto funcionamiento y con ello proteger los intereses del público y del sistema financiero en su conjunto, por ello se consolidó en un sólo órgano desconcentrado las funciones que correspondían a la Comisión Nacional Bancaria y la Comisión Nacional de Valores respectivamente.

¹³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de abril de 1995.

Independientemente de las leyes que regulan al sistema financiero, la nueva Comisión podrá dictar normas prudenciales orientadas a preservar la liquidez, la solvencia y la estabilidad de los intermediarios. Tales regulaciones prudenciales son, entre otras las que se refieren a diversificación de riesgos, capitalización y creación de provisiones preventivas.

La Ley adiciona importantes facultades a la CNBV en materia de:

- Establecimiento de programas preventivos y de corrección de cumplimiento forzoso para las Entidades Financieras, tendientes a eliminar irregularidades;
- Establecimiento, o instrumentación mediante acuerdo con las Entidades, de programas preventivos y de corrección cuando estas últimas presenten desequilibrios financieros que puedan afectar su liquidez, solvencia o estabilidad;
- Suspensión de todas o algunas de las operaciones de las Entidades Financieras, por infracciones graves o reiteradas a las leyes que las rigen o a las disposiciones que deriven de ellas;
- Emisión de normas prudenciales orientadas a preservar la liquidez, solvencia y estabilidad de los intermediarios, entre otras destacan las que se refieren a diversificación de riesgos, capitalización y creación de provisiones preventivas.

Entidades supervisadas por la CNBV:

- Sociedades Controladoras de Grupos Financieros
- Instituciones de Crédito
- Casas de Bolsas
- Especialistas Bursátiles
- Bolsas de Valores
- Sociedades Operadoras de Sociedades de Inversión
- Sociedades de Inversión
- Almacenes Generales de Depósito
- Uniones de Crédito
- Arrendadoras Financieras
- Empresas de Factoraje
- Sociedades de Ahorro y Préstamo

- Casas de Cambio
- Sociedades Financieras de Objeto Limitado
- Instituciones para el Depósito de Valores
- Instituciones Calificadoras de Valores
- Sociedades de Información Crediticia
- Otras Instituciones y fideicomisos públicos que realicen actividades financieras y respecto de los cuales la CNBV ejerza facultades de supervisión.¹⁴

La última de las comisiones que también tiene la característica de ser permanente, es el órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca denominado:

2.3.3 Comisión Nacional del Agua (CONAGUA)

La Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) para eficientar y optimizar la atención y despacho de los asuntos que le competen, cuenta con el órgano jerárquicamente subordinado, creado mediante Decreto del Ejecutivo, con atribuciones específicas para resolver sobre la materia que se le encomienda, de ahí que surge la necesidad de investir de autonomía técnica a la autoridad del agua, por que como ya vimos en el presente trabajo, la característica de los órganos desconcentrados es precisamente su autonomía técnica, y en atención a nuestro actual fundamento legal, resultó conveniente crear dentro de lo que fue la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, un órgano administrativo desconcentrado denominado Comisión Nacional del Agua.

Para lograr la administración integral en materia de agua, la extinta Comisión de Aguas del Valle de México y Lago de Texcoco deja de ser un órgano administrativo desconcentrado para formar parte como una unidad administrativa adscrita a la Comisión Nacional del Agua.

¹⁴ Revista Interna de la CNBV, pág. 6, septiembre de 1995.

La CONAGUA como órgano administrativo desconcentrado de la SEMARNAP, quedó instalada el 1º de febrero de 1989, está bajo la responsabilidad de su titular designado por el Presidente de la República, como se desprende del Artículo 34, segundo párrafo del Reglamento de la SEMARNAP, además cuenta con una estructura integrada para el ejercicio de sus atribuciones con las siguientes unidades administrativas, mismas que ejercen sus facultades señaladas en la Ley de Aguas Nacionales, su Reglamento y por el Reglamento Interior de la SEMARNAP.¹⁵

Estructura de la CONAGUA:

La Comisión Nacional del Agua se integra por un Consejo Técnico, una Dirección General con seis Subdirecciones Generales que se denominan: Técnica, de Administración, de Administración del Agua, de Operación, de Programación, de Construcción; además cuenta con cinco Unidades que son: Jurídica, de Revisión y Liquidación Fiscal, de Contraloría Interna, de Programas Rurales y Participación Social, de Comunicación Social, y dos Gerencias, la Regional y la Estatal.

El Director General de la CONAGUA tendrá las facultades que le confieren la LAN, su Reglamento y el Manual Interno de la propia Comisión. Asimismo, el Director General de la Comisión presidirá el Consejo Técnico del Instituto Mexicano de Tecnología del Agua.

La Dirección General de la Comisión Nacional del Agua, orienta su trabajo en estas líneas de estrategia fundamentales: En el sistema financiero del agua, se planean mecanismos con el fin de alcanzar un pago justo por su aprovechamiento y obtener así los recursos necesarios para la realización de programas hidráulicos.

En la administración de las aguas nacionales, se garantiza su uso racional, además de las concesiones y permisos para la utilización de las aguas superficiales y subterráneas y la ocupación de las zonas federales, atendiendo la construcción de la infraestructura hidráulica, dotar de agua a los usuarios y en la correcta administración de los recursos humanos, financieros y materiales, esto es para redimensionar y adecuar sus estructuras y funciones para lograr un óptimo aprovechamiento del líquido.

¹⁵ Publicado el 8 de julio de 1996 en el Diario Oficial de la Federación.

El funcionamiento de la CONAGUA se adecua con base en la propuesta de políticas referentes al uso, distribución y aprovechamiento del agua, con el establecimiento de la normatividad en la materia y otorgar apoyo técnico a los sectores usuarios, coordinando y ejecutando, en su caso, los programas hidráulicos, vigilando la correcta medición técnica del agua, regulando sus usos, además de cuidar la conservación de su calidad, definiendo los usos alternativos y otorgar las obras hidráulicas que competan al Gobierno Federal.

También en la Comisión Nacional del Agua, dentro de sus actividades preponderantes está el garantizar la seguridad de la infraestructura hidráulica construida y en operación, al mismo tiempo con las obras y estructuras para el encausamiento y control del caudal de los cuerpos de agua, además organiza el sistema financiero del agua y coordina las acciones hidráulicas de las Dependencias Federales con los Gobiernos Estatales y Municipales.

Como se observa también la CONAGUA comprende la satisfacción de un servicio público o social, se cumple mediante sus atribuciones: una de carácter eminentemente social, como es la de promover la infraestructura del agua con los programas de desarrollo y la otra con la ejecución de tareas que se emprendan para promover el aprovechamiento y distribución del vital líquido.

2.4 Comisiones Transitorias

Estas comisiones tienen el carácter de transitorias por que su permanencia se da en tanto se cumplan los objetivos de su creación y una vez alcanzadas las metas por cuales se crean estos organismos; igualmente son creadas mediante un Acuerdo o Decreto y sólo por estos instrumentos jurídicos se resuelve su disolución.

Aquí ejemplificaremos con tres comisiones con las distinciones ya mencionadas; en primer término comenzaremos con una comisión que sólo existió en los días en los que se llevaron a cabo los festejos conmemorativos del cuadragésimo aniversario de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, denominada Comisión del XL Aniversario de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

2.4.1 Comisión del XL Aniversario de la Secretaría de Salubridad y Asistencia

Esta Comisión transitoria es creada mediante un Acuerdo emitido por el Ejecutivo por conducto de la Secretaría de Salubridad y Asistencia. En el año de mil novecientos ochenta y tres cuando se cumplieron cuarenta años de haberse instaurado la Secretaría de Salubridad y Asistencia, Dependencia que ha tenido a su cargo funciones y programas de salud pública de la mayor trascendencia para el bienestar de los mexicanos desde su creación.

Asimismo la creación de este órgano se basó en la conveniencia de difundir entre los trabajadores de dicha Secretaría y la comunidad médica, así como entre la opinión pública general, los señalados servicios que desde su creación ha prestado esta Dependencia del Ejecutivo Federal.

Se crea la Comisión Conmemorativa del XL Aniversario de la Secretaría de Salubridad y Asistencia,¹⁶ con el objeto de formular el programa de actividades conmemorativas, de apoyar y de coordinar su ejecución; aquí encontramos la distinción de esta Comisión como transitoria. La Comisión estuvo presidida por el Secretario de Salubridad y Asistencia, estando formada por un Consejo Consultivo, un Comité Ejecutivo y un Secretario Ejecutivo.

El Consejo Consultivo se integró por los extitulares de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, por consejeros eméritos del Consejo de Salubridad General y por profesores eméritos en materia de salud. Este Consejo recomendó eventos que coadyuvaron a la mejor formulación y ejecución del programa de actividades de la Comisión, en los días en que tuvo vigencia.

El Comité Ejecutivo lo formaron los Subsecretarios, el Oficial Mayor y el Director General de Comunicación Social, el cual formuló el proyecto de programa de actividades de la Comisión, mismo que se presentó a la consideración del Secretario de Salubridad y Asistencia, tomando en cuenta sugerencias y recomendaciones del Consejo Consultivo.

¹⁶ El Decreto de Creación de la Comisión de referencia se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 20 de enero de 1983.

La Comisión por conducto del Secretario Ejecutivo propició la participación de los trabajadores de la Secretaría y de las entidades del sector salud para hacer eventos de carácter cultural en la semana que duraron los festejos conmemorativos.

Siguiendo con la exposición de las comisiones transitorias, describiremos al organismo intersecretarial, descentralizado, denominado:

2.4.2 Comisión de Desarrollo de la Tribu Seri

La Comisión de Desarrollo de la Tribu Seri¹⁷ de acuerdo con su nombre, es una Comisión Administrativa. En efecto, gran parte de las comisiones típicamente intersecretariales son también igualmente denominadas "Comisión Nacional".

Si atendemos los presupuestos de nuestra Constitución, en México no deben existir grupos marginados, por lo tanto es de interés nacional impedir la extinción de tribus ancestrales sin afectar sus tradiciones, dignidad y comportamientos y hacerles tomar conciencia de su mexicanidad, por tal motivo que para propiciar un desarrollo material y espiritual se creo esta comisión de desarrollo.

En tal virtud, esta Comisión fue creada en coordinación con diversas Dependencias y Entidades. Está integrada por diversas Secretarías de Estado y Entidades de la Administración Pública Federal por lo tanto es una comisión intersecretarial. En el Decreto de creación se establece que la suprema autoridad del citado organismo residirá en su órgano colegiado, cuya presidencia recayó en la persona designada por el Presidente de la República, que en este caso fue el Gobernador del Estado de Sonora, también se integró por los titulares de las Secretarías de Gobernación, de Hacienda y Crédito, del Patrimonio Nacional, de Industria y Comercio, de Agricultura y Ganadería, de Obras Públicas, de Educación Pública, de la Presidencia, de la Reforma Agraria y de Turismo. Asimismo, también formaron parte de esta Comisión, el Instituto Nacional Indigenista, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares, el Instituto Nacional para el Desarrollo de la

¹⁷Mediante Decreto del Ejecutivo de 10 de enero de 1975 publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de febrero de 1975, se crea la Comisión de Desarrollo de la Tribu Seri.

Comunidad Rural y de la Vivienda Popular y el Fondo Nacional de Fomento Ejidal. Por cada Miembro Propietario hubo un suplente.

Por otra parte, esta Comisión jurídicamente es un organismo público descentralizado, ya que aunque no se menciona expresamente dicho carácter en el instrumento jurídico de creación, si se desprende de lo establecido en él, efectivamente, de los considerandos, se indica que el organismo esta investido de personalidad jurídica propia, patrimonio propio, además se menciona en los considerandos, “que para dicho propósito es pertinente crear un organismo...”.

También, en el Decreto de creación, se señala que esta Comisión depende del Poder Ejecutivo Federal, como institución promotora del desarrollo de la Tribu Seri investida de personalidad jurídica y patrimonio propios. Lo anterior en relación con lo dispuesto en el Artículo 45 de la LOAPF, que señala: “son organismos descentralizados las entidades creadas por Ley o Decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios”, independientemente de la estructura legal que adopten.

La Tribu Seri del Estado de Sonora es un grupo étnico de gran pureza nacional, con características diferenciales y cuya cultura y tradiciones se hizo necesario conocer y preservar, e aquí el motivo para la creación de la Comisión de referencia.

Con el fin de satisfacer las necesidades económicas, y otorgar un patrimonio propio a los integrantes de la mencionada Tribu, mediante resolución presidencial publicada en el DOF de fecha 28 de noviembre de 1970, se creó el ejido “El Desemboque y su anexo Punta Chueca”, en el Estado de Sonora, dotando a la Tribu Seri con un polígono de 91,322 hectáreas.

La Isla Tiburón en el Estado de Sonora ha sido aprovechada por la citada Tribu como territorio de recolección y pesca, considerándola como parte integrante de su patrimonio cultural heredado de los primeros pobladores Seris.

El Gobierno Federal y el Gobierno del Estado de Sonora con el fin de impulsar el

desarrollo de la Tribu Seri, los recursos disponibles, tanto en el plano ejidal y en la Isla del Tiburón, en beneficio de los Seris, establecieron un programa de acción que incluyó la construcción de escuelas, centros de salud y caminos, así como servicios de agua, electricidad, museos, zoológico, albergues, hoteles, muelles y la industria ejidal, pesquera, además del cuidado y vigilancia de la fauna y la flora de la región y de la Isla.

Se clasifica esta Entidad, como un organismo público descentralizado por servicio, ya que realizó la prestación de un servicio público como objetivo principal, cuando menos formalmente lo constituye con las acciones públicas en la comunidad Seri; en este sentido el maestro Andrés Serra Rojas, afirma: “Es descentralización administrativa por servicio o funcional, la que descansa en una consideración técnica para el manejo de una actividad determinada, o sea la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la Nación, la investigación científica y tecnológica, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social”.¹⁸

También, en cuanto comprende la satisfacción de un servicio público o social, así se satisface la hipótesis establecida en el Artículo 14 fracción II de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, ya que entre sus atribuciones tiene algunas de carácter eminentemente social, como es la de promover la participación directa de los integrantes de la referida Tribu, en los programas de desarrollo y en la ejecución de tareas que se emprendan y promover la organización de los pescadores Seris.

Actualmente, la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, se encuentra derogada; sin embargo la que la sustituye, la Ley Federal de Entidades Paraestatales, ya mencionada, en su numeral 14, recoge los mismos conceptos respecto de los fines que debe tener un organismo público descentralizado; tan sólo adiciona un nuevo concepto a saber, que los organismos pueden crearse para la realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias.

¹⁸ SERRA ROJAS, Andrés, Ob. Cit., pág.604.

Así con las consideraciones expuestas se hizo necesario crear un instrumento legal mediante el cual se propició el desarrollo integral de la Tribu Seri en atención a las gestiones emitidas por el Gobierno del Estado de Sonora y de la Universidad de Sonora, se crea la Comisión de Desarrollo de la Tribu Seri.

La Comisión tuvo las siguientes funciones:

- Promovió la integración cultural, el desarrollo, el aprovechamiento de los recursos pesqueros, artesanales, turísticos, industriales; estableció los servicios públicos, tales como: agua, electrificación, salud pública, higiene, caminos; creó planes educativos, recreativos, deportivos y urbanísticos en general;
- Investigó los recursos susceptibles de aprovechamiento con que cuenta al territorio ejidal y la Isla Tiburón, además construyó las obras que fueron acordadas o promovidas por la propia Comisión de Desarrollo de la Tribu Seri;
- Administró los fondos que obtuvo para la realización de sus funciones, coordinó las actividades de las Dependencias Federales y Estatales que se relacionan con las funciones de la Comisión de Desarrollo de la Tribu Seri; y promovió las demás medidas que fueron necesarias o convenientes para la realización de su objeto.

Dentro de las atribuciones de ésta Comisión tiene la de aprobar su programa anual de actividades, elaborar su presupuesto por el mismo periodo, asimismo formular su reglamento interior y los demás relacionados con su objeto. La Comisión de Desarrollo de la Tribu Seri tuvo su residencia en Hermosillo, Sonora, sesionó una vez al mes en ese lugar y en la comunidad Seri, siendo coordinadas las sesiones por el Vocal Ejecutivo nombrado por el C. Presidente de la República a propuesta del Gobernador de Sonora.

Para el ejercicio de sus funciones y atribuciones, la Comisión contó con los recursos que acordó el Ejecutivo Federal, las cuotas o fondos que en su momento determinó el Gobierno del Estado de Sonora y los demás recursos que legalmente pudo allegarse. En el año de 1977, la Secretaría de Programación y Presupuesto, dictó las medidas conducentes para proceder a la disolución de la propia Comisión.

Dicha disolución se efectuó con base en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y en el Programa de Reforma Administrativa que se aplicó en su momento; se efectuó una redistribución de competencias de las unidades de la Administración Pública Centralizada que ocasiono que las funciones y responsabilidades encomendadas a la Comisión de Desarrollo de la Tribu Seri, correspondieran a esferas de competencia delimitada de ciertas Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, lo que hizo innecesario continuar con la existencia del órgano colegiado.

Con los planteamientos expuestos en su momento la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto dictó las medidas conducentes para la disolución de la Comisión.

La disolución de la referida Comisión fue mediante Decreto de fecha 18 de mayo de 1977, abrogándose los Decretos de 10 de enero y 23 de octubre de 1975, publicados también en el Diario Oficial de la Federación, el 11 de febrero y 3 de diciembre del mismo año, respectivamente. La última de las Comisiones de carácter transitorio, de reciente creación surgió al publicarse la Ley para la Reconciliación y Paz Digna en Chiapas, a raíz del conflicto armado en el Estado de Chiapas, en el Sureste de México.

2.4.3 Comisión de Concordia y Pacificación

En un intento renovado de negociación política y con base en una inédita corresponsabilidad entre el Ejecutivo y el Poder Legislativo, el Congreso de la Unión, en periodo extraordinario de sesiones, inició la discusión de la iniciativa de la Ley para el Dialogo, la Conciliación y la Paz Digna en Chiapas¹⁹ y mediante esa Ley, se crea la Comisión de Concordia y Pacificación (COCOPA).

Así, mediante esa Ley, el objetivo de la misma consiste en establecer las bases jurídicas para el diálogo y la conciliación, lograr un acuerdo de concordia y pacificación para una solución justa, digna y duradera del conflicto que estalló en Chiapas el 1 de enero de 1994.

¹⁹ Publicada en la Gaceta Oficial del Estado de Chiapas el 1 de marzo de 1994.

Asimismo en su oportunidad surgen vías para atender las causas que originaron la inconformidad, propiciar la incorporación del "grupo inconforme", en el ejercicio de la política, dentro de causas pacíficas y legales, conciliar demandas e intereses legítimos de los diversos sectores chiapanecos, promover el bienestar social y el desarrollo económico, y proponer los lineamientos para la amnistía.²⁰

La iniciativa representaba un hecho sin precedentes, al ser firmada conjuntamente por el Presidente de la República e integrantes del Poder Legislativo. En el consenso logrado se incorporaron puntos de vista de casi todos los involucrados.

Para estos cometidos, en esta Ley se crea la COCOPA que funciona como instancia de mediación, toda vez que fue reconocida por el Gobierno Federal y por el grupo inconforme.

La Ley establece que el Gobierno Federal pactara con los "inconformes" los calendarios, agenda y en general, las bases que hubo de establecerse para el diálogo.

Esta comisión está formada por 9 miembros de la Comisión Nacional de Intermediación (CONAI) que en su momento presidió el obispo de San Cristóbal de las Casas, los 13 integrantes de la Comisión Legislativa del Congreso de la Unión, más un representante del Gobierno de Chiapas y otro del Congreso Local. La presidencia de esta Comisión estará a cargo de manera rotativa y periódica de los representantes del Poder Legislativo Federal.

Sus objetivos: coadyuvar a fijar, por consenso, las bases del diálogo, los lugares y condiciones específicos de las negociaciones, la agenda de las mismas y gestionar ante el Procurador General de la República las prórrogas de los plazos para la suspensión de las órdenes de aprehensión y las investigaciones que se siguen a los involucrados en el conflicto del 1º de enero de 1994. Prórrogas que son publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

Una vez que en el citado instrumento jurídico se reconoce que el Ejecutivo Federal mantiene un compromiso irrenunciable con la instauración de la democracia plena en México y la creación y aplicación de un orden jurídico que con justicia, beneficie a todos, la Comisión Legislativa del Diálogo y Conciliación, propone que el Congreso de la Unión

²⁰ Revista "Época", El Conflicto en Chiapas, pág. 11, 12 y 13, abril de 1994, México.

convoque a partidos políticos, organizaciones y agrupaciones sociales y políticas, organismos no gubernamentales, intelectuales, trabajadores de la ciudad y del campo, en suma a todos los mexicanos, al Diálogo Nacional para la Reforma del Estado Mexicano.

Un párrafo del documento en cuestión especifica: "para los efectos de la presente Ley, se entenderá por grupo inconforme o por grupo involucrado en el conflicto de Chiapas el auto denominado Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN)".

En este ordenamiento se prevé cómo convocar a participar en la mesa de negociaciones a los que la Ley respectiva consideraba prófugos o detenidos, lo que representaba un problema mayor cuando los zapatistas manifestaron a la Comisión Legislativa del Diálogo y Conciliación para Chiapas que no había condiciones físicas para el diálogo, además se establece como requisito indispensable, la salida del Ejército Federal de la Selva Lacandona.

Las disposiciones de esta Ley no impiden el ejercicio de las facultades otorgadas a las autoridades competentes y fuerzas de seguridad que cumplan su responsabilidad de garantizar la seguridad interior y la procuración de justicia; las actividades que realicen para responder a cualquier agresión no implicaran el incumplimiento de este ordenamiento.

De antemano, está eliminado el concepto de "zonas francas", la Convención de Ginebra las prevé, solamente cuando hay guerra. Como se trata de conciliar la legalidad con una solución política, se crearan espacios de negociación. Legalmente no hay sustento para que haya territorios zapatistas.

Como se desprende de líneas anteriores la COCOPA se crea por una Ley, cuya iniciativa fue a propuesta del Ejecutivo, es un Comisión transitoria por que su permanencia jurídica depende en tanto se logre la paz y conciliación en el Estado de Chiapas, con base en el éxito de las negociaciones de la propia Comisión y el grupo autodenominado ejército zapatista, que actualmente por cuestiones políticas se han visto estancadas, mismas que deben seguir su curso para que en un tiempo razonablemente breve se consolide la paz en Chiapas.

2.5 Comités

Con el objeto de precisar la naturaleza jurídica de los diversos entes que coadyuvan en la realización de funciones del aparato administrativo en México, tenemos a los comités que por naturaleza jurídica se consideran como mecanismos de coordinación intersecretarial, llegándose a constituir por acuerdos de los titulares de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y en otros casos por Acuerdos Presidenciales que se publican en el Diario Oficial de la Federación.

La doctrina los describe como:

“Organos desconcentrados que sin determinar adecuadamente el régimen al que corresponden se les acerca demasiado a la descentralización o se les reducen sus facultades hasta colocarlos en la órbita del régimen centralizado”,²¹ estos órganos cuentan con autonomía técnica, esa es la verdadera justificación de su desconcentración.

Un comité resulta ser un órgano propositivo y de opinión que tiene por objeto efectuar y someter a la consideración de la Dependencia o Entidad a la que esta adscrito, estudios tendientes a mejorar las normas y procedimientos de la actividad preponderante que realizan estas últimas.

Asimismo el comité es una unidad asesora integrado por representantes de Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, es decir es un ente de coordinación intersecretarial, que tiene entre otras funciones: expedir el reglamento que regulará su funcionamiento; estudia, propone los lineamientos y criterios de la actividad que desarrolla el órgano u organismo al que pertenece, además de sugerir la adopción de medidas administrativas tendientes a agilizar los trabajos de estos últimos.

Los comités siempre están en contacto con Entidades y Dependencias que realizan actividades que tienen estrecha vinculación con los trabajos que realiza la Dependencia o Entidad a la que pertenecen. Asimismo, no gozan verdaderamente de autonomía, económica ni orgánica, con excepción de la autonomía técnica.

²¹ OLIVERA TORO, Jorge, Ob. Cit. pág. 301 y 302.

2.6 El Real Tribunal del Protomedicato

La instalación de estos importantes tribunales tuvieron origen en el Protomedicato de Roma, de donde las fueron tomando las demás naciones. En 1422 se creó en España el Tribunal de Alcaldes Examinadores, el que en 1498, por mandato de los Reyes Católicos, Fernando e Isabel, extendió sus acciones a todos sus reinos para examinar “a los físicos, a los cirujanos, a los ensalmadores, a los boticos, a los especieros y a los herbolarios”. Este Tribunal y no la Universidad ni los gremios, era el que examinaba a los médicos y otorgaba licencias para ejercer la profesión.²²

En la Nueva España en el año de 1527, funcionaba un Consejo de Protomédicos, que inició sus funciones imponiendo sanciones contra la negligencia médica y contra la practica de la medicinan sin licencia. Se trataba de evitar también la charlatanería de los médicos que llegaban de España, a los cuales no se les podían comprobar sus estudios.²³

En el año de 1630 se constituyó el Real Tribunal del Protomedicato de la Nueva España, el cual tenía el carácter de Tribunal y se encargaba de la sobrevigilancia de la enseñanza médica y del ejercicio de la profesión, y de las otras artes y profesiones afines, así como de vigilar todo lo que estuviera en conexión con la higiene y salubridad pública, es decir, su función fue la de disponer de todas las cuestiones relativas a la administración pública sanitaria, así como de resolver los litigios que con motivo del ejercicio de la medicina y de la farmacia se suscitasen.

Este tribunal se entiende como un cuerpo respetable, que funciona como un órgano administrativo, legislativo y como ejecutivo, además de que intervenía en todos los asuntos ligados con la enseñanza y especialmente con el ejercicio de la medicina.

²² REA GUTIERREZ, Flor de Jesús. Tesis Intitulada *Breve Análisis de la Responsabilidad Médica y la Comisión Nacional de Arbitraje Médico*. México, 1997. Pág. 37.

²³ FLORES, Francisco de Asis. *Historia de la Medicina en México desde la Epoca de los Indios hasta la Presente*. Editado por la Of. Tip de la Secretaría de Fomento, Tomo II. México 1886. Pág. 160.

El Tribunal se integraba con tres magistrados, los cuales eran llamados: primero, segundo y tercer protomédico. El primero era el catedrático de medicina de la Universidad; el segundo, el doctor de medicina con mayor antigüedad en la colonia, y el tercero, era designado libremente por el virrey. Los tres protomédicos eran suplidos en sus ausencias por los alcaldes examinadores, que eran tres, también nombrados por el virrey, a propuesta de los protomédicos. Los subalternos eran: un asesor letrado (jurista), un fiscal, un escribano público y un portero.²⁴

El Protomedicato, tenía tres grandes funciones: examinaba y expedía títulos de médicos, cirujanos, boticarios, barberos, flebotomianos, dentistas, algebristas, hernistas y parteras; en segundo lugar, vigilaba el ejercicio de esas profesiones, autorizando la apertura y funcionamiento de sus locales, como eran hospitales y boticas a través de visitas, pudiendo imponer multas; por último, resolvía todos los litigios que surgieran en el ejercicio de las profesiones antes mencionadas y en general cuidaba todos los aspectos de la sanidad pública. El Tribunal del Protomedicato tenía su sede en el Real Palacio, hoy Palacio Nacional.

Como obligaciones y funciones específicas, los protomédicos debían examinar a los aspirantes a médicos, cirujanos o farmacéuticos, para lo cual les exigían la fe del bautismo, la calidad de limpieza de sangre, la acreditación de haber concluido los estudios necesarios, y la constancia en la práctica adquirida a lado de un médico, cirujano o farmacéutico de prestigio y sólo entonces se sustentaba el examen que se componía de teoría y de práctica; no podían dar licencia para curar o vender medicamentos a personas que no fuesen examinados por ellos, debían multar a aquellos que ejercieran oficios médicos sin licencia, no podían recibir dádivas o regalos, no podían vender licencias condicionadas a los que no hubiesen terminado sus estudios, no podían dispensar de estudios, ni autorizar exención de materias.

²⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo IV, Ob. Cit. Pág. 3167.

Podían otorgar licencias especiales a los que se dedicaban a curar cataratas, hernias y arreglar huesos, aún sin ser médicos; era su deber separar a los leprosos y dementes de la sociedad y recluirllos en hospitales especiales; debían impedir que ninguna mujer pudiera poner botica, ni aquellos que no fuesen farmacéuticos; hacían las visitas ordinarias a todas las boticas cada dos años y las extraordinarias cada vez que fuesen convenientes; establecían y reformaban la tarifa de medicamentos para frenar la codicia de los boticarios.

Asimismo, editaban cartillas o manuales para que los sangradores y las parteras aprendieran en su oficio; elegían los libros de texto que se usaban en la Universidad para las cátedras de Medicina y de Farmacia; vigilaban a los médicos y a los cirujanos para que no se confabularan con los boticarios por interés y para evitar que mandaran recetas con señas particulares o en claves, en perjuicio del enfermo; cuidaban que los boticarios o farmacéuticos tuvieran cuando menos 25 años de edad y que supieran latín; impedían que los médicos que durante un año no habían hecho cirugías no hicieran ningún tipo de operaciones; obligaban a los médicos, cirujanos y demás a poner en sus casas un letrado enunciando que ahí era su domicilio, quemaban aquellos medicamentos que resultaban nocivos; no consentían que los fanáticos curaran con ensalmos y conjuros, ni que con algún pretexto hubiera charlatanes y curanderos, ya sea asistiendo al enfermo o vendiendo medicinas; impedían que destruyeran o vendieran yerbas nocivas o venenosas; verificaban que únicamente los médicos y farmacéuticos vendieran minerales venenosos.

Vigilaban a las personas con enfermedades contagiosas para que no las difundieran; autorizaban el anuncio de los remedios de medicinas, en las gacetas, porque algunas sustancias ponían en peligro la salud de la gente; cuidaban que no se rompieran las cuarentenas ni cordones sanitarios, ni que los enfermos contagiosos se salieran de los hospitales; imponían pena de prisión de 6 años, multa de hasta 2000 ducados y el destierro de la provincia, a aquellos que ejercían oficios médicos o de boticarios sin licencia.

Cuidaban de la buena condición de los alimentos, de las bebidas, de las calles, de las plazas, de los edificios, panteones, hospitales y demás puntos donde hiciera falta la higiene pública, poniéndose de acuerdo con los ayuntamientos, y por último y el más importante

para este trabajo, es que, los protomédicos resolvían los litigios que surgieran en el ejercicio de las profesiones médicas y farmacéuticas.

Esta función, permitía que los pacientes o los deudos de los fallecidos pudieran demandar ante el Tribunal del Protomedicato a los médicos, acusados de la falta de pericia o errores en el diagnóstico; sin embargo, el procedimiento adolecía de una grave incongruencia, toda vez que al ser los jueces médicos, el espíritu de corporación prevalecía, y salvo evidente responsabilidad, los fallos normalmente absolvían a los médicos acusados. En realidad, era un Tribunal protector del médico, para que los pacientes no los demandaran con ligereza, otorgando al médico la seguridad de ser juzgado por profesionales de la misma rama del saber.

El Protomedicato decae con los años y culmina con la publicación de la Constitución de Cádiz, fue suspendido por el virrey Calleja en 1813 como resultado de la supresión de tribunales especiales ordenada por dicha Constitución y aunque subsistió con posterioridad, inclusive en algunos años del México Independiente, ya no tuvo el carácter de organismo jurisdiccional, sino únicamente administrativo, es decir, sus atribuciones únicamente eran las de practicar los exámenes profesionales de las carreras de medicina, en sus últimos días, redujo su existencia, de hecho y de derecho, a lo puramente ilusorio "... sin tener a cargo las Escuelas de la Facultad de Medicina, ni el cuidado de los puntos de salubridad y sin jurisdicción para corregir los abusos, todas sus atribuciones quedaron reducidas a hacer unos cuantos exámenes...".²⁵

El 21 de noviembre de 1831 se expidió un decreto por el que se extinguía al Tribunal del Protomedicato de sus funciones y creando en su lugar una "Facultad Médica del Distrito Federal", que solo sirvió como Junta Examinadora.

Es importante destacar que el gran salto hacia la medicina moderna se dio a partir de 1831, cuando se suprimió definitivamente al Tribunal, a quien se acusó de ser el responsable en gran parte, del retraso de la medicina, por su resistencia a todo avance.

²⁵ FLORES, Francisco de Asís. *Historia de la Medicina en México desde la Epoca de los Indios hasta la Presente*. Ob. Cit. Pág. 160.

Si bien con la supresión de los tribunales especiales, se aseguraba la misma justicia para todos, en materias especializadas como la practica médica imposibilitó la estricta aplicación de la justicia al caso particular, sobre todo en aquellos casos en que al paciente le resultaba imposible demostrar la falta de pericia del médico.

La premisa de impartición de justicia por iguales fue lo que llevó a la creación del Tribunal del Protomedicato, se pensaba que la justicia médica debía ser impartida por médicos, concediéndoles a éstos el privilegio común en aquel entonces de ser juzgados por aquellos que estaban perfectamente capacitados para entender los dilemas y problemas ante un médico que en la practica diaria se enfrentaba, es decir, eran juzgados por jueces médicos, en los cuales prevalecía su espíritu de corporación y por lo tanto, la mayoría de las veces los médicos, eran absueltos.

Diversos especialistas consideran que el Real Tribunal del Protomedicato es el posible antecedente inmediato de la CONAMED, el cual, como hemos visto, surge como una necesidad de regular la curandería que empezaban a profesar muchos, en perjuicio de los pacientes y de la reputación de los médicos.

Sin embargo, es oportuno aclarar que como institución pública con atribuciones para recibir, investigar, conciliar y atender quejas de usuarios de servicios médicos, la CONAMED no ha tenido algún antecedente.

2.7 Origen de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico (Naturaleza Jurídica)

La Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH), en su Informe Anual de Actividades de mayo de 1995 a mayo de 1996, señaló que en cuanto al perfil de quejas recibidas ante dicho organismo, aumentaron significativamente las relacionadas con la prestación de servicios médicos en las instituciones sociales (IMSS e ISSSTE principalmente), siendo un número de 486 quejas por causa de negligencia médica en ese periodo y 164 quejas por negativa de atención médica.²⁶

²⁶COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. Informe Anual de Actividades de Mayo de 1995 a Mayo de 1996, México, D.F. 1996. Págs. 560-564.

De lo anterior se desprende que un importante número de asuntos que conocía la CNDH son, básicamente los relacionados a la prestación de servicios médicos, destacándose como principales causas: la negligencia médica y la negativa de atención médica. Asimismo, dicho informe de actividades indicó que las Instituciones Sociales que con mayor frecuencia fueron mencionadas por los quejosos, como presuntos violadores de Derechos Humanos son: el IMSS con 541, el ISSSTE con 198 y la Secretaría de Salud con 57.

En el Informe de Actividades de la CNDH, de mayo de 1996 a mayo de 1997, se destaca que en relación con la naturaleza de los hechos presuntamente violatorios de Derechos Humanos, las principales quejas y el número de casos que, la CNDH conoció fueron 122 quejas por causa de negligencia médica y 70 quejas por negativa de atención médica.²⁷ De lo anterior podemos apreciar claramente que en comparación con la lista de quejas recibidas por este organismo en el período de mayo de 1995 a mayo de 1996, hubo una gran disminución con el número de asuntos relacionados por negligencia médica y negativa de atención médica, sin dejar de estar éstos asuntos dentro de las principales violaciones a los Derechos Humanos. Asimismo se debe destacar que a partir de junio de 1996 empieza a funcionar la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, que como analizaremos más adelante, capta un gran número de esas quejas, disminuyendo la labor que al respecto tiene la CNDH. También, dicho informe de actividades indicó que las Instituciones Sociales que prestan servicios médicos, y que con mayor frecuencia fueron mencionadas por los quejosos, como presuntos violadores de Derechos Humanos son: el IMSS con 236, el ISSSTE con 82.

Podemos comprobar que durante este período y el que abarca de mayo de 1995 a mayo de 1996, el IMSS y el ISSSTE se encuentran como unas de las principales instituciones causantes de violaciones a Derechos Humanos.

Por todo lo anterior se requería de un organismo que diera satisfacción a las reclamaciones generadas con motivo de la prestación de servicios médicos, al tiempo de

²⁷COMISION NACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. Informe Anual de Actividades de Mayo de 1996 a Mayo de 1997. México, D.F. 1997. Págs. 30-36.

que la imparcialidad y el aspecto técnico especializado fueran los sustentos fundamentales y sobre todo que se contara con una instancia que con plena autonomía técnica y en forma expedita, analice y dirima los conflictos derivados de la prestación de servicios de atención médica en forma amigable, conciliatoria o por medio del arbitraje, disponer de capacidad suficiente para recibir quejas, investigar las presuntas irregularidades por la prestación o por la negativa de prestación de servicios médicos, emitir sus opiniones, acuerdos o laudos y tener autonomía jurisdiccional.

A partir de este diagnóstico, en el marco del Programa de Reforma del Sector Salud 1995-2000, se estudiaron y se discutieron diversas alternativas para resolver dichos problemas y se concluyó que en las actuales circunstancias resultaba necesario que la población contara con mecanismos que contribuyeran a tutelar el Derecho a la Protección de la Salud, así como mejorar la calidad en la prestación de los servicios médicos. En este orden de ideas, se requería de una instancia que contara con un alto grado de especialización médica para determinar si un médico o un equipo de médicos, o si el personal médico o paramédico de las instituciones públicas, sociales o privadas de salud, habían actuado correctamente o no, ya que para ellos se requería de profesionales que contaran con conocimientos específicos para poder dar un juicio de esa naturaleza y la CNDH únicamente contaba con el apoyo de médicos forenses, los cuáles se enfocaban propiamente a la mecánica de las lesiones, a determinar el objeto que las pudo producir, etc.

Es por eso, que surge la necesidad de contar con un órgano técnicamente especializado que tuviera la estructura necesaria para investigar dichos casos, y al mismo tiempo que contara con médicos para que sustentaran la opinión técnica y abogados para investigar las posibles violaciones a derechos humanos, ya que la CNDH no estaba técnicamente preparada para hacer frente a esos problemas. Para lograr tal objetivo, se consideró como alternativa de solución la creación de un órgano especializado en el campo de la Medicina y el Derecho, al cuál pudieran acudir los usuarios y prestadores de servicios médicos para dirimir conflictos mediante el acuerdo de las partes a través de la **conciliación**, la **Amigable Composición** o sometiéndose al **Arbitraje**, con el propósito de salvaguardar el derecho a la Protección de la Salud y con ellos elevar la calidad de los

servicios médicos y evitar grandes cargas de trabajo a los órganos jurisdiccionales sin necesidad de substituirlos.

Por lo anterior surge la **Comisión Nacional de Arbitraje Médico (CONAMED)** como instancia pública, creada mediante decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de junio de 1996, cuyo objeto es contribuir a resolver los conflictos suscitados entre los usuarios de los servicios médicos y los prestadores de dichos servicios.

Sus atribuciones^{*} son:

- I. Brindar asesoría e información a los usuarios y prestadores de servicios médicos sobre sus derechos y obligaciones;
Es importante resaltar que la CONAMED tiene que asesorar convenientemente a los partes a efecto de determinar sus derechos y obligaciones. Cuando haga uso de esta atribución, gozará de independencia para emitir sus opiniones, es decir, no estará sujeta al dictamen previo que emita otra autoridad distinta. Emitirá su laudo, auxiliándose de especialistas en la materia cuando el caso así lo requiera y de personal capacitado.
- II. Recibir, investigar y atender las quejas que presenten los usuarios de servicios médicos, por la posible irregularidad en la prestación o negativa de prestación servicios médicos;
Es fracción es de suma importancia, toda vez que engloba las atribuciones relacionadas con la actividad sustantiva de la CONAMED, por lo que le permite recibir las quejas derivadas de la prestación del servicio médico que le presenten, sin la autorización previa de algún órgano jurisdiccional. De esta manera, la Comisión tiene autonomía para recibir o desechar las quejas dependiendo de su contenido, realizar todas las investigaciones que estime pertinentes a fin de resolver la queja, decidir el procedimiento,

^{*} Artículo 4° del Decreto de Creación de la CONAMED publicado en el D.O.F. el 3 de junio 1996.

asimismo tiene entera autonomía y libertad para emitir sus opiniones, acuerdos y laudos sin sujetarse a instrucciones de cualquier autoridad.

- III. Recibir toda la información y pruebas que aporten los usuarios y prestadores de servicios médicos, en relación con las quejas planteadas y, en su caso, requerir aquéllas otras que sean necesarias para dilucidar tales quejas, así como practicar las diligencias que correspondan;

La CONAMED de conformidad con esta fracción, tiene la facultad de requerir a las partes las pruebas que avalen su dicho y su defensa así como también requerir información a las instituciones médicas e iniciar las diligencias que juzgue necesarias a fin de resolver el conflicto, es decir corresponde al periodo probatorio de cualquier proceso.

- IV. Intervenir en amigable composición para conciliar conflictos derivados de la prestación de servicios médicos por alguna de las causas que se mencionan:

- a) Probables actos u omisiones derivadas de la prestación del servicio;
- b) Probables casos de negligencia con consecuencias en la salud del usuario, y;
- c) Aquellas que sean acordadas por el Consejo;

Esta facultad es de gran importancia, toda vez que esta fracción trata de los casos específicos en los cuales la CONAMED podrá conocer de los asuntos derivados de la prestación de servicios médico, siempre y cuando no constituya un delito, pues en este caso el asunto no se podrá ventilar en la CONAMED, sino se hará del conocimiento del M.P. dado que están involucradas disposiciones legales de interés público.

- V. Fungir como árbitro y pronunciar los laudos que correspondan cuando las partes se sometan expresamente al arbitraje;

Esta atribución faculta a la CONAMED para intervenir como árbitro y pronunciar los laudos que resuelvan los conflictos que se susciten entre los usuarios de los servicios médicos y los prestadores de dichos servicios, al actuar como árbitro, la Comisión cuenta con independencia y autonomía

para emitir sus laudos, resolviendo de conformidad con los medios probatorios que las partes hayan aportado y bajo el principio de buena fe.

- VI. Emitir opiniones sobre las quejas de que conozca, así como intervenir de oficio en cualquier otra cuestión que se considere de interés general en la esfera de su competencia;

De lo anterior se deduce la injerencia que la Comisión tiene para actuar oficiosamente, es decir, sin que exista queja de por medio, cuando los hechos involucren o afecten una cuestión de interés general en su ámbito de competencia y que afecta o ponga en peligro la salud de los mexicanos..

- VII. Hacer del conocimiento del órgano de control competente, la negativa expresa o tácita de un servidor público de proporcionar la información que le hubiere solicitado la CONAMED, en ejercicio de sus atribuciones;

Esta fracción le da la facultad a la Comisión de denunciar los desacatos a sus solicitudes, e informará al órgano interno de control de la institución pública de salud que uno de sus empleados no facilitó el cumplimiento de sus atribuciones, lo anterior con el fin de que se inicie el procedimiento de responsabilidad correspondiente y se le imponga una sanción a ese servidor público.

- VIII. Hacer del conocimiento de las autoridades competentes y de los colegios, academias, asociaciones y consejos de médicos, así como de los comités de ética u otros similares, la negativa expresa o tácita de los prestadores de servicios, de proporcionar la información que le hubiere solicitado la Comisión nacional. Asimismo, informar del incumplimiento por parte de los citados prestadores de servicios, de sus resoluciones, de cualquier irregularidad que se detecte y de hechos que, en su caso, pudiera llegar a constituir la comisión de algún ilícito;

Esta fracción otorga a la CONAMED una atribución similar a la anterior, con la variante de que el incumplimiento sea por parte de los particulares y no de los órganos de la administración pública, asimismo, se le otorga la facultad de hacer del conocimiento de las autoridades (M.P. cualquier

irregularidad que detecte en la prestación del servicio médico que pudiera constituir algún ilícito. Sancionado por las leyes penales.

- IX. Elaborar los dictámenes o peritajes médicos que le sean solicitados por las autoridades encargadas de la procuración e impartición de justicia;
Es importante destacar que la CONAMED cuenta con un cuerpo de peritos especializados que auxilian al Ministerio Público o al Juez a integrar adecuadamente la averiguación previa o a emitir una sentencia con bases firmes, según sea el caso.
- X. Convenir con instituciones, organismos y organizaciones públicas y privadas, acciones de coordinación y concertación que le permitan cumplir con sus funciones;
En esta fracción se concede a la CONAMED la facultad para extender su ámbito de acción de campo, con el propósito de lograr acuerdos de coordinación y colaboración, a fin de cumplir sus funciones.
- XI. Asesorar a los gobiernos de las entidades federativas para la constitución de instituciones análogas a la Comisión Nacional de Arbitraje Médico;
Cabe resaltar que la CONAMED está en coordinación desde su surgimiento con los Estados de la República Mexicana para crear instituciones que salvaguarden el derecho a la protección de la salud de todos los mexicanos, sin sujetar sus asesorías a dictados de otras instancias.
- XII. Orientar a los usuarios sobre las instancias competentes para resolver los conflictos derivados de servicios médicos prestados por quienes carecen de título o cédula profesional;
De lo anterior se deduce que cuando en una queja se encuentre que una persona está ejerciendo la práctica profesional sin título expedido por institución educativa constituida conforme a las leyes mexicanas, la CONAMED encauzará al quejoso para que presente su denuncia²⁸ ante el Ministerio Público, a efecto de que se integre la averiguación previa del caso, por la comisión del delito de usurpación de profesión, tipificado en el

²⁸ Cuadernos de Divulgación. Comisión Nacional de Arbitraje Médico. La CONAMED en Relación con la Comisión de posibles Delitos en Materia de Salud. México, D.F. 1997. Págs. 6-17

*Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y en toda la República Mexicana en materia de fuero federal.***

XIII. Las demás que determinen otras disposiciones aplicables.

La Comisión en el ejercicio de sus atribuciones cuenta con autonomía técnica para actuar, entendida como la libertad de independencia que tiene para emitir sus laudos, opiniones y acuerdos, sin sujetarse a instrucciones de cualquier autoridad.

La CONAMED, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud constituye una respuesta novedosa a las inquietudes expresadas por la sociedad mexicana en los últimos años, respecto a la necesidad de mejorar la atención médica, tanto de las instituciones públicas, privadas y sociales, así como de los profesionales, técnicos y auxiliares que ejerzan libremente cualquier actividad relacionada con la práctica médica.

La CONAMED tiene limitaciones por su reciente creación al no contar con medios coercitivos que hagan efectiva su actuación, pero es precisamente su labor cotidiana y facultades de autoridad que se le debe otorgar, la que daría a la Comisión la fuerza necesaria para que tanto los usuarios como los prestadores de servicio médicos, tuvieran la confianza suficiente para poner en sus manos la resolución de sus controversias en beneficio de la salud de todos los mexicanos y así cubrir espacios que son fundamentales para lograr el bienestar de toda la población, ver efectivamente cumplimentado el derecho a la protección de la Salud y elevar la calidad de los servicios médicos.

Es importante destacar que de conformidad con las atribuciones de la CONAMED, ésta no tiene la función de juzgar espontáneamente; no tiene la función de actuar como un órgano jurisdiccional imponiendo castigos o forzando conductas; su función básica es conciliar o en su caso arbitrar, lo que significa escuchar a dos personas que tienen una controversia, entre las cuales hay un conflicto, que quieren ser escuchadas y acceden a

** Artículo 250.- Se sancionará con prisión de uno a seis años y multa de cien a trescientos días a quien: ... II. Al que sin tener título profesional o autorización para ejercer alguna profesión reglamentada, expedida por autoridades u organismos legalmente capacitados para ello conforme a las disposiciones reglamentarias del Art. 5º Constitucional.

plantear su problema ante quién es el árbitro y que, en función de esa confianza que le depositan y si es el deseo de las dos partes, puede emitir una resolución llamada laudo.²⁹

2.8 Situación de la CONAMED dentro de la Administración Pública Federal en México.

En virtud del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de junio de 1996, la Comisión Nacional de Arbitraje Médico fue constituida como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud, con la finalidad de dirimir conflictos en forma amigable y de buena fe entre los usuarios y los prestadores de servicios médicos, en términos de los artículos 2º, 29, 30 y 31 del Reglamento Interior de la misma Dependencia.

El artículo 90 Constitucional dispone que la Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal y el Artículo 2º Fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, contempla a las Secretarías como parte de la Administración Pública Centralizada.

Por lo tanto, la CONAMED forma parte de dicha estructura de administración y en ese sentido su organización y atribuciones provienen de ordenamientos externos a la misma, es decir, de las leyes y sus reglamentos o acuerdos, aparte de la normatividad que con apoyo en los mismos pueda expedir por sí. Asimismo se aprecia que en el ejercicio de las competencias que le son propias, la CONAMED resulta ser la única responsable.

Por su parte, el Reglamento de la CONAMED³⁰, en los artículos 4º y 5º dispone que la Comisión contará en términos del artículo 5º de su Decreto con los siguientes órganos de decisión: Un Consejo, un Comisionado y dos Subcomisionados; asimismo, el Comisionado contará con las siguientes unidades administrativas: Una Dirección General de Asuntos Sectoriales, una Dirección de Comunicación Social, una Dirección de Contraloría Interna y las demás que se autoricen en los términos de su normatividad aplicable.

²⁹ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio Dr. "CONAMED: Una Institución con autoridad Moral". Revista CONAMED, Editada por el Organó de Difusión CONAMED. D.F. Año 1, No. 3 Abril-Junio 1996. Pág. 22,23.

³⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de septiembre de 1996.

Ahora bien, para complementar lo referente a la situación de la CONAMED dentro de la Administración Pública mencionaremos a las personas físicas que forman parte de la misma. El Artículo 108 de nuestra Ley fundamental, en su primer párrafo, dispone: "Artículo 108.- Para los efectos de las responsabilidades a que alude este título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que ocupe un cargo, empleo o comisión en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones."

Con lo anterior se demuestra que los miembros del órgano desconcentrado CONAMED son servidores de la Administración Pública Federal y por lo tanto, sujetos a las reglas de organización y competencia dispuestas por el ordenamiento. Como se observa surge la imposibilidad lógico-jurídica de que la Comisión se encuentre en aptitud de celebrar, con uno de sus órganos, un contrato de prestación de servicios, toda vez que son designados por nombramiento como lo establece el Decreto de Creación de la CONAMED.***

De esta forma y conforme al primer párrafo del Artículo 2606 de nuestro Código Civil indica: 'El que presta y el que recibe los servicios profesionales pueden fijar, de común acuerdo, retribución debida por ellos'.

En este sentido el Artículo 1793 del Código de referencia, dispone: Los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos toman el nombre de contratos.

Asimismo, el Artículo 1774 del mismo ordenamiento dispone:

Para la existencia del contrato se requiere:

I.- Consentimiento;

II.- Objeto que pueda ser materia del contrato...

Por lo tanto, el contrato de prestación de servicios profesionales implica la presencia de por lo menos dos sujetos que puedan otorgar su consentimiento válido.

*** Artículo 6° párrafo Primero y Artículo 9° "Los consejeros y el Comisionado serán designados por el Titular del Ejecutivo y Artículo 11 fracción II, "El Comisionado nombrará y removerá al personal de la Comisión Nacional".

El Decreto de Creación de la CONAMED únicamente prescribe que la Comisión se integrará con las personas que representarán a las distintas instancias mencionadas por el Artículo 6º y 9º, del mismo ordenamiento nombradas por las mismas para ocupar la titularidad de los órganos que la componen.

El comisionado por lo tanto, es un servidor público que se incorpora a la organización administrativa central por efecto de un nombramiento, en decir, con un acto que condiciona la aplicación en relación con él, de una situación jurídica anterior general y obligatoria.

De esta manera el contenido de las obligaciones y derechos de los consejeros y del comisionado con motivo del ejercicio de sus funciones oficiales no es resultante de un acuerdo de voluntades, sino del ordenamiento legal correspondiente.

2.9 Integración de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico (Atribuciones y Facultades)

Para el desarrollo y cumplimiento de las funciones y atribuciones que corresponden a la Comisión, ésta contará con los siguientes órganos (Art. 5º del Decreto de Creación):

- a) Un Consejo;
- b) Un Comisionado;
- c) Dos Subcomisionados, y
- d) Las Unidades Administrativas que determine su Reglamento Interno.

I. El Consejo se encarga de instruir la política de actuación de la Comisión, conforme a las atribuciones que para la CONAMED establece su decreto de creación. Se integra por diez Consejeros y por el Comisionado, quién lo presidirá. Los consejeros serán designados por el Titular del Ejecutivo Federal, la designación recaerá en distinguidas personalidades de la sociedad civil de reconocida trayectoria profesional. Los presidentes en turno de las Academias Nacional de Medicina y Mexicana de Cirugía serán invitados a participar como Consejeros. El cargo de consejero será honorífico y durará cuatro años, a excepción de los presidentes de las academias mencionadas, quienes estarán sujetos al tiempo que duren en el cargo. Los demás Consejeros no podrán ser confirmados para el período siguiente.

El Consejo sesionará por lo menos una vez cada tres meses; las decisiones se tomarán por mayoría de votos y, en caso de empate, el Comisionado tendrá voto de calidad. (Art. 6º y 7º del Decreto de Creación).

Toda vez que el consejo se integra por destacadas personalidades de la sociedad, éstas participan en el Consejo de manera honorífica, por lo que no reciben remuneración alguna y al hacerlo, instruyen la política de actuación institucional y siendo representantes de la sociedad civil, se reconoce que su actuación responde a las expectativas e intereses de la propia sociedad.³¹ La función más importante del Consejo es la de establecer políticas generales a las que deba sujetarse la CONAMED en su actuación, lo que le da el carácter de máxima autoridad.

II. El Comisionado Nacional es el titular de la CONAMED y es nombrado por el Presidente de la República, para el despacho de los asuntos contará con el apoyo de manera directa de tres unidades administrativas:

- I. Dirección General de Asuntos Sectoriales;
- II. Dirección de Comunicación Social, y
- III. Dirección de Contraloría Interna.

La Dirección de Asuntos Sectoriales es quién mantiene relaciones con las instituciones públicas, privadas y sociales que se vinculen con las actividades a cargo de la CONAMED; la Dirección de Comunicación Social es el vínculo con los medios de comunicación y la Contraloría Interna es quién conoce de los actos u omisiones cometidos por servidores públicos de la CONAMED en ejercicio de sus funciones, (Art. 25 del Reglamento Interno de la CONAMED).

Asimismo para auxiliario en su gestión, éste cuenta con dos Subcomisiones, la “A”, encargada de los asuntos de naturaleza sustantiva y la “B” con atribuciones de apoyo a la gestión y seguimiento. (Art. 6º y 7º del Reglamento Interno).

³¹ Cuadernos de Divulgación. Comisión Nacional de Arbitraje Médico. Preguntas y respuestas Sobre la CONAMED. México, D.F. 1997. Págs. 9-11.

III. A la Subcomisión “A”, están adscritas cuatro unidades sustantivas:

- I. Dirección General de Orientación y Quejas;
- II. Dirección General de Conciliación;
- III. Dirección General de Arbitraje, y
- IV. Dirección General de Coordinación Regional.

IV. A la Subcomisión “B”, le están adscritas tres Direcciones:

- I. Dirección General de Compilación y Seguimiento;
- II. Dirección General de Investigación y Métodos;
- III. Dirección General de Administración.

Para el adecuado desarrollo de las sesiones del Consejo, habrá una **Secretaría Técnica** que estará a cargo del Subcomisionado “B”, quién podrá auxiliarse de un **Prosecretario** en las funciones propias de este encargo. El Prosecretario será designado por el Consejo, a propuesta del Subcomisionado “B”, de entre los servidores públicos de alguna de las direcciones generales de su adscripción, (Art. 15 del reglamento Interno).

La vigilancia de la **CONAMED** está a cargo del Delegado designado a la Secretaría de Salud, por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, quién ejercerá las funciones que establecen las leyes aplicables. El control interno de la Comisión, estará a cargo de una Contraloría Interna que tendrá las facultades que establezca el Reglamento Interno, sin perjuicio de las que en los términos de las disposiciones legales aplicables le competen a la Contraloría Interna de la Secretaría de Salud. (Art. 12 del Decreto de Creación).

Atribuciones y Facultades

Dentro de las facultades que corresponden al **Consejo** destacan:

- I. Establecer las políticas generales a que deba sujetarse el órgano;
Por lo tanto la CONAMED establece los lineamientos y mecanismos de naturaleza jurídico-administrativa que deberán regir la operación de la Comisión, lo que le da el carácter de autoridad máxima.

- II. Aprobar y expedir el Reglamento Interno y las demás disposiciones que regulen a la Comisión;
El cuerpo consultivo se encarga de estudiar el contenido de dicho Reglamento y los demás ordenamientos que regulan el funcionamiento de esta Comisión, a fin de subsanar sus deficiencias.
- III. Aprobar y expedir el Reglamento de Procedimientos para la Atención de las Quejas;
- IV. Conocer de los asuntos que someta a su consideración el Comisionado;
El Comisionado determinará por su importancia y relevancia del asunto opinión al Consejo.
- V. Nombrar y, en su caso, remover a propuesta del Comisionado, a los Subcomisionados;
- VI. Analizar, y en su caso, aprobar el informe que el Comisionado presentará anualmente al Titular del Ejecutivo Federal;
Es importante destacar que el Consejo estudie y escudriñe a fondo el informe que el Comisionado presentará al Presidente de la República Mexicana con el objeto de presentar los avances significativos de dicha Comisión.
- VII. Evaluar periódicamente el funcionamiento de la CONAMED y formular las recomendaciones correspondientes al desempeño y resultados que obtenga;
- VIII. Las demás que le confieran otras disposiciones aplicables, (Art. 8° Decreto de Creación).

Para el cumplimiento de las atribuciones que establece el Artículo 8° , fracción I del Decreto de Creación, corresponde al Consejo, el ejercicio de las siguientes facultades:

- I. Establecer los lineamientos y políticas de naturaleza administrativa que deberán regir la operación de la Comisión;
Se refiere este apartado a la aprobación y expedición del Reglamento Interno y del Reglamento de Procedimientos para la Atención de las Quejas.
- II. Revisar y, en su caso, aprobar los programas operativos a que se sujetará la Comisión;

Dichos programas se refieren al Manual de Operaciones, oficios y circulares de la CONAMED.

- III. Aprobar el proyecto de presupuesto anual de la Comisión;
Siendo que la Comisión es un órgano desconcentrado que tiene autonomía técnica para actuar con entera libertad en sus opiniones sin sujetarse a instrucciones de cualquier autoridad, no tiene autonomía financiera, toda vez que su funcionamiento depende de la partida presupuestal que le asigna la Hacienda Pública, sin embargo el Consejo aprobará el proyecto de presupuesto de acuerdo a sus necesidades.
- IV. Aprobar anualmente, previa opinión de los Delegados de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y del Auditor Externo, los estados financieros anuales de la Comisión;
Un representante de la SECODAM, titular de la Contraloría Interna de la CONAMED verificará los estados financieros y el buen aprovechamiento de éstos de acuerdo a sus necesidades.
- V. Emitir opiniones sobre los asuntos que someta a su consideración el Comisionado, cuando no estén previstos en éste Reglamento o en otros ordenamientos que rijan la operación de la Comisión;
Dicha consideración tiene sustento en la fracción IX del Artículo 8º del Decreto de Creación de la Comisión.
- VI. Conocer del avance de los programas que semestralmente le presente el Comisionado;
- VII. Aprobar las propuestas de modificación a la estructura orgánica de la Comisión. (Art. 14 del Reglamento Interno de la CONAMED).
Esta fracción se refiere a que estructurará de acuerdo a las necesidades de la CONAMED sus órganos internos, unidades administrativas y departamentos, con la finalidad de cumplir con su objetivo de creación y optimizar los recursos humanos, financieros y materiales.

Dentro de las facultades que corresponden al **Comisionado** destacan:

- I. Ejercer la Representación de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico;
Se refiere a que el Titular de esta Institución es el que la representa.
- II. Establecer de conformidad con el Reglamento Interno las unidades de servicio técnicas, de apoyo y de asesoría necesarias para el desarrollo de las funciones de la Comisión;
- III. Celebrar toda clase de actos jurídicos que permitan el objeto de la Comisión;
Esto se refiere a que podrá celebrar convenios con instituciones, organismos y organizaciones públicas y privadas acciones de coordinación y concertación que le permitan cumplir con el objeto de la Comisión.
- IV. Ejecutar los acuerdos emitidos por el Consejo;
- V. Informar anualmente al Titular del Ejecutivo Federal sobre las actividades de la Comisión Nacional, procurando que este informe sea difundido por toda la sociedad;
- VI. Solicitar todo tipo de información a los usuarios y prestadores de servicios médicos y realizar las investigaciones pertinentes, a efecto de cumplir cabalmente con las atribuciones del órgano;
- VII. Llevar a cabo los procedimientos de conciliación y arbitraje a que se refiere el artículo 4º fracción IV y V del Decreto de Creación;
Este precepto establece que el Comisionado es la máxima autoridad para que efectúe dentro del marco de la legalidad los procedimientos de conciliación y arbitraje, con la finalidad de poner fin a las controversias que se susciten entre los usuarios de un servicio médico y los prestadores de dichos servicios.
- VIII. Emitir los acuerdos, laudos y opiniones en asuntos de la competencia de la Comisión;
- IX. Vigilar el cumplimiento de las resoluciones, así como de los convenios que se deriven de los procedimientos de conciliación y arbitraje;
Cabe hacer mención que por lo que se refiere a esta fracción, únicamente el comisionado vigilará que se haga del conocimiento del prestador del servicio médico su resolución derivados de la conciliación y del arbitraje.

X. Acordar con los Subcomisionados los asuntos de sus respectivas competencias, (Art. 11 del Decreto de Creación y Art. 21 del Reglamento Interno de la CONAMED).

- ◆ **La Dirección General de Asuntos Sectoriales** es la que lleva a cabo los mecanismos de coordinación entre la Comisión y las instituciones públicas o privadas de salud y las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como con los gobiernos de las entidades federativas, cuyas funciones se vinculen con la Comisión. También lleva a cabo las estrategias de relación con Academias y Colegios de profesionales de la medicina, instancias procuradoras de justicia, defensoras de derechos humanos, instituciones educativas y demás agrupaciones de cualquier naturaleza. Por último, vigila el cumplimiento de los acuerdos, convenios o bases de coordinación y colaboración que celebre la Comisión.
- ◆ **La Dirección de Comunicación Social** es la que auxilia al Comisionado en la conducción de las políticas de comunicación social y divulgación de la Comisión y su relación con los medios de información. Instrumenta, propone y desarrolla programas integrales de comunicación social para dar a conocer a la opinión pública los objetivos de la Comisión, así como procedimientos de comunicación social para apoyar el funcionamiento de la misma, difunde sus actividades y compila la información que sobre la Comisión difundan los medios de comunicación.
- ◆ **La Dirección de Contraloría Interna** es la encargada de vigilar el cumplimiento de las normas de control, fiscalización y evaluación que emitan las dependencias globalizadoras, realiza las auditorías y revisiones, recibe y atiende quejas de denuncias respecto de los servidores públicos de la Comisión, investiga los actos de los servidores públicos y vigila su cumplimiento. Coadyuva con la Contraloría Interna de la Secretaría de Salud en la notificación de las sanciones a que se hagan acreedores los servidores públicos e el ejercicio de su empleo o cargo, vigila la aplicación de las medidas correctivas de las revisiones realizadas, vigila y controla el registro de los servidores públicos de la Comisión que deban manifestar su situación patrimonial.
- ◆ **La Subcomisión Nacional "A"**, maneja la parte operativa de la Comisión, que tiene la gran responsabilidad de atender con imparcialidad, confidencialidad y profesionalismo la

queja y proceder a la resolución de las controversias que surgen en la práctica médica. Una vez que la queja ha sido planteada por el usuario o su representante, el personal de la **Dirección General de Orientación y Quejas** es quién tiene el primer contacto con los usuarios y los prestadores de servicios médicos, toda vez que brinda asesoría en materia del derecho a la protección a la salud y es la encargada de orientarlos sobre los derechos y obligaciones que consigna la Ley General de Salud, dictamina si las quejas recibidas son competencia o no de la Comisión; si no es procedente se turna a las autoridades o instituciones correspondientes y se orienta al usuario sobre las instancias, autoridades y vías ante las cuales puede acudir para resolver sus planteamientos o inconformidades; si es procedente se les informa a los usuarios los alcances y efectos de la conciliación y del arbitraje y solicitan la información relativa a los hechos, para de esta manera integrar el expediente y remitirlo a la **Dirección General de Conciliación** que es la encargada de investigar las quejas presentadas, solicita y analiza los informes y demás documentación requerida, suscribe los citatorios y cédulas de notificación a los usuarios y prestadores de servicios para que den sus versiones y pueda efectuar un análisis, de esta manera actuar como conciliador invitando a las partes a solucionar la controversia mediante una amigable composición formulando propuestas de conciliación entre las partes; elabora los convenios que de conformidad con la voluntad de las partes se den cómo resultado de la amigable composición; en caso de que no se haya logrado la conciliación, ésta Dirección propone a las partes el procedimiento de arbitraje y remite los expedientes que determine procedentes a la Dirección General de Arbitraje.

- ♦ **La Dirección General de Arbitraje** que es la encargada de reunir los elementos necesarios para analizar los casos que se sometan al arbitraje, suscribe los citatorios y cédulas de notificación a los usuarios y prestadores de servicios para que firmen el compromiso arbitral con el pactan el procedimiento, los términos y las condiciones en que se llevará el mismo; sustancia el procedimiento arbitral, realiza los anteproyectos de laudos que emitirá el Comisionado respecto de los asuntos sometidos a arbitraje con la finalidad de resolver la controversia y finalmente emite opiniones técnicas en aquellos casos en que no se resuelva la queja mediante la conciliación con el objetivo de señalar un caso concreto o de interés general para mejorar la prestación de servicios médicos.

- ◆ **La Dirección General de Coordinación Regional** tiene la función de atender las quejas presentadas por los usuarios en las entidades federativas e investigarlas, se coordina con las direcciones generales de Conciliación y Arbitraje para integrar el expediente de queja, propone a las partes la conciliación y, en su caso, el procedimiento de arbitraje a nivel estatal, asesora y capacita en la materia, propicia la creación de organismos similares en las Entidades Federativas, cabe señalar que la sede de una Comisión Estatal se encuentra en Tabasco, creada por Decreto del 26 de febrero de 1997, como órgano desconcentrado de la SSA Estatal a petición de los colegios médicos de Tabasco y de la sociedad y por último establece mecanismos de comunicación con las instancias estatales.
- ◆ **La Subcomisión “B”** actúa como apoyo a la gestión institucional, dentro de las principales actividades que se desarrollan están las de seguimiento a los acuerdos, laudos y opiniones que emite la Comisión, coordinar las funciones de asesoría jurídica –administrativas, así como difundir las actividades que realiza la CONAMED, esta Subcomisión también se encarga de coordinar e, funge como representante legal de la Comisión en los procedimientos judiciales y administrativos en que ésta sea parte, se encarga del desarrollo del sistema de información y estadística, ejerce las funciones inherentes a la Secretaría Técnica del Consejo y finalmente establece, coordina y supervisa las políticas, normas, sistemas y procedimientos para el óptimo uso de los recursos humanos, financieros y materiales de la Comisión.
- ◆ **La Dirección General de Compilación y Seguimiento** es la encargada de dar continuidad a los acuerdos o convenios establecidos por los usuarios y prestadores de servicios, es decir verifica el cumplimiento de los compromisos asumidos por las partes; representa legalmente a la Comisión en los procedimientos judiciales y administrativos en los que se requiera su intervención, dictamina los convenios, acuerdos o bases de coordinación y colaboración, que la Comisión celebre con cualquier institución pública o privada o con los gobiernos estatales; formula las bases y requisitos legales a que deban sujetarse los convenios, opiniones y procedimientos arbitrales que desarrolle la Comisión; coordina con la Dirección General de Orientación y Quejas, de Conciliación, de Arbitraje y de Coordinación Regional, el seguimiento de los acuerdos, opiniones y laudos; asimismo les informa el estado que guarda el cumplimiento de los compromisos derivados de los convenios de conciliación o laudos que resulten de las quejas presentadas en su contra;

organiza los criterios derivados de la atención de quejas, con base en los resultados de las unidades administrativas de la Comisión; administra el archivo jurídico de la Comisión.

- ♦ **La Dirección General de Investigación y Métodos** tiene a su cargo realizar investigaciones que permitan desarrollar y diseñar mecanismos necesarios para captar y valorar las demandas de la ciudadanía; integra y mantiene actualizada la información de las actividades que realiza la Comisión y del curso que siguen las quejas, mediante un detallado esquema de registros; coordina el Sistema de Información Estadística; coadyuva con las unidades administrativas de la comisión, la elaboración de métodos y procedimientos administrativos; finalmente vigila los criterios y procedimientos de captación, producción y difusión de la información estadística.

- ♦ Por último, la **Dirección General de Administración**, propone las políticas, normas, sistemas y procedimientos para la programación, presupuestación y administración integral de los recursos humanos, materiales y financieros de que disponga la Comisión, coordina el proceso anual de programación-presupuestación, ejercicio y control presupuestal y contable de la Comisión; formula los manuales generales de organización y procedimientos; coordina la formulación y ejecución de los programas anuales de obra pública, adquisiciones, de conservación y de mantenimiento de bienes muebles e inmuebles, coordina el Sistema de Administración de Documentos y Archivo de la Comisión, por último coordina el Programa de Capacitación orientado a la profesionalización del personal para obtener eficacia y productividad.

2.10 Objeto, Características y Principios de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico

La CONAMED tiene por objeto contribuir a resolver en el ámbito nacional, los conflictos suscitados entre los usuarios de los servicios médicos y los prestadores de dichos servicios³² con la finalidad de tutelar el derecho a la protección a la salud. Para ello, actúa como conciliador, en términos de amigable composición, asegurando a las partes que su

³² Artículo 2º del Decreto de Creación de la CONAMED publicado en el D.O.F el 3 de junio de 1996.

actuación estará caracterizada siempre por la ética, la imparcialidad, la justicia y el respeto a los derechos humanos o funge como árbitro y pronuncia los laudos que correspondan, cuando las partes se sometan expresamente al arbitraje, en plazos reducidos respecto a la duración de un proceso jurisdiccional evitando así, cargas de trabajo a los órganos jurisdiccionales. En este sentido, tiene el compromiso de contribuir a elevar la calidad de los servicios médicos de salud en el país, con el carácter de autoridad moral sobre la comunidad médica.

Para dar cumplimiento a dichos objetivos, la Comisión cumple la función de orientación al brinda asesoría e información a los usuarios y prestadores de servicios médicos sobre sus derechos y obligaciones, recibe, investiga y atiende las quejas que presenten los usuarios, por la posible irregularidad en la prestación o negativa de servicios médicos; recibe toda la información y pruebas que aporten las partes en relación con las quejas planteadas y, en su caso, requerir aquéllas otras que sean necesarias para dilucidar tales quejas, así como practicar las diligencias que correspondan; emite opiniones sobre las quejas de que conozca e interviene de oficio en cualquier otra cuestión que se considere de interés general en la esfera de su competencia; elabora los dictámenes o peritajes médicos que le sean solicitados por las autoridades encargadas de la procuración e impartición de justicia; asesora a los gobiernos de las entidades federativas para la constitución de instituciones análogas a la Comisión Nacional de Arbitraje Médico. (Art. 4º del Decreto de Creación de la CONAMED).

Las causas por las cuales la CONAMED puede intervenir ya sean en amigable composición o en el arbitraje para conciliar conflictos derivados de la prestación de servicios médicos son:

- a) Probables actos u omisiones derivadas de la prestación de servicios médicos;
- b) Probables casos de negligencia médica con consecuencia sobre la salud del usuario,
y
- c) Aquéllas que sean acordadas por el Consejo. (Art. 4º Fracción IV del Decreto de Creación).

La Comisión es una instancia que cuenta con la capacidad técnica necesaria para el estudio, análisis y resolución de los asuntos que dirimen y con plena autonomía en la realización y desarrollo de sus funciones, lo que le permite emitir con toda imparcialidad sus opiniones, acuerdos y laudos.

Por otro lado, la contribución de la CONAMED se calificará en la medida de que cumpla eficazmente su fin que es, proteger el Derecho a la Protección de la Salud consagrado en el Artículo 4º párrafo cuarto de Nuestra Carta Magna, asimismo logre mejorar la calidad de los servicios médicos y evitar una proliferación indeseable de seguros para proteger a los médicos en contra de demandas de tipo pecuniario, toda vez que la población más vulnerable en torno a la prestación de los servicios médicos es la de bajos recursos económicos, por lo tanto el Gobierno Federal con la nueva corriente democratizadora, crea entes que tienen como fin la protección de los derechos, tales entes son la CONAMED, la PROFECO, la CNDH etc.

Una vez que hemos estudiado el objeto de la CONAMED, resulta conveniente, señalar las características propias de la misma sobre las cuales sostiene su actuación³³:

- 1) Surge como un órgano desconcentrado de la SSA con alcance nacional, es decir con incidencia en los tres niveles de gobierno federal, estatal y municipal y en las tres formas de prestación de servicios: público, privado y social, de conformidad con el artículo 4º Constitucional y 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que otorga facultades a la SSA como coordinadora del Sistema Nacional de Salud; asimismo debe de ser congruente con los artículos 13, 18 y 34 de la Ley General de Salud, que establecen las competencias y las formas que se prestan los servicios médicos.
- 2) Cuenta con plena autonomía técnica para emitir sus opiniones, acuerdos y laudos, en los conflictos suscitados entre prestadores de servicios médicos y los usuarios de dichos servicios, es decir actúa con libertad, sin sujetarse a instrucciones de cualquier autoridad. Asimismo su naturaleza le permite tener autonomía técnica e

³³RUIZ CHAVEZ, Dulce. "Nombran Titular de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico", Reforma, Diario, D.F. Miércoles 5 de junio de 1996. Pág. 10-A.

independencia en la emisión de sus acuerdos, laudos u opiniones de conformidad con el artículo 1º del Decreto por el que se crea la CONAMED y no genera ningún conflicto al destinatario con los órganos de procuración e impartición de justicia tanto federales como locales.

- 3) Es una órgano imparcial, conciliador y arbitral, esto es, que sus resoluciones no son coercitivas por lo tanto carece de facultades sancionadoras, sin embargo resuelve conflictos derivados de la prestación de servicios médicos.
- 4) Propone el arbitraje como medio de solución al conflicto en el caso de que no se haya llegado a un acuerdo en la instancia conciliadora, siempre y cuando exista la voluntad de las partes para designar como árbitro a la Comisión y acatar el laudo que resulte.
- 5) Fue creada para colaborar con las instancias jurisdiccionales en el desarrollo de los procesos que se ventilen ante ella, es decir constituye un apoyo para los denunciantes ante el Ministerio Público, en aquellos hechos que puedan ser constitutivos de delitos, proporcionando asesoría y orientación al prestador de un servicio médico y a los usuarios de dichos servicios de salud sobre sus derechos y obligaciones. De la misma manera coadyuvará en la elaboración de dictámenes y peritajes en materia de salud ya que es un órgano facultado y altamente calificado para ello.
- 6) Sus funciones no afectan el ejercicio de otros derechos y vías que la Ley concede a las partes como medios de defensa.
- 7) Garantiza a las partes soluciones expeditas, mediante la resolución de sus reclamos en periodos predeterminados.
- 8) Emite sus opiniones técnicas especializadas bajo el principio de imparcialidad.
- 9) Los servicios que proporciona son gratuitos.

Finalmente, la CONAMED tiene como principios generales: la imparcialidad, la confidencialidad, la economía procesal, la gratuidad, la buena fe, la contradicción, la igualdad de las partes y los avances tecnológicos y especialización, así como los principios científicos y éticos de la práctica médica.³⁴

³⁴DOMINGUEZ MORFIN, Rafael. *Los Procedimientos ante la CONAMED*. Conferencia en el Seminario sobre Responsabilidad Profesional y el ejercicio de la Práctica Médica. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México D.F. 16 de agosto de 1996.

- **La imparcialidad** se traduce en el absoluto equilibrio de la Comisión. Respecto a las partes y el personal que la integran conducirán su actuación en forma objetiva a los intereses de los involucrados con plena independencia y autonomía científica-técnica para resolver las controversias.

Por su característica de bilateralidad, derivada de la relación médico-paciente, requiere imparcialidad en el análisis, dictamen y resolución de las controversias y considerando el ingrediente de que los servicios de salud se otorgan por prestadores de servicios médicos que fungen como servidores públicos.

- **La confidencialidad**, se refiere al hecho de que toda la información y las declaraciones que aporten las partes o que sean requeridas de oficio por la Comisión, se mantendrán en estricto secreto y se manejarán con absoluta discreción, esto con el objetivo cumplir con una disposición legal que busca preservar la honra tanto del usuario como del prestador del servicio médico que acuden ante la CONAMED. El artículo 7° del Reglamento de Procedimientos para la Atención de Quejas de la CONAMED³⁵, establece que todo servidor público de la Comisión está obligado a guardar reserva de los asuntos que se tramiten y substancien en la misma así como de los documentos públicos o privados que formen parte del expediente de queja y de las opiniones que se adopten.
- **La economía procesal**, es el principio a través del cual se buscan los mayores resultados posibles con el menor número de actividades procesales, esto significa la simplificación del procedimiento mediante la precisión del objeto de la controversia y la realización de las prácticas para la solución del conflicto suscitado.
- **La gratuidad**, es otro de los principios que rigen su actuación, toda vez que la finalidad del Estado es dar vigencia al Derecho a la Protección de la Salud que es un derecho social. El artículo 6° del Reglamento de Procedimientos para la Atención de Quejas de la CONAMED, establece que los procedimientos ante la Comisión invariablemente serán gratuitos.

³⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de abril de 1999.

- **La buena fe**, es el principio sobre el cual el usuario y el prestador de los servicios médicos deben considerar a la CONAMED, como instancia para solucionar sus conflictos derivados de su relación, ya sea por medio de la conciliación, la amigable composición o del arbitraje y no como un medio para fraguar pretensiones fraudulentas, ilegales o injustas; por ello, las partes deben conducirse con lealtad y probidad buscando la verdad y la justicia.
- **La contradicción**, consiste en que toda petición y pretensión formulada por las partes, debe de comunicarse a la parte contraria, para que ésta tenga conocimiento de la misma y presente su defensa.
- **El principio de igualdad de las partes**, implica la igualdad de oportunidades procesales para ambas partes, con el objeto de cada una de ellas, atendiendo a sus pretensiones, exprese y acredite lo que a su derecho convenga.
- **Los avances tecnológicos y especialización**, aún cuando en estricto sentido no se trata de un principio procesal, se refiere a la actualización de los avances y progresos de la ciencia técnica y médica, ya que es conveniente que quienes resuelven una controversia motivada por la prestación de servicios médicos sean especialistas y peritos en éstas, pues debido a su alto grado de especialización pueden asesorar a la CONAMED en la resolución de las mismas.
- **Los principios científicos de la práctica médica**, son el conjunto de reglas para el ejercicio médico contenidas en la literatura aceptada, en las cuales se establecen los medios ordinarios para la atención médica y los criterios para su empleo (Artículo 2º fracción XIII del Reglamento de procedimientos para la atención de quejas de la CONAMED).
- **Los principios éticos de la práctica médica**, son el conjunto de reglas bioéticas y deontológicas universalmente aceptadas para la atención médica (Artículo 2º fracción XIV del Reglamento de procedimientos para la atención de quejas de la CONAMED).

2.11 Controversias en las que Actúa la Comisión Nacional de Arbitraje Médico.

La CONAMED es un órgano que contribuye a la solución de conflictos derivados de la prestación de servicios médicos, tutela el derecho a la protección de la salud y mejora la

calidad en la prestación de los servicios médicos, sin perjuicio de la actuación de las instancias jurisdiccionales.

Dicha función la cumple a través de dos figuras jurídicas que son la conciliación y el arbitraje. La conciliación entre las partes tiene la finalidad de evitar un proceso jurisdiccional a futuro, de duración y resultados no previsible, constituye un trámite obligatorio preliminar al arbitraje, de llegar las partes a un acuerdo ahí termina el conflicto; por el contrario el arbitraje, es un juicio y se encuentra previsto en el Título Octavo del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, en las leyes adjetivas de los Estados de la República, así como en el Capítulo VI del Reglamento de Procedimientos para la Atención de Quejas de la CONAMED, es una forma heterocompositiva, es decir, una solución al litigio, dada por un tercero imparcial (juez), designado por las partes contendientes, siguiendo un procedimiento menos severo que el procedimiento del proceso jurisdiccional, su resolución al conflicto, se denomina Laudo, cuya eficacia depende ya sea de la voluntad de las partes o de la intervención judicial.

La CONAMED por consiguiente, posee facultades para dirimir controversias que se susciten entre los usuarios y los prestadores de servicios médicos, es decir, apoya a los tribunales (órganos jurisdiccionales) a la solución de conflictos que originariamente le corresponden a éstos, sin sustituirlos, por otra parte facilita y hace expedita la atención de las quejas e investiga las presuntas irregularidades en la prestación de servicios médicos, esto con la finalidad de tutelar el derecho a la protección de la salud y mejora la calidad en la prestación de los servicios médicos.

De esta manera, la Comisión únicamente podrá solucionar conflictos que se presenten entre los usuarios y los prestadores de servicios, el artículo 3° del Decreto de Creación de la CONAMED establece que en términos del Título Tercero de la Ley General de Salud, se consideran **prestadores de servicios médicos**, las instituciones de salud de carácter público, privado o social, así como a los profesionales, técnicos y auxiliares que ejerzan libremente cualquier actividad relacionada con la práctica médica, mientras que se entiende por **usuarios de un servicio médico**, a las personas que soliciten, requieran y obtengan dicho servicio de los prestadores de servicios médicos, para proteger, promover y restaurar su salud física o mental.

Es importante mencionar que el decreto de creación no establece restricción alguna a la Comisión, para conocer de controversias suscitadas por cuestiones médicas, por lo que no se limita el acceso de personas a su servicio, siendo como requisito para recibir quejas el que exista una posible irregularidad en la prestación o negativa de prestación de servicios médicos; tampoco existe limitación en cuanto a la especialización o materia del servicio médico prestado. Por lo tanto la CONAMED está facultada para conocer de todas las irregularidades presentadas en el servicio médico, desde una consulta hasta una intervención quirúrgica

Las controversias en las que actúa la CONAMED como mediador, ya sean en amigable composición o en el arbitraje para conciliar conflictos derivados de la prestación de servicios médicos son:

- a) Probables actos u omisiones derivadas de la prestación de servicios médicos;
- b) Probables casos de negligencia médica con consecuencia sobre la salud del usuario, y
- c) Aquéllas que sean acordadas por el Consejo. (Art. 4º Fracción IV del Decreto de Creación).

Por lo tanto los actos u omisiones por parte de los prestadores de un servicio médico, son los que pueden conducir a un acto de negligencia médica y en su caso de responsabilidad profesional, sujetos a las disposiciones del orden civil o penal.

Finalmente, cabe mencionar que la CONAMED tiene atribuciones para hacer del conocimiento de las autoridades de procuración de justicia, aquellos hechos que considere constituye la comisión de un posible delito, previstos por las disposiciones penales o por la Ley General de Salud; de conformidad por el artículo 4º, fracción XII del Decreto de Creación de la Comisión, la faculta para que oriente a los usuarios sobre las instancias competentes (autoridades de procuración de justicia) para resolver los conflictos derivados de servicios médicos prestados por quienes carecen de título o cédula profesional, a efecto de que se integre la averiguación previa del caso, por la comisión del delito de usurpación de profesión.³⁶

³⁶Cuadernos de Divulgación. Comisión Nacional de Arbitraje Médico. Preguntas y Respuestas Sobre la CONAMED. México, D.F. 1997. Pág. 6.

CONCLUSIONES CAPITULARES

De lo antes estudiado en este capítulo, podemos afirmar que las comisiones administrativas gubernamentales son instrumentos del Estado creados para poder realizar con mayor eficacia, sus funciones en la compleja vida moderna. Teniendo en cuenta las razones ya expuestas, la estructura estatal ha visto la necesidad de crear tales organismos, y es donde el Poder Ejecutivo tiene como función un sentido más comprensivo dentro de la vida de los hombres, aunque esa aplicación igualmente se halle influida por corrientes de beneficio social y de un nuevo concepto de justicia.

En el derecho positivo mexicano las comisiones tienen sustentación en la fracción I del Artículo 89, en la cual se establece como correspondiente al Presidente de la República la de "promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, (las comisiones se crean por ley o por decreto), proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia". Claro es que para que el Presidente de la República pueda proveer a la exacta observancia de las leyes es necesario que tenga los instrumentos adecuados.

De esta forma, el Ejecutivo deberá contar con los organismos públicos que las circunstancias le pidan, en consecuencia, deberá crear el "organismo" previo examen que haga de la necesidad de su creación.

Ahora bien, en nuestro Poder Legislativo, al legislar sobre las diversas materias enumeradas en los artículos que señalan las facultades de dicho poder, puede no sólo expedir los ordenamientos legales que han de regir una determinada materia, susceptible de ser legislada, sino crear también organismos encargados de la ejecución y cumplimiento de dichos ordenamientos.

En el año de 1630 se constituyó el Real Tribunal del Protomedicato de la Nueva España, el cual tenía el carácter de Tribunal y se encargaba de la supervigilancia de la enseñanza médica y del ejercicio de la profesión, y de las otras artes y profesiones afines, así como de vigilar todo lo que estuviera en conexión con la higiene y salubridad pública, es decir, su función fue la de disponer de todas las cuestiones relativas a la administración

pública sanitaria, así como de resolver los litigios que con motivo del ejercicio de la medicina y de la farmacia se suscitasen.

El Protomedicato, tenía tres grandes funciones: examinaba y expedía títulos de médicos, cirujanos, boticarios, barberos, flebotomianos, dentistas, algebristas, hernistas y parteras; en segundo lugar, vigilaba el ejercicio de esas profesiones, autorizando la apertura y funcionamiento de sus locales, como eran hospitales y boticas a través de visitas, pudiendo imponer multas; por último, resolvía todos los litigios que surgieran en el ejercicio de las profesiones antes mencionadas y en general cuidaba todos los aspectos de la sanidad pública. El Tribunal del Protomedicato tenía su sede en el Real Palacio, hoy Palacio Nacional.

El 21 de noviembre de 1831 se expidió un decreto por el que se extinguía al Tribunal del Protomedicato de sus funciones y creando en su lugar una “Facultad Médicas del Distrito Federal”, que solo sirvió como Junta Examinadora.

Diversos especialistas consideran que el Real Tribunal del Protomedicato es el posible antecedente inmediato de la CONAMED, el cual, como hemos visto, surge como una necesidad de regular la curandería que empezaban a profesar muchos, en perjuicio de los pacientes y de la reputación de los médicos.

Sin embargo, es oportuno aclarar que como institución pública con atribuciones para recibir, investigar, conciliar y atender quejas de usuarios de servicios médicos, la CONAMED no ha tenido algún antecedente.

En nuestro país, surge la necesidad de contar con un órgano técnicamente especializado que tuviera la estructura necesaria para investigar el personal médico o paramédico de las instituciones públicas, privadas o sociales de salud actúan correctamente, y al mismo tiempo que contara con médicos para que sustentaran la opinión técnica y abogados para investigar las posibles violaciones a derechos humanos, ya que la CNDH no estaba técnicamente preparada para hacer frente a esos problemas. Para lograr tal objetivo, se consideró como alternativa de solución la creación de un órgano especializado en el campo de la Medicina y el Derecho, al cuál pudieran acudir los

usuarios y prestadores de servicios médicos para dirimir conflictos mediante el acuerdo de las partes a través de la **conciliación, la Amigable Composición** o sometiéndose al **Arbitraje**, con el propósito de salvaguardar el derecho a la Protección de la Salud y con ellos elevar la calidad de los servicios médicos y evitar grandes cargas de trabajo a los órganos jurisdiccionales sin necesidad de substituirlos.

Por lo anterior surge la **Comisión Nacional de Arbitraje Médico (CONAMED)** como instancia pública, creada mediante decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de junio de 1996, cuyo objeto es contribuir a resolver los conflictos suscitados entre los usuarios de los servicios médicos y los prestadores de dichos servicios.

La CONAMED tiene limitaciones por su reciente creación al no contar con medios coercitivos que hagan efectiva su actuación, pero es precisamente su labor cotidiana y facultades de autoridad que se le debe otorgar, la que daría a la Comisión la fuerza necesaria para que tanto los usuarios como los prestadores de servicio médicos, tuvieran la confianza suficiente para poner en sus manos la resolución de sus controversias en beneficio de la salud de todos los mexicanos y así cubrir espacios que son fundamentales para lograr el bienestar de toda la población, ver efectivamente cumplimentado el derecho a la protección de la Salud y elevar la calidad de los servicios médicos.

En virtud del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 3 de junio de 1996, la Comisión Nacional de Arbitraje Médico fue constituida como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud, con la finalidad de dirimir conflictos en forma amigable y de buena fe entre los usuarios y los prestadores de servicios médicos, en términos de los artículos 2º, 29, 30 y 31 del Reglamento Interior de la misma Dependencia.

El artículo 90 Constitucional dispone que la Administración Pública Federal será Centralizada y Paraestatal y el Artículo 2º Fracción I, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, contempla a las Secretarías como parte de la Administración Pública Centralizada.

Por lo tanto, la CONAMED forma parte de dicha estructura de administración y en ese sentido su organización y atribuciones provienen de ordenamientos externos a la misma, es decir, de las leyes y sus reglamentos o acuerdos, aparte de la normatividad que con apoyo en los mismos pueda expedir por sí. Asimismo se aprecia que en el ejercicio de las competencias que le son propias, la CONAMED resulta ser la única responsable.

Por su parte, el Reglamento de la CONAMED³⁷, en los artículos 4° y 5° dispone que la Comisión contará en términos del artículo 5° de su Decreto con los siguientes órganos de decisión: Un Consejo, un Comisionado y dos Subcomisionados; asimismo, el Comisionado contará con las siguientes unidades administrativas: Una Dirección General de Asuntos Sectoriales, una Dirección de Comunicación Social, una Dirección de Contraloría Interna y las demás que se autoricen en los términos de su normatividad aplicable.

Asimismo para auxiliarlo en su gestión, éste cuenta con dos Subcomisiones, la "A", encargada de los asuntos de naturaleza sustantiva y la "B" con atribuciones de apoyo a la gestión y seguimiento. (Art. 6° y 7° del Reglamento Interno).

III. A la Subcomisión "A", están adscritas cuatro unidades sustantivas:

- V. Dirección General de Orientación y Quejas;
- VI. Dirección General de Conciliación;
- VII. Dirección General de Arbitraje, y
- VIII. Dirección General de Coordinación Regional.

IV. A la Subcomisión "B", le están adscritas tres Direcciones:

- IV. Dirección General de Compilación y Seguimiento;
- V. Dirección General de Investigación y Métodos;
- VI. Dirección General de Administración.

³⁷ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de septiembre de 1996.

La CONAMED tiene por objeto contribuir a resolver en el ámbito nacional, los conflictos suscitados entre los usuarios de los servicios médicos y los prestadores de dichos servicios³⁸ con la finalidad de tutelar el derecho a la protección a la salud. Para ello, actúa como conciliador, en términos de amigable composición, asegurando a las partes que su actuación estará caracterizada siempre por la ética, la imparcialidad, la justicia y el respeto a los derechos humanos o funge como árbitro y pronuncia los laudos que correspondan, cuando las partes se sometan expresamente al arbitraje, en plazos reducidos respecto a la duración de un proceso jurisdiccional evitando así, cargas de trabajo a los órganos jurisdiccionales. En este sentido, tiene el compromiso de contribuir a elevar la calidad de los servicios médicos de salud en el país, con el carácter de autoridad moral sobre la comunidad médica.

La CONAMED es un órgano que contribuye a la solución de conflictos derivados de la prestación de servicios médicos, tutela el derecho a la protección de la salud y mejora la calidad en la prestación de los servicios médicos, sin perjuicio de la actuación de las instancias jurisdiccionales.

La CONAMED posee facultades para dirimir controversias que se susciten entre los usuarios y los prestadores de servicios médicos, es decir, apoya a los tribunales (órganos jurisdiccionales) a la solución de conflictos que originariamente le corresponden a éstos, sin sustituirlos, por otra parte facilita y hace expedita la atención de las quejas e investiga las presuntas irregularidades en la prestación de servicios médicos, esto con la finalidad de tutelar el derecho a la protección de la salud y mejora la calidad en la prestación de los servicios médicos.

De esta manera, la Comisión únicamente podrá solucionar conflictos que se presenten entre los usuarios y los prestadores de servicios, el artículo 3º del Decreto de Creación de la CONAMED establece que en términos del Título Tercero de la Ley General de Salud, se consideran **prestadores de servicios médicos**, las instituciones de salud de carácter público, privado o social, así como a los profesionales, técnicos y auxiliares que

³⁸ Artículo 2º del Decreto de Creación de la CONAMED publicado en el D.O.F el 3 de junio de 1996.

ejerzan libremente cualquier actividad relacionada con la práctica médica, mientras que se entienda por **usuarios de un servicio médico**, a las personas que soliciten, requieran y obtengan dicho servicio de los prestadores de servicios médicos, para proteger, promover y restaurar su salud física o mental.

Finalmente, las controversias en las que actúa la CONAMED como mediador, ya sean en amigable composición o en el arbitraje para conciliar conflictos derivados de la prestación de servicios médicos son:

- d) Probables actos u omisiones derivadas de la prestación de servicios médicos;
- e) Probables casos de negligencia médica con consecuencia sobre la salud del usuario, y
- f) Aquéllas que sean acordadas por el Consejo. (Art. 4º Fracción IV del Decreto de Creación).

En el siguiente Capítulo trataremos el tema relativo con el marco jurídico de la CONAMED con la finalidad de conocer el marco normativo inherente a esta Comisión.

CAPITULO 3
FUNDAMENTO JURIDICO DE LA COMISION NACIONAL DE ARBITRAJE
MEDICO

El presente Capítulo constituye el fundamento jurídico de la CONAMED en el que se expresa la normatividad inherente a este órgano desconcentrado, partiendo en un principio con la Carta Magna, Ley fundamental de nuestra Nación, que determina quien es el Titular del Poder Ejecutivo Federal y la forma que éste a de conducir la Administración Pública Federal, de esta forma nuestra Constitución y sus respectivas leyes reglamentarias disponen lo conducente respecto de la actividad de la Comisión, sus facultades y atribuciones.

Por consiguiente, la actividad de resolver los conflictos suscitados entre los usuarios de los servicios médicos y los prestadores de dichos servicios se circunscriben a la normatividad, políticas, lineamientos, bases y procedimientos que para tal efecto disponen las leyes en México y la propia CONAMED.

3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

CAPITULO III

Del Poder Ejecutivo

Artículo 80.

Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo, que se denominará "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

Este Artículo determina que la titularidad exclusiva y única del Poder Ejecutivo Federal la tiene el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, al configurar éstos al Estado Mexicano y al presidirlo el Ejecutivo, se infiere ciertamente que éste es su jefe.

Artículo 87.

El Presidente, al tomar posesión de su cargo, prestará ante el Congreso de la Unión o ante la Comisión Permanente, en los recesos de aquél, la siguiente protesta: "Protesto guardar y hacer guardar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes que de ella emanen, y desempeñar leal y patrióticamente el cargo de Presidente de la República que el pueblo me ha conferido, mirando en todo por el bien y prosperidad de la Unión; y si así no lo hiciere que la Nación me lo demande."

Con la protesta de ley, al hacer guardar la Ley Fundamental y las que de ella emanen, éstas se cumplen creando los medios para dar atención a los requerimientos de los administrados.

Artículo 89.

Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I.- Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia,...

En relación a la interpretación de esta fracción, encontramos la facultad reglamentaria, así, tenemos tres facultades:

- a) la de promulgar las leyes que expida el Congreso de la Unión;*
- b) la de ejecutarlas y*
- c) la de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia... Estando perfectamente definidos los conceptos de promulgación y ejecución queda como una nueva facultad para el Ejecutivo la de proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes. Esa facultad significa la competencia para la realización de los actos que facilitan la ejecución, pero que no son la ejecución misma y no pueden serlo porque esta última queda ya comprendida en el segundo concepto de la fracción. El sentido gramatical de la palabra "proveer" es el de poner los medios adecuados para un fin: en el caso, para facilitar la ejecución de las leyes".¹ Es claro que al poner los "medios" se crean las comisiones.*

¹ FRAGA, GABINO, Derecho Administrativo, Ob. Cit. pág. 132.

Artículo 90.

La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.

El ejercicio del Poder Ejecutivo requiere también de una serie de órganos y mecanismos, para que sin delegar las facultades "unipersonales" del Presidente de la República, éstas puedan ejercerse en el conjunto de asuntos relativos a su jurisdicción, para el buen funcionamiento de la Administración Pública. De esta forma, se divide en dos formas, las centralizadas y las paraestatales, cada una tiene sus propias dependencias y sus funciones bien delimitadas, como parte del trabajo de colaboración que realizan con el Presidente de la República. Asimismo la distribución de negocios del orden administrativo de la Federación será a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que expide el Congreso.

3.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal²

Organización de la Administración Pública Federal

Artículo 1.

La presente ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

Este precepto establece que la LOAPF es la encargada de organizar a la administración pública centralizada que la integran las Dependencias que componen el Ejecutivo así como sus órganos desconcentrados, entre ellos la CONAMED materia de la presente tesis, el Presidente de la República, los Departamentos Administrativos y la Consejería

² Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1976. Modificada por última vez por Decretos publicados el 21 de febrero y 25 de mayo de 1992; por la Ley del Banco de México, publicada el 23 de diciembre de 1993; y por Decretos publicados el 28 de diciembre de 1994, el 19 de diciembre de 1995, el 15 de mayo de 1996 y el 24 de diciembre de 1996.

Jurídica y a la administración pública descentralizada que la integran los organismos descentralizados como lo son PEMEX, IMSS, ISSSTE, etc. las empresas de participación estatal, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, los fideicomisos y las instituciones nacionales de seguros y fianzas..

Artículo 17.

Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

Con el objeto de optimizar la atención a los requerimientos del pueblo, compete a las diversas dependencias del Ejecutivo contar con órganos desconcentrados, cuya competencia recae en el poder central confiriéndoles autonomía técnica.

En este caso, la CONAMED, fue creada con la categoría de órgano desconcentrado, sujeta a las directrices de la SSA, en los aspectos administrativos; teniendo por objeto específico contribuir a la resolución de los conflictos que surjan entre los prestadores del servicio médico y los usuarios de dichos servicios, relacionados con la atención médica. Con el objeto de optimizar la atención a los requerimientos del pueblo, compete a las diversas dependencias del Ejecutivo contar con órganos desconcentrados, cuya competencia recae en el poder central, confiriéndole autonomía técnica.

Mediante este numeral la LOAPF hace mención de los órganos desconcentrados, entre los cuales están las comisiones, caso específico la CONAMED.

La primera vez que en el derecho mexicano se utilizó el vocablo “desconcentrado” para denominar un órgano público, fue en 1975 cuando se reestructuró la Procuraduría Federal de la Defensa del Trabajo; es decir, conforme a este dato, no fue la LOAPF, de 1976, la que lo introdujo en nuestros textos legales, según se ha afirmado por algunos comentaristas de la ley.³

³ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I. *Derecho Administrativo, Primer Curso*. Pág. 119.

Artículo 18.

En el reglamento interior de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, que será expedido por el Presidente de la República, se determinaran las atribuciones de sus unidades administrativas, así como la forma en que los titulares podrán ser suplidos en sus ausencias.

En este Artículo que antecede, encontramos el fundamento jurídico de los reglamentos de cada Secretaría de Estado, mismo que expide el Poder Ejecutivo.

Artículo 26.

Para el despacho de los asuntos del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

- Secretaría de Gobernación
- Secretaría de Relaciones Exteriores
- Secretaría de la Defensa Nacional
- Secretaría de Marina
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público
- Secretaría de Desarrollo Social
- Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca
- Secretaría de Energía
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial
- Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
- Secretaría de Comunicaciones y Transportes
- Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud**
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de la Reforma Agraria
- Secretaría de Turismo
- Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Este numeral menciona dentro de las Dependencias para atender asuntos del orden administrativo a la Secretaría de Salud como una Secretaría de Estado la cual cuenta con su órgano desconcentrado Comisión Nacional de Arbitraje Médico con la finalidad de resolver los conflictos suscitados entre los usuarios de servicios médicos y los prestadores de dichos servicios.

Artículo 39.

A la Secretaría de Salud corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- I. Establecer y conducir la política nacional en materia de asistencia social, servicios médicos y salubridad en general con excepción de lo relativo al saneamiento del ambiente;
- VI. Planear, normar, coordinar y evaluar el Sistema Nacional de Salud y proveer a la adecuada participación de las dependencias y entidades públicas que presten servicios de salud, a fin de asegurar el cumplimiento del derecho a la protección a la salud;
- VII. Planear, normar y controlar los servicios de atención médica, salud pública, asistencia social y regulación sanitaria que corresponden al Sistema Nacional de Salud;
- VIII. Dictar las normas técnicas a que quedará sujeta la prestación de servicios de salud en las materias de salubridad en general, incluyendo las de asistencia social, por parte de los sectores público social y privado, y verificar su cumplimiento.
- XI. Actuar como autoridad sanitaria, ejercer las facultades en materia de salubridad general que las leyes le confieren al Ejecutivo Federal, vigilar el cumplimiento de la ley General de Salud... y ejercer la acción extraordinaria en materia de salubridad general.

En estas fracciones encontramos el fundamento jurídico de la CONAMED, ya que una de las finalidades de la creación de la CONAMED es contribuir a tutelar el derecho a la protección de la salud de la población, así como mejorar la calidad en la prestación de los servicios médicos, asimismo tiene el objeto de proteger, promover y restaurar la salud

de los habitantes del país y resolver los conflictos suscitados entre los usuarios de los servicios médicos y los prestadores de dichos servicios.

3.3 Ley General de Salud⁴

Artículo 2° Las finalidades del derecho a la protección de la salud son:

- I. El bienestar físico y mental del hombre para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades;
- II. La prolongación y el mejoramiento de la calidad de la vida humana;
- III. La protección y el acrecentamiento de los valores que coadyuven a la creación, conservación y disfrute de las condiciones de salud que contribuyan al desarrollo social;
- IV. La extensión de actitudes solidarias y responsables de la población en la preservación, conservación, mejoramiento y restauración de la salud;
- V. El disfrute de servicios de salud y asistencia social que satisfaga eficaz y oportunamente las necesidades de la población;
- VI. El conocimiento para el adecuado aprovechamiento y utilización de los servicios de salud, y
- VII. El desarrollo de la enseñanza y la investigación científica y tecnológica para la salud.

Es importante este precepto toda vez que establece las finalidades de la Declaración Constitucional del Derecho a la Protección de la salud, que como anteriormente se expresó, la Comisión es la encargada de tutelar dicha garantía social a fin de mejorar la calidad en la prestación de los servicios médicos, asimismo completándose con la Ley del Sistema Nacional de Asistencia, publicada en el D.O.F. el 9 de enero de 1986, cuyo artículo 1° alude el propósito de promover la prestación de servicios de asistencia social establecidos por la Ley General de Salud, definiendo mecanismos para la coordinación de la federación, entidades federativas y los sectores social y privado.

⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984.

Art. 27.

Para los efectos del Derecho a la Protección de la Salud, se consideran servicios básicos de salud, los referentes a:

- I. La educación para la salud, la promoción del saneamiento básico y el mejoramiento de las condiciones sanitarias del ambiente;
- II. La prevención y el control de las enfermedades transmisibles de atención prioritaria, de las no transmisibles más frecuentes y de los accidentes;
- III. La atención médica, que comprende actividades preventivas, curativas y de rehabilitación, incluyendo la atención de urgencias;
- IV. La atención materno-infantil;
- V. La planificación familiar;
- VI. La salud mental;
- VII. La prevención y control de las enfermedades bucodentales;
- VIII. La disponibilidad de medicamentos y otros insumos esenciales para la salud;
- IX. La promoción para el mejoramiento de la nutrición, y
- X. La asistencia social a los grupos más vulnerables.

Es importante este numeral, toda vez que la gente de escasos recursos económicos es la que más necesita la asistencia social y la protección de la salud. Asimismo es conveniente mencionar que el Sistema Nacional de Salud es el medio creado para proporcionar los servicios de salud a la población, sin embargo se reconoce que éste presenta una organización y una estructura que ya no es capaz de satisfacer con calidad y eficiencia las demandas crecientes en la materia, esto aunado con el reducido presupuesto que se le asigna al sector salud, por lo tanto, el sistema de salud mexicano debe de encauzarse hacia una nueva estructura que le permita modernizarse.

El objetivo principal del Sistema Nacional de Salud es proporcionar los servicios de salud a toda la población y mejorar la calidad de los mismos, atendiendo a los problemas sanitarios prioritarios y a los factores que condicionen y causen daño a la salud, con especial interés en las acciones preventivas, de esta manera queda confirmada que la labor de la CONAMED es indispensable toda vez que tutela el Derecho a la Protección de la Salud y mejora la calidad en la prestación de los servicios médicos.

3.4 Reglamento Interior de la Secretaría de Salud⁵

De la competencia y organización de la Secretaría

Artículo 1°.

La Secretaría de Salud, como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública, la Ley General de Salud y otras leyes, así como los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

Es importante resaltar que este precepto establece la competencia y atribuciones que tiene la Secretaría de Salud para cumplir con sus objetivos, asimismo esta Dependencia conforma a su estructura a la CONAMED con la expedición de su Decreto de creación, mediante el cual se crea como un órgano desconcentrado de ésta.

Artículo 2°.

Para el estudio, planeación y despacho de los asuntos que le compete, la Secretaría de Salud contará con los siguientes servidores públicos y unidades administrativas:

Organos Administrativos Desconcentrados:

- Comisión Nacional de Arbitraje Médico...

Como la Secretaría de Salud forma parte del Poder Central, ésta cuenta con un órgano desconcentrado denominado Comisión Nacional de Arbitraje Médico, virtud a que debe adoptar esta naturaleza jurídica por la especialización técnica para la cual fue creada que es resolver conflictos médicos.

⁵ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 6 de agosto de 1997. Reformado por decreto publicado el 4 de agosto de 1999.

Artículo 29.

Para la eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, la Secretaría contará con órganos administrativos desconcentrados que le estarán jerárquicamente subordinados y gozarán de autonomía operativa.

Los órganos administrativos desconcentrados y sus titulares tendrán las competencias y facultades que este reglamento les confiere y, en su caso, las específicas que les señale el instrumento jurídico que los cree o regule o los acuerdos de delegación de facultades del Secretario.

De acuerdo con las disposiciones relativas, el Secretario podrá revisar, reformar, modificar o revocar las resoluciones dictadas por los órganos desconcentrados.

Caso específico la CONAMED, órgano desconcentrado sujeto a las directrices de la Secretaría de Salud que tiene como finalidad resolver las controversias suscitadas entre los usuarios de servicios médicos y los prestadores de dichos servicios, así como tutelar el Derecho a la Protección de la Salud y mejorar la calidad en la prestación de los servicios médicos.

Artículo 30.

Compete a los órganos administrativos desconcentrados de la Secretaría, la planeación, programación, organización, dirección, control y evaluación del funcionamiento de las unidades administrativas a ellos adscritas, con sujeción a los lineamientos establecidos en la Ley, reglamento, decreto, acuerdo o instrumento jurídico que los rija o en los diversos en que se establezcan tales lineamientos.

Los órganos administrativos desconcentrados contarán con un Congreso Interno que presidirá el Secretario de Salud o quien él designe y cuya imposición, funcionamiento y competencias observará lo establecido en las disposiciones que los rija o en los acuerdos que para ello dicte el Secretario.

La CONAMED como órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud estructurará la forma en que ha de funcionar y de organizarse de conformidad con su Decreto de creación.

Artículo 31.

Los órganos administrativos desconcentrados estarán a cargo de un titular, que tendrá las facultades genéricas siguientes:

- I. Programa, organizar, dirigir, controlar y evaluar el funcionamiento del órgano administrativo desconcentrado;
Es decir, que la CONAMED estará vigilada, controlada y evaluada por un servidor público designado por el Secretario de Salud.
- II. Acordar con su superior la resolución de los asuntos relevantes cuya tramitación corresponda al órgano a su cargo;
- III. Proponer proyectos de reformas a las disposiciones jurídicas relacionadas con las materias de su competencia;
- IV. Proponer al Secretario la delegación de atribuciones en servidores públicos subalternos;
- V. Representar al órgano de que se trate, con facultades para celebrar los actos jurídicos, convenios y contratos que requieran para el ejercicio de las atribuciones del órgano respectivo y, cuando proceda, rescindirlos o convenir su terminación anticipada...;
- VI. Participar, en el ámbito de su competencia, en los mecanismos de coordinación y concertación que se establezcan con las autoridades federales, estatales y municipales, así como con los sectores social y privado;
- VII. Formular los manuales de organización, procedimientos y servicios del órgano administrativo desconcentrado, de conformidad con los lineamientos internos de carácter técnico y administrativo que al efecto establezca la Oficialía Mayor;
- VIII. Promover e instrumentar los programas de modernización administrativa en el órgano;
- XX. Llevar el control de los archivos y correspondencia del órgano;
- XXI. Las demás facultades que les señalen otras disposiciones legales o reglamentarias y superiores jerárquicas.

Efectivamente, este numeral nos indica que el control y funcionamiento de la Comisión está en manos de su Titular designado por el Poder Ejecutivo a través de la Secretaría de Salud.

*Con el objeto de tutelar el derecho a la protección de la salud, así como mejorar la calidad en la prestación de los servicios médicos y contribuir a resolver los conflictos suscitados entre los usuarios de los servicios médicos y los prestadores de dichos servicios, el Ejecutivo Federal crea la CONAMED, mediante Decreto Presidencial del 31 de mayo de 1996, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de junio del mismo año. **

3.5 Decreto de Creación de la CONAMED

Artículo 1°.

Se crea la Comisión Nacional de Arbitraje Médico como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud, con plena autonomía técnica para emitir sus opiniones, acuerdos y laudos.

Sin duda, su creación obedece a la necesidad de dar respuesta a las demandas de la sociedad de contar con una instancia especializada capaz de propiciar el entendimiento entre los usuarios y los prestadores de servicios médicos y tutelar el Derecho a la Protección de la Salud.

La razón de que la CONAMED sea un órgano desconcentrado, radica en que se le otorgó plena autonomía técnica para emitir sus opiniones, laudos y acuerdos, lo que significa que la Comisión al emitir sus resoluciones derivadas de controversias por prestación de servicios médicos actúa con entera libertad sin subordinarse a otra autoridad.

Artículo 2°.

La Comisión Nacional de Arbitraje Médico tendrá por objeto contribuir a resolver los conflictos suscitados entre los usuarios de los servicios médicos y los prestadores de dichos servicios.

La finalidad del objeto de la CONAMED es mejorar la calidad y eficiencia en la prestación de los servicios médicos en favor de los usuarios de dichos servicios y proteger, promover y restaurar la salud de los habitantes del país.

* Para mayor información del Decreto de Creación de la CONAMED, consulte el Capítulo 2 de este trabajo.

Artículo 4°.

La Comisión Nacional tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Brindar asesoría e información a los usuarios y prestadores de servicios médicos sobre sus derechos y obligaciones;

Es importante resaltar que la CONAMED tiene que asesorar convenientemente a los partes a efecto de determinar sus derechos y obligaciones. Cuando haga uso de esta atribución, gozará de independencia para emitir sus opiniones, es decir, no estará sujeta al dictamen previo que emita otra autoridad distinta. Emitirá su laudo, auxiliándose de especialistas en la materia cuando el caso así lo requiera y de personal capacitado.

- II. Recibir, investigar y atender las quejas que presenten los usuarios de servicios médicos, por la posible irregularidad en la prestación o negativa de prestación servicios médicos;

Esta fracción es de suma importancia, toda vez que engloba las atribuciones relacionadas con la actividad sustantiva de la CONAMED, por lo que le permite recibir las quejas derivadas de la prestación del servicio médico que le presenten, sin la autorización previa de algún órgano jurisdiccional.

De esta manera, la Comisión tiene autonomía para recibir o desechar las quejas dependiendo de su contenido, realizar todas las investigaciones que estime pertinentes a fin de resolver la queja, decidir el procedimiento, asimismo tiene entera autonomía y libertad para emitir sus opiniones, acuerdos y laudos sin sujetarse a instrucciones de cualquier autoridad.

- III. Recibir toda la información y pruebas que aporten los usuarios y prestadores de servicios médicos, en relación con las quejas planteadas y, en su caso, requerir aquéllas otras que sean necesarias para dilucidar tales quejas, así como practicar las diligencias que correspondan;

Se advierte que la CONAMED de conformidad con esta fracción, tiene la facultad de requerir ri

- IV. Intervenir en amigable composición para conciliar conflictos derivados de la prestación de servicios médicos por alguna de las causas que se mencionan:
- a) Probables actos u omisiones derivadas de la prestación del servicio;
 - b) Probables casos de negligencia con consecuencias en la salud del usuario, y;
 - c) Aquellas que sean acordadas por el Consejo;

Esta facultad es de gran importancia, toda vez que esta fracción trata de los casos específicos en los cuáles la CONAMED podrá conocer de los asuntos derivados de la prestación de servicios médico, siempre y cuando no constituya un delito, pues en este caso el asunto no se podrá ventilar en la CONAMED, sino se hará del conocimiento del M.P. dado que están involucradas disposiciones legales de interés público.

- V. Fungir como árbitro y pronunciar los laudos que correspondan cuando las partes se sometan expresamente al arbitraje;

Esta atribución faculta a la CONAMED para intervenir como árbitro y pronunciar los laudos que resuelvan los conflictos que se susciten entre los usuarios de los servicios médicos y los prestadores de dichos servicios, al actuar como árbitro, la Comisión cuenta con independencia y autonomía para emitir sus laudos, resolviendo de conformidad con los medios probatorios que las partes hayan aportado y bajo el principio de buena fe.

- VI. Emitir opiniones sobre las quejas de que conozca, así como intervenir de oficio en cualquier otra cuestión que se considere de interés general en la esfera de su competencia;

De lo anterior se deduce la injerencia que la Comisión tiene para actuar oficiosamente, es decir, sin que exista queja de por medio, cuando los hechos involucren o afecten una cuestión de interés general en su ámbito de competencia y que afecta o ponga en peligro la salud de los mexicanos..

- VII. Hacer del conocimiento del órgano de control competente, la negativa expresa o tácita de un servidor público de proporcionar la información que le hubiere solicitado la CONAMED, en ejercicio de sus atribuciones;

Esta numeral da la facultad a la Comisión de denunciar los desacatos a sus solicitudes, e informará al órgano interno de control de la institución pública de

salud que uno de sus empleados no facilitó el cumplimiento de sus atribuciones, lo anterior con el fin de que se inicie el procedimiento de responsabilidad correspondiente y se le imponga una sanción a ese servidor público.

- VIII. Hacer del conocimiento de las autoridades competentes y de los colegios, academias, asociaciones y consejos de médicos, así como de los comités de ética u otros similares, la negativa expresa o tácita de los prestadores de servicios, de proporcionar la información que le hubiere solicitado la Comisión nacional. Asimismo, informar del incumplimiento por parte de los citados prestadores de servicios, de sus resoluciones, de cualquier irregularidad que se detecte y de hechos que, en su caso, pudiera llegar a constituir la comisión de algún ilícito;

Esta fracción otorga a la CONAMED una atribución similar a la anterior, con la variante de que el incumplimiento sea por parte de los particulares y no de los órganos de la administración pública, asimismo, se le otorga la facultad de hacer del conocimiento de las autoridades (M.P. cualquier irregularidad que detecte en la prestación del servicio médico que pudiera constituir algún ilícito. Sancionado por las leyes penales.

- IX. Elaborar los dictámenes o peritajes médicos que le sean solicitados por las autoridades encargadas de la procuración e impartición de justicia;

Es importante destacar que la CONAMED cuenta con un cuerpo de peritos especializados que auxilian al Ministerio Público o al Juez a integrar adecuadamente la averiguación previa o a emitir una sentencia con bases firmes, según sea el caso.

- X. Convenir con instituciones, organismos y organizaciones públicas y privadas, acciones de coordinación y concertación que le permitan cumplir con sus funciones;
- Este apartado concede a la CONAMED la facultad para extender su ámbito de acción de campo, con el propósito de lograr acuerdos de coordinación y colaboración, a fin de cumplir sus funciones.*

- XI. Asesorar a los gobiernos de las entidades federativas para la constitución de instituciones análogas a la Comisión Nacional de Arbitraje Médico;

Cabe resaltar que la CONAMED está en coordinación desde su surgimiento con los Estados de la República Mexicana para crear instituciones que salvaguarden el derecho a la protección de la salud de todos los mexicanos, sin sujetar sus asesorías a dictados de otras instancias.

- XII. Orientar a los usuarios sobre las instancias competentes para resolver los conflictos derivados de servicios médicos prestados por quienes carecen de título o cédula profesional;

*De lo anterior se deduce que cuando en una queja se encuentre que una persona está ejerciendo la practica profesional sin título expedido por institución educativa constituida conforme a las leyes mexicanas, la CONAMED encauzará al quejoso para que presente su denuncia⁶ ante el Ministerio Público, a efecto de que se integre la averiguación previa del caso, por la comisión del delito de usurpación de profesión, tipificado en el Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y en toda la República Mexicana en materia de fuero federal.***

- XIII. Las demás que determinen otras disposiciones aplicables.

3.6 Reglamento Interno de la CONAMED⁷

Artículo 1°.

El presente ordenamiento tiene por objeto regular la estructura, organización y facultades de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud, cuyo objeto es contribuir a resolver los conflictos suscitados entre los usuarios de los servicios médicos y los prestadores de dichos servicios, conforme a las disposiciones de su Decreto de Creación.

Esta normatividad tiene por objeto establecer los lineamientos y directrices para que la CONAMED resuelva convenientemente los conflictos entre los usuarios de servicios médicos y los prestadores de dichos servicios.

⁶ Cuadernos de Divulgación. Comisión Nacional de Arbitraje Médico. *La CONAMED en Relación con la Comisión de posibles Delitos en Materia de Salud*. México, D.F. 1997. Págs. 6-17

** Artículo 250.- Se sancionará con prisión de uno a seis años y multa de cien a trescientos días a quien: ... II. Al que sin tener título profesional o autorización para ejercer alguna profesión reglamentada, expedida por autoridades u organismos legalmente capacitados para ello conforme a las disposiciones reglamentarias del Art. 5° Constitucional.

⁷ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de septiembre de 1996.

Artículo 3°.

Son atribuciones de la Comisión las que expresamente señala el artículo cuarto de su Decreto.

Dicho numeral está explicado en las páginas que anteceden.

Artículo 4°.

Para el desarrollo y cumplimiento de las funciones y atribuciones que corresponden a la Comisión, ésta contará en términos de su Decreto, con los siguientes órganos de decisión y administración:

- I. Un Consejo;
- II. Un Comisionado;
- III. Dos Subcomisionados;
- IV. Las direcciones generales y unidades administrativas que se precisan en el presente ordenamiento.

Efectivamente, este numeral señala de manera breve como está estructurada la CONAMED; en donde el Consejo es la máxima autoridad es el órgano supremo de la Comisión, está integrado por 10 consejeros designados por el Titular del Ejecutivo federal y es el encargado de instruir la política de actuación institucional; el Comisionado es el que representa a la Comisión, es decir es el titular, es designado por el Presidente de la República; la Subcomisión "A" es la encargada de los asuntos de naturaleza sustantiva y la Subcomisión "B" tiene atribuciones de apoyo y seguimiento.

El contenido del Reglamento Interno de la CONAMED señala básicamente las facultades de sus órganos de decisión y administración (Consejo y Comisionado), así como de las unidades administrativas que están adscritas tanto a los dos Subcomisionados ("A" y "B"), como al Comisionado, mismas que explicamos en el Capítulo anterior.*

* En el Capítulo 2, tema 2.9, de la presente investigación, explicamos como se integra la Comisión y cuales son las atribuciones y facultades que le otorga su Decreto de Creación y el Reglamento Interno de la Comisión. Asimismo, explicamos las facultades de cada uno de sus órganos de decisión y administración, así como las de sus unidades administrativas que les están adscritas a dichos órganos y a los Subcomisionados.

3.7 Reglamento de Procedimientos para la Atención de Quejas de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico.⁸

Artículo 1º.

El presente reglamento tiene por objeto normar los procedimientos de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, sus disposiciones son obligatorias para los servidores públicos de este órgano desconcentrado; las partes estarán obligadas al cumplimiento de este instrumento en los términos que el mismo establece.

En efecto, dicho reglamento se creó con la finalidad de normar los procedimientos de la CONAMED, está constituido por 6 Capítulos y cuatro secciones;

- **Capítulo I**, denominado *Del Objeto y Principios*, se establece el objeto de dicho Reglamento, se definen los conceptos que se manejarán en el reglamento como son amigable composición, queja, usuario, compromiso arbitral, cláusula compromisoria, dictamen, laudo, opinión técnica, prestador de servicio médico, transacción, partes, así como los principios éticos y científicos de la práctica médica. Asimismo mencionan las acciones de la Comisión, para el cumplimiento de su objeto que son: atender las quejas presentadas; gestionar la atención inmediata de los usuarios, cuando la queja se refiera a demora o negativa de servicios médicos; actuar como conciliador o árbitro, atendiendo a las cláusulas compromisorias y compromisos arbitrales; por último intervendrá de oficio en asuntos de interés general, propugnando por la mejoría de los servicios médicos, para cuyo fin emitirá las opiniones técnicas.
- **Capítulo II**, denominado *De la Atención de las Quejas*, menciona que las quejas deberán presentarse ante la CONAMED de manera personal por el quejoso ya sea en forma verbal o por escrito y señala los requisitos que deben contener las mismas, asimismo señala que si la queja es improcedente, se orientará al quejoso para que acuda a la instancia correspondiente; finalmente establece que las quejas procedentes se registrarán y asignarán número de expediente y se remitirán a la Dirección General de

⁸ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de abril de 1999.

Conciliación o en su caso si la queja fuera estatal se remitirá a la Dirección General de Coordinación Regional, con la documentación de soporte.

- **Capítulo III**, denominado *De la Conciliación y Transacción*, establece los mecanismos para dirimir la etapa de conciliación, con la finalidad de promover la avenencia entre las partes, y en el caso de realizarse satisfactoriamente la instancia de conciliación, establece las reglas para otorgar el contrato de transacción. También se contempla en este capítulo, el caso de que si no se logró un arreglo entre las partes, el conciliador exhorta a las partes a que designen a la CONAMED como árbitro, para solucionar su controversia; asimismo señala que la Comisión está facultada para presentar alternativas de solución que a su juicio existan a las partes en su carácter de amigable componedor, sin prejuzgar respecto de los derechos de las partes.
- **Capítulo IV**, denominado *De los Actos Procesales en General*, menciona las reglas que deberán acatar los servidores públicos para formar los expedientes, asimismo establece las reglas para que se lleven a cabo las audiencias, también señala que lo que no se encuentre previsto en este reglamento, en cuanto al procedimiento, se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, finalmente se establece que la CONAMED contará con una oficialía de partes común, sin perjuicio de que en cada unidad administrativa exista una propia y señala sus atribuciones.
- **Capítulo V**, denominado *De los Plazos y Notificaciones*, establece que las resoluciones se notificarán en listados, señala a quién se les notificará personalmente y el procedimiento que se debe seguir para notificar al prestador del servicio médico la admisión de la queja en su contra, asimismo tratándose de notificación personal, establece las reglas bajo las cuales se deberá de notificar a las partes que no se notificaron en el local de la CONAMED, dentro de los tres días siguientes al en que se hubiere emitido la resolución.
- **Capítulo VI**, denominado *Del Procedimiento Arbitral, Sección Primera, Disposiciones Comunes*, establece quienes tienen derecho a someterse al arbitraje de la

CONAMED, menciona que para tramitar el procedimiento arbitral se requiere la cláusula compromisoria o el compromiso arbitral, debidamente suscritos por las partes, establece que la Comisión está obligada a recibir pruebas y alegatos y señala las reglas generales del arbitraje médico. En la *Sección Segunda*, se establece que las partes podrán otorgar el compromiso arbitral ante la Comisión antes de haya juicio civil, durante éste o después de sentenciado, asimismo dispone cuales son los requisitos que deberá contener el compromiso arbitral. *La Sección Tercera*, señala básicamente como se desarrollará la etapa de instrucción, es decir establece las reglas a las cuales se sujetará el juicio arbitral, las pruebas que serán admisibles en dicho juicio, y la forma en que se debe de proceder en la audiencia de pruebas y alegatos para que después la CONAMED determine cerrada la etapa de instrucción citando a las partes para el laudo. Finalmente, *la Sección Cuarta* básicamente se establece los tipos de resoluciones de la CONAMED (acuerdos, autor y laudos), señala las reglas que le son aplicables a los Laudos de la Comisión y finalmente señala el término para notificar los laudos.

CONCLUSIONES CAPITULARES

Al finalizar este capítulo podemos afirmar que desde la gestación de nuestra Constitución se consignó que para el desempeño de las labores del poder Ejecutivo Federal, éste necesita diversos órganos desconcentrados y organismos descentralizados que se entiendan cada uno con las diversas ramas de la Administración Pública, mismos que con su doble función ejercen atribuciones políticas o administrativas sin que éstas se mezclen porque se desviaría su objeto natural.

En nuestro derecho positivo mexicano se entiende que las comisiones se les dota de autonomía técnica como se establece en el decreto de Creación de la CONAMED, es decir se le asignan reglas de gestación administrativas y financieras de las aplicables a la Secretaría de Salud a la cual depende.

Esta Comisión, en virtud de ser desconcentrada, su naturaleza mas que jurídica es práctica toda vez que no se elimina la línea de la autoridad desconcentrante quien dicta lo conducente en su función.

El artículo 90 de nuestra Carta Magna refiere que el ejercicio del Poder Ejecutivo requiere también de una serie de órganos y mecanismos, para que sin delegar las facultades “unipersonales” del Presidente de la República, éstas puedan ejercerse en el conjunto de asuntos relativos a su jurisdicción, para el buen funcionamiento de la Administración Pública. De esta forma, se divide en dos formas, las centralizadas y las paraestatales, cada una tiene sus propias dependencias y sus funciones bien delimitadas, como parte del trabajo de colaboración que realizan con el Presidente de la República. Asimismo la distribución de negocios del orden administrativo de la Federación será a través de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que expide el Congreso.

Por otra parte, el punto de partida de la desconcentración administrativa institucional lo tenemos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) en su artículo 17, asimismo se constriñen los principios de jerarquía y coordinación administrativa, además del ordenamiento expreso sobre las mismas, Artículo 21 de la LOAPF “El presidente de la República podrá constituir comisiones ...”

De igual forma, el artículo 18 de la LOAPF hace referencia al reglamento Interior de cada una de las Secretarías mismo que determina sus funciones y atribuciones de sus unidades administrativas y órganos dependientes de la misma. El artículo 26 de la misma legislación indica que el Ejecutivo Federal contará con una serie de Dependencias para el despacho de sus funciones entre ellas la Secretaría de Salud, como lo refiere el numeral 39 de la misma ley y en concordancia con la Ley General de Salud y su Reglamento Interior mismo que dispone en su artículo 2° que la Secretaría de Salud contará con órganos administrativos desconcentrados, entre los cuales se encuentra la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, materia de la presente tesis sujeta a las directrices de la Secretaría de Salud.

En este mismo sentido, el Decreto de Creación de la CONAMED indica que ésta se crea como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud con autonomía técnica para emitir sus opiniones, acuerdos y laudos, esto significa que al emitir sus resoluciones de controversias por prestación de servicios médicos, la Comisión actúa con entera libertad sin sujetarse a instrucciones de alguna autoridad.

Asimismo el objeto de creación de la CONAMED es contribuir a resolver los conflictos suscitados entre los usuarios de los servicios médicos y los prestadores de dichos servicios, en forma amigable y de buena fe y su finalidad es elevar la calidad y eficiencia de los servicios médicos que se prestan en toda la República Mexicana a favor de los usuarios que son los titulares del Derecho a la Protección de la Salud; de igual forma se pretende proteger, promover y restaurar la salud de los habitantes del país y garantizar a los usuarios y médicos la imparcialidad en su análisis, dictamen y resolución en las controversias que conozca.

También, el artículo 4° del Decreto de creación de la Comisión, establece las atribuciones entre las que destacan:

- I. Recibir, investigar y atender las quejas que presenten los usuarios de servicios médicos, por la posible irregularidad en la prestación o negativa de prestación servicios médicos;

Esta fracción es de suma importancia, toda vez que engloba las atribuciones relacionadas con la actividad sustantiva de la CONAMED, por lo que le permite

recibir las quejas derivadas de la prestación del servicio médico que le presenten, sin la autorización previa de algún órgano jurisdiccional.

De esta manera, la Comisión tiene autonomía para recibir o desechar las quejas dependiendo de su contenido, realizar todas las investigaciones que estime pertinentes a fin de resolver la queja, decidir el procedimiento, asimismo tiene entera autonomía y libertad para emitir sus opiniones, acuerdos y laudos sin sujetarse a instrucciones de cualquier autoridad.

II. Intervenir en amigable composición para conciliar conflictos derivados de la prestación de servicios médicos por alguna de las causas que se mencionan:

- a) Probables actos u omisiones derivadas de la prestación del servicio;
- b) Probables casos de negligencia con consecuencias en la salud del usuario, y;
- c) Aquellas que sean acordadas por el Consejo;

Esta facultad es de gran importancia, toda vez que esta fracción trata de los casos específicos en los cuáles la CONAMED podrá conocer de los asuntos derivados de la prestación de servicios médico, siempre y cuando no constituya un delito, pues en este caso el asunto no se podrá ventilar en la CONAMED, sino se hará del conocimiento del M.P. dado que están involucradas disposiciones legales de interés público.

III. Fungir como árbitro y pronunciar los laudos que correspondan cuando las partes se sometan expresamente al arbitraje;

Esta atribución faculta a la CONAMED para intervenir como árbitro y pronunciar los laudos que resuelvan los conflictos que se susciten entre los usuarios de los servicios médicos y los prestadores de dichos servicios, al actuar como árbitro, la Comisión cuenta con independencia y autonomía para emitir sus laudos, resolviendo de conformidad con los medios probatorios que las partes hayan aportado y bajo el principio de buena fe.

IV. Emitir opiniones sobre las quejas de que conozca, así como intervenir de oficio en cualquier otra cuestión que se considere de interés general en la esfera de su competencia;

De lo anterior se deduce la injerencia que la Comisión tiene para actuar oficiosamente, es decir, sin que exista queja de por medio, cuando los hechos

involucren o afecten una cuestión de interés general en su ámbito de competencia y que afecta o ponga en peligro la salud de los mexicanos..

- V. Elaborar los dictámenes o peritajes médicos que le sean solicitados por las autoridades encargadas de la procuración e impartición de justicia;
Es importante destacar que la CONAMED cuenta con un cuerpo de peritos especializados que auxilian al Ministerio Público o al Juez a integrar adecuadamente la averiguación previa o a emitir una sentencia con bases firmes, según sea el caso.
- VI. Asesorar a los gobiernos de las entidades federativas para la constitución de instituciones análogas a la Comisión Nacional de Arbitraje Médico;
Cabe resaltar que la CONAMED está en coordinación desde su surgimiento con los Estados de la República Mexicana para crear instituciones que salvaguarden el derecho a la protección de la salud de todos los mexicanos, sin sujetar sus asesorías a dictados de otras instancias.
- VII. Orientar a los usuarios sobre las instancias competentes para resolver los conflictos derivados de servicios médicos prestados por quienes carecen de título o cédula profesional;
*De lo anterior se deduce que cuando en una queja se encuentre que una persona está ejerciendo la práctica profesional sin título expedido por institución educativa constituida conforme a las leyes mexicanas, la CONAMED encauzará al quejoso para que presente su denuncia⁹ ante el Ministerio Público, a efecto de que se integre la averiguación previa del caso, por la comisión del delito de usurpación de profesión, tipificado en el Código Penal para el Distrito Federal en materia de fuero común y en toda la República Mexicana en materia de fuero federal.^{**}*

Por otra parte, el Reglamento Interior de la CONAMED tiene por objeto establecer los lineamientos y directrices para que la CONAMED resuelva convenientemente los conflictos entre los usuarios de servicios médicos y los prestadores de dichos servicios.

⁹ Cuadernos de Divulgación. Comisión Nacional de Arbitraje Médico. La CONAMED en Relación con la Comisión de posibles Delitos en Materia de Salud, México, D.F. 1997. Págs. 6-17

^{**} Artículo 250.- Se sancionará con prisión de uno a seis años y multa de cien a trescientos días a quien: ... II. Al que sin tener título profesional o autorización para ejercer alguna profesión reglamentada, expedida por autoridades u organismos legalmente capacitados para ello conforme a las disposiciones reglamentarias del Art. 5º Constitucional,

De igual manera, para el desarrollo y cumplimiento de las funciones y atribuciones que corresponden a la Comisión, ésta contará en términos de su Decreto, con los siguientes órganos de decisión y administración:

- V. Un Consejo;
- VI. Un Comisionado;
- VII. Dos Subcomisionados;
- VIII. Las direcciones generales y unidades administrativas que se precisan en el presente ordenamiento.

Efectivamente, este numeral señala de manera breve como está estructurada la CONAMED; en donde el Consejo es la máxima autoridad es el órgano supremo de la Comisión, está integrado por 10 consejeros designados por el Titular del Ejecutivo federal y es el encargado de instruir la política de actuación institucional; el Comisionado es el que representa a la Comisión, es decir es el titular, es designado por el Presidente de la República; la Subcomisión "A" es la encargada de los asuntos de naturaleza sustantiva y la Subcomisión "B" tiene atribuciones de apoyo y seguimiento.

El contenido del Reglamento Interno de la CONAMED señala básicamente las facultades de sus órganos de decisión y administración (Consejo y Comisionado), así como de las unidades administrativas que están adscritas tanto a los dos Subcomisionados ("A" y "B"), como al Comisionado, mismas que explicamos en el Capítulo anterior*.

Finalmente el reglamento de Procedimientos Para la Atención de Quejas de la CONAMED tiene por objeto normar los procedimientos de la Comisión, sus disposiciones son obligatorias para los servidores públicos de este órgano desconcentrado, las partes estarán obligadas al cumplimiento de este instrumento en los términos que el mismo establece.

* En el Capítulo 2, tema 2.9, de la presente investigación, explicamos como se integra la Comisión y cuales son las atribuciones y facultades que le otorga su Decreto de Creación y el Reglamento Interno de la Comisión. Asimismo, explicamos las facultades de cada uno de sus órganos de decisión y administración, así como las de sus unidades administrativas que les están adscritas a dichos órganos y a los Subcomisionados.

En el siguiente Capítulo trataremos el tema relativo con los medios para la resolución de controversias en materia médica como son la conciliación y el arbitraje así como se expone la propuesta de cambiar la naturaleza jurídica de la CONAMED a fin de otorgarle fortalecimiento jurídico a sus determinaciones.

CAPITULO 4

PROCEDIMIENTOS PARA LA ATENCIÓN DE QUEJAS ANTE LA COMISION NACIONAL DE ARBITRAJE MEDICO Y SU FORTALECIMIENTO JURIDICO EN SUS DETERMINACIONES

En este Capítulo se estudiarán los medios para la resolución de controversias y base de actuación de la CONAMED, tales como: la conciliación y el arbitraje; también se estudian las diferentes formas de actuación de la Administración Pública Federal, haciendo una diferenciación entre acto de autoridad y acto administrativo, además se vierte la opinión particular sobre la naturaleza de los laudos, opiniones técnicas y resoluciones de la Comisión, y finalmente se hace la propuesta de cambiar su naturaleza jurídica de órgano desconcentrado a la de un organismo descentralizado a fin de otorgarle fortalecimiento jurídico a las determinaciones que emite la CONAMED.

4.1 Procedimiento de Conciliación

La CONAMED se creó con el objetivo de ser una verdadera instancia en sentido procesal, cuyo objeto esencial es la solución de controversias suscitadas entre los usuarios y los prestadores de servicios médicos, por la vía de la asesoría e información, por la vía de la conciliación y finalmente, por la vía del arbitraje, siendo éstas algunas de las finalidades principales que señala el Decreto de Creación de la CONAMED.

La etapa de conciliación es importante para las partes porque es una forma amigable de resolver una controversia. A efecto de conocer el procedimiento de conciliación ante la CONAMED es necesario recordar como se trató en el Capítulo 2 de esta tesis, que el artículo 4º, fracciones II y IV del Decreto de creación de la CONAMED, dispone que es de su competencia el “recibir, investigar y atender las quejas que presenten los usuarios de servicios médicos, por la posible irregularidad en la prestación o negativa de prestación de servicios”, así como también el de intervenir en amigable composición para conciliar conflictos derivados de la prestación de servicios médicos por alguna de las causas que se mencionan:

- a) Probables actos u omisiones derivadas de la prestación de servicios;
- b) Probables casos de negligencia con consecuencia sobre la salud del usuario, y
- c) Aquellas que sean acordadas por el Consejo.

De lo anterior se desprende que son los dos primeros asuntos sobre los cuales debe ponerse mayor atención, puesto que serán precisamente los actos u omisiones por parte de los prestadores del servicio médico, los que puedan conducir a un acto de negligencia y, en su caso, estar considerados como materia de responsabilidad profesional sujetas a las disposiciones al orden civil o penal.

Por lo anterior la CONAMED debe recibir las quejas que presenten los usuarios de servicios médicos por posibles irregularidades en su prestación o cuando éstos servicios sean negados, presunciones que denuncie el afectado pero que no implican que efectivamente, el quejoso tenga la razón.

Asimismo, cuenta la CONAMED con personal profesional de las áreas médica y jurídica, que evalúan el dicho del quejoso desde una perspectiva legal y médica y que forman parte de la Subcomisión "A" la cual tiene a su cargo la parte sustantiva, es decir, el conocer, procurar y resolver la controversia suscitada entre los usuarios y prestadores de servicios médicos y, para cumplir con este fin, dicha Subcomisión cuenta con cuatro Direcciones Generales: 1) De Orientación y Quejas; 2) de Conciliación; 3) de Arbitraje y, 4) de Coordinación Regional.

Toda vez que la primera etapa del procedimiento se inicia con la queja es necesario definir para los términos de este capítulo, que se entiende por queja, para lo cual el Reglamento de Procedimientos para la Atención de Quejas de la CONAMED en su artículo 2º fracción XV dispone que: "la QUEJA es una petición a través de la cual una persona física por su propio interés o en defensa del derecho de un tercero, solicita la intervención de la CONAMED en razón de impugnar la denegación injustificada de servicios médicos, o la negligencia, impericia o dolo en su prestación".

Una vez definida la Queja, explicaremos que la *primera etapa* del procedimiento de conciliación se inicia con la presentación y valoración de la queja para determinar si ésta es procedente o no.

La queja debe presentarse ante la **Dirección General de Orientación y Quejas** de la CONAMED, por el quejoso o por los familiares directos de éste, ya sea en forma verbal, escrita o por correo en el caso de que los hechos materia de la queja se hayan suscitado en el territorio de alguna de las entidades federativas y no se cuente con una institución con funciones similares a la Comisión, asimismo, se debe presentar los documentos suficientes que acrediten la presunción de la irregularidad en la prestación del servicio médico.

La queja debe contener nombre y domicilio tanto del quejoso como del prestador del servicio médico contra el cual se inconforme; número de afiliación o de registro del usuario en el caso de que la queja sea interpuesta en contra de instituciones públicas; copia de su identificación y en el caso de que se actúe a nombre de un tercero, anexar la documentación probatoria de su representación, en razón de parentesco o por otra causa; el motivo de la queja, es decir una breve descripción de los hechos motivo de la queja; copia de los documentos que prueben, soporten y acrediten su dicho así como sus pretensiones y finalmente debe de estar firmada por el quejoso.

En el caso de que el quejoso no sepa leer ni escribir, la Comisión le brindará el apoyo indispensable para documentar su queja a fin de que se pueda iniciar la investigación de los hechos, asimismo si el quejoso no entiende o no habla el idioma español se le asignará un intérprete sin costo alguno.

Por lo tanto, la **Dirección General de Orientación y Quejas** es la unidad administrativa encargada de recibir las quejas presentadas ante la Comisión, por probables actos u omisiones derivados de la prestación de servicios médicos o probables casos de negligencia con consecuencias sobre la salud del usuario. La recepción de las quejas se hace ante la presencia

de un médico y un abogado, que evalúan conforme a su formación profesional, los hechos que se presumen dieron origen a la irregularidad en la prestación del servicio y a la vez:

- a) Califican de procedente la queja cuando la documentación soporte de los hechos manifestados sea probatoria de alguna irregularidad en la prestación del servicio; es decir, cuando esté relacionada con los supuestos contemplados en el Decreto de creación de la CONAMED.
- b) Desechan la queja por incompetencia, orientando al quejoso sobre las instancias, autoridades y vías ante las cuales puede acudir para resolver su inconformidad; si de la queja se desprende la probable comisión de algún delito, la turnan a las autoridades encargadas de la procuración e impartición de justicia y orientando al quejoso para que acuda ante ellas;
- c) Califican de improcedente la queja, si no se encuentran elementos para tipificar una conducta de irregular por parte del prestador del servicio médico, y
- d) En su caso, resuelven y desahogan de inmediato las quejas, por medio de un procedimiento denominado de respuesta inmediata, consistente en brindar orientación y canalización inmediata.

Es conveniente resaltar que éste procedimiento, también se ha denominado de Conciliación "A", consistente en solucionar el conflicto el mismo día en que se presenta la queja e incluso también se soluciona la queja mediante una comunicación telefónica con el prestador del servicio médico para que atienda la inquietud planteada por el usuario, denominada Conciliación "B".

De cualquier manera, queda a criterio de la Comisión la aceptación de la queja una vez valorado tanto el dicho del quejoso como los elementos presentados por éste. Desde luego, no se puede pensar que la conducta de un usuario de un servicio médico al presentar su queja lo haga de manera dolosa, de ser el caso, la CONAMED declarará su improcedencia, sin embargo, la Comisión no tiene atribuciones para sancionar al quejoso por éste hecho; en su caso, el prestador del servicio médico, previa evaluación de si sus derechos fueron lesionados,

podrá demandar al usuario ante las autoridades correspondientes, según el bien jurídico dañado, toda vez que está de por medio su honorabilidad y buen nombre como profesional de la medicina.

Asimismo, la CONAMED podría aceptar una queja anónima previa su investigación y sólo en casos excepcionales, tratándose de hechos que presuman que la irregularidad notificada de manera anónima pueda constituir un supuesto que afecte el interés general, esto con el fin de proceder en contra de los responsables de las irregularidades planteadas.

Una vez que se efectuó el análisis del caso por parte del médico y del abogado, dicha Dirección informará al usuario de los alcances y efectos de la conciliación, como medio para dirimir la controversia y en caso de no llegar a un acuerdo que ponga fin al conflicto derivado de la prestación de un servicio médico, se les propone el designar a la CONAMED como árbitro, esto con el fin de no generar falsas expectativas en el usuario respecto de las atribuciones de la Comisión.

Es importante destacar que la Comisión de conformidad con el artículo 4º, fracción VI del Decreto de creación puede iniciar investigaciones de oficio en cualquier cuestión que se considere de interés general en la esfera de su competencia, sin que exista queja de por medio.

La presentación y valoración de la queja debe de ser un trámite sumario, es decir la queja permanecerá en la Dirección General de Orientación y Quejas, el tiempo estrictamente indispensable para su canalización, orientación, captura y en el caso de ser calificada como procedente, el de la elaboración del oficio de remisión ante la Dirección General de Conciliación, con la documentación que soporte la queja.

La segunda etapa del procedimiento es propiamente conciliar a las partes como solución a un conflicto, la cuál se inicia en el momento en que la **Dirección General de Conciliación** tiene el expediente del caso en particular, el cual es remitido por la Dirección General de Orientación y Quejas en un plazo no mayor de dos días hábiles, a partir de su calificación o en su caso, si la queja se hubiere suscitado en el territorio de alguna de las

entidades federativas y no se cuente con una institución con funciones similares a la Comisión, la unidad administrativa competente para investigar la queja es la **Dirección General de Coordinación Regional**.

Al tener conocimiento de la queja, la Dirección General de Conciliación, es la encargada de informarle al prestador de servicio médico dentro de un plazo de diez días hábiles a partir de su admisión, la existencia de la queja en su contra, indicándole el nombre del quejoso, el motivo de la queja y copia de la documentación que lo soporta, asimismo se le requerirá al prestador que presente en la audiencia un informe en relación con el servicio prestado junto con el expediente clínico y demás documentos con los que cuente, así como los datos que avalen su capacidad profesional, dicho informe debe de ser claro, detallado, preciso y profesional a fin de valorar si el procedimiento que siguió con su paciente fue el adecuado, toda vez que la defensa del médico radica en presentar un buen expediente clínico del caso.

En caso de que el usuario o el prestador del servicio no comparezca a la audiencia o éste no rinda el informe por escrito solicitado por la Comisión, se les citará a una segunda audiencia.

De esta manera, la CONAMED al solicitar el informe al prestador del servicio médico, efectúa un análisis tanto de la versión de los hechos del usuario, como del prestador de servicio médicos, y a fin de promover la avenencia entre las partes, fija día y hora para la audiencia de conciliación notificando a las partes por escrito.

Cuando la queja verse sobre irregularidades en la prestación de servicios brindados por instituciones públicas y sociales, la notificación será atendida por los representantes, designados por los titulares de la institución, quienes deberán responder por las deficiencias atribuidas a los médicos que prestan sus servicios en las unidades médicas de atención a usuarios.

Si la Comisión al evaluar el informe y los elementos presentados por el prestador del servicio médico, no encuentra fundamento para tener por ciertas las irregularidades señaladas por el quejoso, lo hace saber así a las partes en la audiencia de conciliación.

La Audiencia de Conciliación se lleva a cabo ante la presencia de un médico y de un abogado designados por la Dirección General de Conciliación, abierta la audiencia, el conciliador manifestará a tanto al usuario como al prestador del servicio médico sus derechos, así como un resumen sucinto de la queja y del informe presentado, señalando los elementos comunes y los puntos de controversia o discrepancia; de esta manera el conciliador al conocer los hechos que generan la controversia los exhorta a que se conduzcan con verdad y lleguen a un arreglo, para lo cuál éste propone alternativas razonables y equitativas de solución.

Las partes que se decidan hacerse acompañar por un abogado o asesor médico, podrán estar presentes en la audiencia, siempre y cuando respeten los diálogos directos entre las partes y sólo intervendrán en el caso de que consideren que se afecte algún derecho de su cliente.

Para que el conciliador desempeñe eficazmente su tarea, contará con facultades para avenir a las partes, ello implica que podrá en todo momento requerir a las partes los elementos de convicción que estime necesarios para su conciliación; las partes a su vez aportarán las pruebas que estimen pertinentes y necesarias para acreditar los elementos de la queja y del informe. Si las partes no llegaran a un arreglo en la audiencia, éstas podrán solicitar al conciliador el diferimiento de la audiencia o cuando el conciliador lo estime pertinente podrá diferir la audiencia hasta por dos ocasiones, debiendo en todo caso señalar día y hora para su reanudación.

- ◆ En caso de inasistencia de un prestador de servicio médico a la segunda audiencia de conciliación o ante el incumplimiento de presentar el informe por escrito solicitado en relación con el servicio prestado, la CONAMED solicitará:
 - a) En caso de que esté adscrito a una institución pública, la intervención de los órganos internos de control, primeramente se hace del conocimiento del

representante legal de la misma y de no entregar la información requerida, se hace del conocimiento de la Contraloría Interna a efecto de que coadyuven con la Comisión en el cumplimiento de sus objetivos, así como para que en su caso se finquen las responsabilidades a que haya lugar.

- b) Cuando se trate de un prestador de servicios que ejerza su actividad de manera privada, ya sea en forma independiente o en una institución privada, se solicitará la intervención de las autoridades competentes, y de los colegios, academias, asociaciones y consejos de médicos con los que la Comisión haya establecido acuerdos de colaboración. De conformidad con el artículo 4º, fracciones VII y VIII del Decreto de creación de la CONAMED.

Sin embargo, en cualquier caso y si lo juzga conveniente, la Comisión según la naturaleza del asunto, podrá formular una **Opinión Técnica** con los elementos proporcionados por el quejoso. Esta opinión podrá ser enviada al prestador del servicio a efecto de plantear soluciones o directrices para la mejoría de la atención médica y, en su caso, contendrá una alternativa conciliatoria, dejando a salvo, desde luego, los derechos de ambas partes.

- ◆ En caso de inasistencia del usuario a la segunda audiencia de conciliación y si no se presenta dentro de los cinco días siguientes a la audiencia respectiva, sin haber justificado fehacientemente su inasistencia, se le tendrá por desistido de la queja archivándose el expediente como asunto concluido por falta de interés del quejoso, teniendo como consecuencia el no poder presentar otra queja ante la CONAMED por los mismos hechos.

La Comisión trata de resolver las quejas encontrando la verdad basándose para ello en los comentarios y documentos que ambas partes proporcionen; asimismo es imparcial cuando se trata de prestadores de servicios médicos pertenecientes tanto al sector privado, como al social y público. Al momento de evaluar la actuación del médico, la CONAMED debe tomar en cuenta su capacidad tanto profesional como humana, los principios éticos que lo rigen y su preparación profesional, así como revisar las características que obligaron al médico a realizar

dicha conducta, teniendo siempre presente la gravedad del paciente así como las posibles consecuencias en su salud.

Por lo tanto la capacidad de la Comisión para establecer la intención en el actuar del prestador de servicio médico, estará en función de determinar si su conducta fue imperita o negligente partiendo de la premisa que todos los médicos por naturaleza de su profesión actúan bajo el principio de buena fe, lo que puede manifestarse en una inexistencia de actitud dolosa y eximirlos de responsabilidad.

Ante estos aspectos, consideramos que es determinante la existencia de la CONAMED como instancia para evaluar por medio de sus médicos y abogados capacitados la presunción de irregularidades en la prestación del servicio médico que otorgan los profesionales de la medicina, comprobar que el dicho y los hechos del quejoso son factibles de irregularidad en la prestación y avenir a las partes a resolver su controversia de una manera cordial y ágil, esto con la finalidad de tutelar el derecho a la protección de la salud, mejorar la calidad en la prestación de los servicios médicos, así como evitar a las partes someterse a un procedimiento largo y costoso ante los órganos jurisdiccionales.

La solución al conflicto en la audiencia de conciliación, se obtendrá cuando las partes expresen su voluntad para resolver sus diferencias mediante la **firma de un convenio** celebrado por las partes, con motivo de la conciliación, en el que expresen las contraprestaciones que se harán, mismo que será aprobado por la CONAMED, con la limitación de que no sea contrario a derecho. A la firma del convenio se agota la instancia conciliatoria, dejando constancia legal del mismo, procediendo a mandar al archivo, las actuaciones como **asunto definitivamente concluido**. Es importante mencionar que éste convenio tiene plena validez jurídica y puede exigirse su cumplimiento ante los tribunales en caso de que alguna de las partes incumpla sus compromisos.

Ahora bien, en el caso de que las partes no cumplan lo suscrito en el convenio, la Comisión podrá reabrir la queja a instancia del afectado a fin de acordar lo procedente, pues al firmarse un convenio en materia del orden civil, se presume la manifestación expresa de

asumir los compromisos pactados y ante el incumplimiento la parte afectada puede exigir el cumplimiento ante los tribunales.

Si agotada la fase conciliatoria no se logra el arreglo de las partes, el conciliador los exhortará a que de manera voluntaria designen como árbitro a la CONAMED para solucionar su controversia y así dentro de los tres días siguientes se turnará el expediente a la **Dirección General de Arbitraje**, para la continuación del procedimiento arbitral y dentro de un plazo no mayor a los treinta días siguientes a la aceptación de las partes, se llevará a cabo la audiencia para la firma del **compromiso arbitral**. Es importante señalar que la voluntad de las partes es el elemento definitorio para que el arbitraje proceda, ya que si alguna de las partes no accede a someter su controversia al arbitraje de la CONAMED, no existe acción alguna para obligarlo y por lo tanto no se lleva a cabo el procedimiento.

4.2 Amigable Composición

Es el procedimiento para arreglar una controversia entre un usuario y un prestador de servicio médico oyendo las propuestas de la CONAMED.

Antes de cumplirse el término para la firma del compromiso arbitral, la Comisión exhortará a las partes a llegar a un arreglo en su carácter de **amigable componedor** presentando a las partes alternativas conciliatorias que a su juicio existan sin prejuzgar respecto de los derechos de las partes; si éstas llegaran a un arreglo, se les otorga el **contrato de transacción** expresando poner fin a la controversia, tomando en cuenta las siguientes reglas:

- a) Se protegerá el Derecho de Salud de los usuarios;
- b) Cuando haya conflicto de derechos, se buscará proteger a quién deban evitársele perjuicios respecto de quien pretenda obtener lucro;
- c) Si el conflicto fuera entre derechos iguales o de la misma especie, se buscará la resolución observando la igualdad entre las partes;
- d) Son renunciables sólo aquellos derechos privados que no afecten directamente el interés público, y cuando la renuncia no afecte derechos de terceros;

- e) Los contratos y convenios no pueden ir en contra de la ley, del orden público o de las buenas costumbres;
- f) Contra la observancia de la ley no puede alegarse desuso, costumbre o práctica en contrario;
- g) El personal de la CONAMED vigilará que las transacciones no sean suscritas en términos lesivos a las partes, en razón de suma ignorancia, notoria inexperiencia o extrema miseria.

Las transacciones serán nulas cuando versen sobre delito, dolo o sobre la acción civil que nazca de un delito. El Contrato de Transacción tendrá para las partes la misma eficacia y autoridad de **cosa juzgada**, de conformidad con los artículos 2953 del Código Civil para el Distrito Federal y 533 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

Finalmente, si las partes cumplen voluntariamente con sus obligaciones a sumidas en el contrato, se manda a archivar el expediente como asunto total y definitivamente concluido, en caso contrario, se brindará la asesoría necesaria para su ejecución en los términos de ley.

4.3 Procedimiento Arbitral

Las partes en una controversia relacionada con la prestación de servicios médicos, tienen derecho a sujetar sus diferencias al arbitraje de la CONAMED, sin perjuicio de la actuación de las instancias jurisdiccionales en la solución de sus conflictos.

Las partes en el juicio arbitral son: la CONAMED, que funge como árbitro, en términos de la fracción V del artículo 4º del Decreto de creación que señala la atribución de: "Fungir como árbitro y pronunciar los laudos que correspondan cuando las partes se sometan expresamente al arbitraje"; el usuario del servicio médico, que siempre será el quejoso y el prestador del servicio médico, los cuales requieren capacidad general para someterse al arbitraje.

La finalidad del arbitraje es la de dirimir una controversia, observando los principios del derecho, la equidad y los demás criterios de carácter legal, asimismo no son las partes en sí mismas las que tratan de llegar a un arreglo, sino que es un tercero: el árbitro, quien resuelve de manera jurídica la controversia.

El arbitraje termina con un laudo, el cual normalmente es irrecurrible, por ello las partes no tiene posibilidad de interponer recurso contra aquél que haya dictado el árbitro, sino contra la ejecución del laudo que haga un juez de primera instancia, para lo cual se requiere de una homologación judicial.

“El arbitraje se asemeja a un juicio y es la actividad jurisdiccional desarrollada por los árbitros para resolver un conflicto que les ha sido sometido de manera voluntaria por los afectados, y aunque la función jurisdiccional corresponde a los órganos de impartición de justicia, es decir a los tribunales, esto no es un obstáculo para que en determinadas condiciones el propio Estado conceda a las partes la facultad de constituir o designar por mutuo consentimiento a un árbitro que en el caso concreto ejerza la función jurisdiccional como un juez accidental y resuelva las cuestiones que la partes le sometan, con arreglo a derecho. Se encuentra previsto en el Título Octavo del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, así como en cada ley adjetiva de los Estados de la República”.¹

Por lo tanto, el arbitraje ante la CONAMED es otra alternativa para dirimir los conflictos suscitados entre el usuario y el prestador de servicios médicos. En este sentido, si las partes no logran la conciliación, se les propone la alternativa del arbitraje y si lo aceptan, ambas partes de someterán al laudo arbitral que emita la Comisión como autoridad para resolver el conflicto entre las partes. En este caso, las partes deberán firmar un compromiso arbitral para establecer el procedimiento, los términos y las condiciones en que se llevará el arbitraje.

¹ Cuadernos de Divulgación. CONAMED. En Que Tipo de Controversias Tiene Atribuciones la CONAMED, México, D.F. 1996. Pág. 5.

La Comisión durante todo el procedimiento arbitral, está facultada para intentar avenir a las partes, actuando a título de amigable componedor, antes de dictar el laudo definitivo. De esta manera, el **procedimiento arbitral** ante la CONAMED se desarrolla una vez agotada la fase conciliatoria, si con ésta no se logra el arreglo de las partes, el conciliador los exhortará a que designen de manera voluntaria como árbitro a la CONAMED para solucionar su controversia y si lo aceptan, dentro de los tres días siguientes, la Dirección General de Conciliación, turnará el expediente a la **Dirección General de Arbitraje**, para iniciar el procedimiento arbitral y dentro de un plazo no mayor a los treinta días siguientes a la aceptación de las partes, se llevará a cabo la audiencia para la firma del compromiso arbitral.

4.3.1 Acuerdo (Compromiso Arbitral)

La primera fase del procedimiento arbitral comienza una vez que las partes hayan designado a la CONAMED como árbitro para solucionar su controversia, y suscriban el **compromiso arbitral**, que es el acuerdo que celebran el usuario y el prestador del servicio médico, para someter su conflicto al conocimiento y resolución de la CONAMED, aceptando las reglas del procedimiento fijadas por el Reglamento de Procedimientos para la Atención de Quejas de la CONAMED y cumpliendo con el laudo que emita el árbitro, el fundamento de la obligatoriedad del laudo reside en el acuerdo previo de las partes y en la autorización que la ley da a éstas, para someter su controversia al arbitraje.

Sólo puede iniciar un procedimiento arbitral ante la Comisión o intervenir en él, quien tenga interés en que ésta declare o constituya un derecho o emita una determinación arbitral y quien tenga el interés contrario. Podrán promover los interesados, por sí o a través de sus representantes o apoderados. Para el caso de los menores e incapaces, comparecerán sus representantes legítimos.

Si así lo deciden las partes, podrán acudir asesoradas a la audiencia de pruebas y alegatos y en ese supuesto los asesores necesariamente tendrán que ser profesionales en alguna de las disciplinas para la salud o licenciados en derecho, con cédula profesional y en legal ejercicio de su profesión. En caso de que alguna de las partes esté asesorada y la otra no, la

CONAMED celebrará la audiencia supliendo la deficiencia de la parte que no se encuentre asesorada, procurando la mayor equidad.

Una vez celebrado el compromiso y durante la tramitación del juicio arbitral, las partes no podrán llevar el litigio a los tribunales, a menos que revocaran, de común acuerdo, el compromiso arbitral. En el caso de que alguna de las partes intente plantear el litigio ante los tribunales, estando vigente el compromiso, la otra parte podrá oponer sus excepciones de incompetencia y litispendencia (Art. 618 y 620 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal).

Existen dos especies de compromiso arbitral:

- 1) En estricto sentido: es cuando el árbitro decide la controversia jurídica conforme a las reglas de derecho;
- 2) En amigable composición: cuando el árbitro resuelve conforme a la equidad y conciencia, es decir a verdad sabida y buena fe guardada.

En el **Compromiso Arbitral** se deben precisar los términos, las circunstancias y condiciones a seguir en el procedimiento y deberá contener:

- a) Los datos generales de las partes;
- b) El negocio o negocios que se sujeten a procedimiento arbitral;
- c) El término fijado para el procedimiento arbitral;
- d) La aceptación del Reglamento de Procedimientos para la Atención de Quejas de la CONAMED y en su caso, la mención de las reglas especiales de procedimiento que estime necesarias;
- e) La determinación de las partes respecto a si renuncian o no a la apelación;
- f) El señalamiento expreso de ser sabedores de que el compromiso produce las excepciones de incompetencia, y litispendencia si durante él se promueve el negocio en un tribunal ordinario, como ya se mencionó;

- g) El señalamiento expreso y bajo protesta de decir verdad de no existir controversia pendiente de trámite ante los tribunales, un juicio conexo o cosa juzgada en relación al mismo asunto, exhibiendo de ser el caso el desistimiento de la instancia, pues de otro modo la CONAMED no podrá intervenir en calidad de árbitro;
- h) La designación del juez que será competente para la ejecución u homologación del laudo, la admisión de recursos y para todos los actos del procedimiento arbitral en lo que se refiere a jurisdicción que no tenga la Comisión,;
- i) Determinar las facultades y obligaciones del árbitro, así como los derechos y obligaciones de las partes;
- j) Fijar el modo y los términos de las notificaciones;
- k) Señalar la legislación supletoria de carácter procesal, para efectos de desahogar el arbitraje para aquellos supuestos que no exista disposición expresa al caso concreto, y
- l) Las demás que determinen las partes.

4.3.2 Procedimiento

I. Abierta la etapa arbitral la **Dirección General de Arbitraje** dará vista a las partes por diez días comunes para que en ése término **ofrezcan sus pruebas**, presenten sus apreciaciones escritas que estimen necesarias, es decir manifiesten lo que consideren que es su derecho y exhiban todos los documentos que obren en su poder para acreditar su dicho.

En virtud del carácter especializado de la CONAMED, sólo serán admisibles en el juicio arbitral las pruebas: **instrumental, pericial, presuncional, las fotografías** quedando comprendidas bajo esta denominación las cintas cinematográficas y cualesquiera otras producciones fotográficas y el **reconocimiento del paciente**. Las partes podrán ofrecer la prueba **confesional** cuando se refiera exclusivamente a las manifestaciones contenidas en autos; en ningún otro caso será admisible la prueba de posiciones. Cuando la cuestión debatida se refiera exclusivamente a aspectos de apreciación médica, la CONAMED podrá desechar de plano el desahogo de las testimoniales que le fueren ofrecidas, sin embargo puede aceptar la prueba **testimonial**, siendo el caso, cada parte podrá ofrecer como máximo dos testigos.

Cuando se requiera el examen del paciente, la Comisión determinará las medidas necesarias para preservar el respeto al paciente, por lo que el paciente deberá, según su estado de salud, cooperar para su examen; la oposición injustificada de éste al reconocimiento médico por parte de la CONAMED, hará tener por ciertas las manifestaciones de la parte contraria.

Al ofrecerse la prueba pericial, las partes deberán exhibir los interrogatorios que en su caso deban responder los peritos y precisar los puntos respecto de los cuales versará el peritaje. Todas las pruebas, especialmente la pericial y la instrumental médica en que conste la atención brindada, serán valoradas bajo las reglas de la sana crítica. La CONAMED tiene libertad para solicitar a las partes la información que estime necesaria y puede interrogar tanto a las partes como a los peritos.

Si llegare a existir contradicción en los dictámenes rendidos por los peritos de las partes, intervendrá el Presidente de la Sala, a fin de dictaminar en definitiva, siendo improcedente la petición de designar un tercero en discordia ajeno a la Comisión.

II. Una vez que las partes ofrecieron en el término de diez días sus pruebas, la CONAMED resolverá sobre la admisión o desechamiento de las mismas, en virtud de su idoneidad y fijará día y hora para la **Audiencia de Pruebas y Alegatos**.

Abierta la **Audiencia de Desahogo de Pruebas y Alegatos**, las partes podrán presentar sus peritajes y testigos en donde únicamente podrán intervenir los peritos que asistan a la audiencia, exhibiendo original y copia de su cédula profesional, esta presentación correrá a cargo y costa de quien los haya propuesto. Sin embargo, si las partes deciden no presentar peritajes, podrán presentar por escrito las preguntas que estimen convenientes a la CONAMED, en su carácter de perito especializado, las cuáles serán atendidas en el dictamen que al efecto emita para desahogar la prueba pericial.

Al examinar a los testigos, se formularán las preguntas por la parte que los hubiere propuesto con arreglo al interrogatorio presentado por el oferente; acto seguido se harán las repreguntas, las cuales las formulara la parte contraria respecto de los hechos a que se haya referido, finalmente si lo estima pertinente, la CONAMED formulará las preguntas que estime necesarias. Las preguntas formuladas a los testigos y peritos se realizarán de manera simple y llana, sin engaño alguno y sin presionar al compareciente.

A continuación, si así lo estiman necesario, las partes o la Comisión podrán solicitar a los peritos de parte, presentes en la audiencia, amplien verbalmente su dictamen. Concluido el desahogo de las pruebas, las partes presentarán sus alegatos finales, primero las del quejoso y acto seguido las del prestador del servicio médico; los alegatos solo podrán referirse a los puntos objeto del arbitraje, se desecharán las argumentaciones impertinentes.

En la Audiencia de Pruebas y Alegatos, las partes podrán acordar, atendiendo a la naturaleza del asunto, que la audiencia sólo tenga por objeto recibir sus alegatos finales, sin llevar a cabo el desahogo de las pruebas.

4.3.3 Laudo

Una vez que la CONAMED desahogó las pruebas y recibió los alegatos de las partes, determinará **cerrada la instrucción**, citando a las partes para el laudo arbitral correspondiente, notificándolo dentro de los quince días siguientes a aquél en que se hubiere citado para dictarse. Los laudos deben ser emitidos por el Comisionado Nacional o por los Presidentes de las Salas de Arbitraje en las que se desahogue el juicio arbitral.

El laudo es el acto por medio del cual la CONAMED resuelve las cuestiones sometidas a su conocimiento a través del compromiso arbitral, es decir es la decisión definitiva dictada por la misma para resolver el conflicto entre el usuario y el prestador del servicio médico.

Por lo que respecta a los laudos que emite la CONAMED, éstos pueden ser:

- a) Absolutorios, en donde se establece que no hay responsabilidad del prestador de servicios médicos, por lo que el usuario no podrá demandar ante los órganos jurisdiccionales, ó
- b) Condenatorios, en donde se resuelve en función de las pretensiones del quejoso, ya sea que éstas se refieran a aspectos de índole económico o a cuestiones vinculadas con la prestación del servicio médico.

Las reglas aplicables a los laudos de la CONAMED son:

- a) Todo laudo tiene a su favor la presunción de haberse pronunciado legalmente, con conocimiento de causa y en términos del compromiso arbitral;
- b) El laudo firme produce acción y excepción, contra las partes y contra el tercero llamado legalmente al procedimiento que hubiere suscrito el compromiso arbitral;
- c) El tercero puede excepcionarse contra el laudo firme, y
- d) Las transacciones y los laudos de la CONAMED, se consideran como sentencias, en términos de los artículos 91, 92, 93 y 533 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.

4.3.4 Ejecución

La CONAMED a través de su **Dirección General de Compilación y Seguimiento** es la encargada de verificar que en un plazo no mayor de 15 días después de notificado el sentido del laudo, las partes cumplan voluntariamente con lo establecido en el mismo, concluido ese término y si las partes no cumplen con el contenido del laudo, se pasa a la etapa de ejecución.

Toda vez que la CONAMED no tiene facultades coercitivas para ejecutar el laudo y lograr el cumplimiento forzoso del mismo, el quejoso tiene que recurrir ante el juez que las partes determinaron en el compromiso arbitral, para que éste homologue el laudo y ordene la ejecución del mismo, es decir la CONAMED remite los autos al juez ordinario para su ejecución, a no ser que las partes pidieran aclaración de la sentencia en la resolución judicial

que ordena la ejecución del laudo, el juez otorga un *exequatur*, es decir un reconocimiento a la decisión del árbitro. Por ello cabe reiterar que una vez emitido el laudo arbitral, las partes tienen la obligación de cumplirlo, en caso de no ser así, la parte favorecida por el laudo puede homologarlo ante la autoridad jurisdiccional.

Es oportuno preguntarse si un juez al otorgar ese reconocimiento, puede revisar el laudo y, en su caso, conceder o negar la ejecución o si bien el juez no puede revisar éste y debe ordenar invariablemente su ejecución, al respecto el maestro Ovalle Favela opina que: el juez tiene la obligación ineludible de aceptar el elemento lógico, pudiendo rechazar éste, sólo cuando esté en juego y resulten violados preceptos que deban observarse. Por lo tanto, los laudos pronunciados por los árbitros no requieren ser revisados por el juez ordinario para ejecutarlos, únicamente podrá negarse a ejecutarlos, cuando a su juicio considere que éste viola preceptos que irrefragablemente deben observarse.

Como ya vimos, la CONAMED no tiene facultades coercitivas para hacer cumplir sus laudos, porque no es una autoridad de carácter jurisdiccional, por lo tanto para ejecutar sus resoluciones con respecto a la parte que resultó responsable, y que no cumple voluntariamente con el laudo, el quejoso tiene que recurrir ante un juez ordinario para que homologue el laudo de la Comisión y haga efectiva la ejecución del mismo, en caso de que exista rebeldía de la parte responsable a cumplir la ejecución del laudo arbitral, el juez hará uso de la fuerza pública como ocurre con cualquier otro litigio ordinario.

Sin embargo, aún cuando el árbitro (CONAMED) no tiene *imperium ni jurisdicción* como los jueces ordinarios, es importante señalar que el laudo en términos de ley, tiene el carácter de "*Cosa Juzgada*", por lo que ninguna autoridad jurisdiccional está facultada para revisar el fondo del asunto, es decir, la controversia no puede volverse a ventilar en los tribunales, puesto que ya ha sido resuelta por un juez particular, en virtud de que las partes así lo decidieron y la Ley lo hace posible.

Ahora bien, la Dirección General de Compilación y Seguimiento señaló que en 1999 de 3,847 casos conciliados en la CONAMED, en los cuales prestadores de servicios médicos asumieron compromisos con sus pacientes, se concluyó el seguimiento del 94.4% y el 5.6% están en proceso de verificación. También estableció que entre las funciones de la CONAMED está el verificar el cumplimiento de los acuerdos pactados por los prestadores de los servicios de salud con sus pacientes, en los cuales se comprometen a la reparación del daño causado por una mala atención médica o a realizar reembolsos, para quienes presentaron sus quejas ante la Comisión y conciliaron su caso. También aseguró que han sido pocos los casos en los cuales los quejosos, cuando se verifica si se cumplen los compromisos en los tiempos y montos acordados, han reportado retraso o incumplimiento de los mismos. Cuando esto sucede, intervienen los abogados del área y en la mayoría de los casos su solución es rápida.²

Es importante preguntarse si es procedente solicitar el amparo en contra de un laudo emitido por la CONAMED, para responder esta interrogante, cabe decir que el juicio de amparo es el procedimiento mediante el cual se trata de establecer si una resolución de autoridad pública es o no violatoria de garantías individuales.

La respuesta a la incógnita es que no procede el amparo en contra de un laudo emitido por la CONAMED, toda vez que ésta, cuando actúa como árbitro para poner fin a una controversia, como ya vimos anteriormente, no actúa como autoridad jurisdiccional sino lo hace en términos de la legislación civil que faculta a cualquier persona, física o moral, para actuar como tal, y por lo tanto, la resolución que emite, en este caso el laudo, no es un acto de autoridad por que ésta no puede ejecutar por sí misma sus resoluciones, ya que para ello requiere de la homologación de un juez ordinario, en ese sentido es claro que no es procedente solicitar el amparo por parte de aquél que se sienta afectado con el resultado del Arbitraje.³

² "Cumple 94.4% de los Médicos Compromisos Adquiridos con Quejosos". Comunicado de Prensa N° 2, México D.F. Lunes 17 de enero del 2000. Página Web <http://www.conamed.gob.mx>.

³ Cuadernos de Divulgación. Comisión Nacional de Arbitraje Médico. Preguntas y Respuestas Sobre la CONAMED, México, D.F. 1997. Pág. 6

“Lo anterior también nos lleva a señalar que existe cierto desconocimiento del procedimiento de arbitraje en la práctica jurídica, lo cual ha propiciado que la parte que se considera afectada con la emisión del laudo recurra erróneamente al juicio de amparo para atacarlo. Muestra de ello es que se encuentran en trámite 4 juicios de amparo y 3 recursos de revisión.

Es importante destacar que hasta el momento únicamente se ha resuelto un solo asunto relacionado con la emisión del laudo en las dos instancias que tiene el juicio de garantías y éste ha sido en el sentido de que la Comisión no es autoridad para efectos del juicio de amparo cuando actúa con carácter de árbitro, por ello y dada las repercusiones de alguna resolución judicial en sentido contrario, el Consejo de la Institución ha instruido que prevalezca dicho criterio”.⁴

Sin embargo, la parte interesada podrá promover el juicio de amparo en contra de la ejecución del laudo que realiza el juez ordinario y no en contra del laudo emitido por la CONAMED, por dos razones:

- 1) Cuando el árbitro (CONAMED) viola las formalidades procesales acordadas en el compromiso arbitral, de tal manera que el juez al ejecutarlo considera que éste viola preceptos que deben observarse. Sólo en casos de extrema notoriedad de violación a lo que eran las normas procesales de arbitraje, convenidas por las partes, cabe la posibilidad de promover el juicio de amparo, y
- 2) Cuando al momento de ejecutarse el laudo por parte del juez correspondiente, una vez realizada la homologación del juicio arbitral, se violen las garantías individuales del particular contra el cual se está ejecutando esta violación, es evidente que en este caso la CONAMED, no tiene nada que ver con este supuesto, en virtud de que el juicio de amparo procederá en contra de los actos de ejecución del laudo arbitral por parte del juez ordinario que aceptó en el compromiso arbitral la ejecución por vía de la homologación, pues es éste el que lo está ejecutando, y es al momento de ejecutar el laudo cuando pueden cometerse violaciones a las

⁴ Comisión Nacional de Arbitraje Médico. FERNÁNDEZ VARELA MEJIA, Héctor Dr. Comisionado Nacional. Cuarto Informe de Actividades. México, D.F. agosto del 2000.

garantías de la parte las garantías de la parte que resultó responsable en el juicio arbitral.⁵

Es importante resaltar que los procedimientos llevados ante la CONAMED, como son la Conciliación o el Arbitraje, resuelven los conflictos en un tiempo menor que si se ventilaran en los tribunales del Estado, además de que no es necesario contratar los servicios profesionales de un abogado, toda vez que la CONAMED cuenta con abogados encargados de cuidar las formalidades de ley y garantiza a las partes que su controversia será analizada por un grupo de médicos especializados en la materia. Sin embargo, si así lo desean las partes, pueden sujetar su controversia al juicio de los tribunales del Estado, a sabiendas de que en ocasiones se hace muy lento el proceso debido a las grandes cargas de trabajo de los órganos jurisdiccionales.

Por lo anterior, considero que las ventajas de sujetarse a los procedimientos de la CONAMED son:

- a) Resuelve los conflictos suscitados entre los usuarios y los prestadores de servicios médicos en un tiempo menor que si sujetaran su conflicto a las instancias jurisdiccionales;
- b) Garantiza a las partes que su asunto será valorado y evaluado por médicos especializados en la materia de que se trate el asunto;
- c) Cuenta con los servicios profesionales de abogados que cuidan las formalidades procedimentales, y
- d) Al resolver los conflictos derivados de la prestación del servicio médico, tutela el derecho a la protección de la salud y mejora la calidad de la prestación de los servicios médicos.

⁵ COSSIO DÍAZ, José Ramón Dr. El Arbitraje en los conflictos derivados de la Relación Médico-Paciente. Conferencia Realizada en el Colegio de Ingenieros Civiles. Simposio Internacional "Por la Calidad de los servicios Médicos y la Mejoría de la Relación Médico-Paciente" México D.F. 10 de Diciembre de 1996.

En este sentido, considero que la función de la CONAMED es benéfica para los mexicanos, y sobre todo para la población vulnerable, al ser gratuita, sin embargo, para cumplir mejor con sus objetivos como lo es el tutelar el derecho a la salud y elevar la calidad en la prestación de los servicios médicos, es necesario que la CONAMED cuente con más atribuciones, para ser un verdadero recurso legal ante el cual ampararse lo mismo pacientes y médicos y así funcione no sólo como órgano consultor sino también resolutivo, por lo que es necesario cambiar su naturaleza jurídica de un órgano desconcentrado a la de un organismo descentralizado, lo cual propondremos y profundizaremos más adelante.

Finalmente, en cuanto a la posibilidad de que la CONAMED pueda limitar el ejercicio profesional de un médico, cabe distinguir que el ejercicio profesional sólo puede limitarse por la comisión de un ilícito tipificado en la legislación penal y civil como resultado de una práctica profesional contraria a los señalamientos de la Ley General de Salud que se encuadren en la hipótesis normativa de un delito; situación que no es factible sujetar al arbitraje, dado que están involucradas disposiciones legales de interés público, por ello y dado que la CONAMED no es un recurso legal, no puede limitar el ejercicio profesional de un médico, pero sí puede hacerlo del conocimiento de las autoridades competentes.

4.4 Acto Administrativo

Dentro de las formas de organización administrativa, encontramos como parte fundamental al acto administrativo, que se expresa como toda actividad o función administrativa que se realiza mediante actos jurídicos unilaterales, contratos, operaciones materiales, reglamentos y otras disposiciones de índole general.

El acto administrativo es aquel mediante el cual se exterioriza la función administrativa, es decir la actividad del Estado y para determinar cual es la naturaleza jurídica de tal función, determinaremos en que consiste el acto administrativo.

El acto administrativo tiene como características, que es un acto jurídico, de derecho público, lo emite la administración pública, o algún otro órgano estatal en ejercicio de la función administrativa y persigue, de manera directa o indirecta, mediata o inmediata, el interés público.⁶

Serra Rojas señala que el acto administrativo es:

- a) Un acto de derecho público;
- b) Una decisión ejecutoria;
- c) Emanada de autoridad administrativa;
- d) Unilateral y concreto;
- e) Crea, reconoce, modifica o extingue una situación jurídica subjetiva;
- f) Para la satisfacción del interés general.⁷

“El acto administrativo se define como decisión general o especial, de una *autoridad administrativa* en ejercicio de sus propias funciones sobre derechos, deberes e intereses de las entidades administrativas o de los particulares respecto de ellos.”⁸

La definición legal de acto administrativo esta contenida en el artículo 2º, fracción I, de la Ley de Procedimiento Administrativo del Departamento del Distrito Federal.⁹ Para los efectos de la presente Ley, se entenderá por acto administrativo:

Declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la Administración Pública del Distrito Federal, en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto, crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general;...

⁶ Martínez Morales, Rafael I, Derecho Administrativo, Primer Curso, Segunda Edición, pág. 224, Ed. Harla, México 1993.

⁷ Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, pág. 368, Ed. Porrúa S. A., México, 1985.

⁸ Bielsa, Rafael, Derecho Administrativo, T II, pág. 64, 6ª Edición, Ed. La Ley, Buenos Aires, 1964.

⁹ Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de diciembre de 1995.

De esta forma tenemos que el acto administrativo, resulta ser la actividad o función administrativa que tiene como marco político al Estado, como marco jurídico a la Constitución Federal; así, el origen jurídico del acto administrativo lo encontramos en las relaciones que se dan entre gobernantes y gobernados.

En concordancia con la definición legal de acto administrativo vertimos las siguientes disposiciones jurídicas¹⁰ en torno al régimen legal de los actos administrativos de autoridad.

Artículo 3.-Son elementos y requisitos del acto administrativo:

- I. Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo;
- II. Tener objeto que pueda ser materia del mismo, determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley;
- III. Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos;
- IV. Hacer constar por escrito y con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición;
- V. Estar fundado;
- VI. Estar motivado debidamente;
- VII. Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstas en esta Ley;
- VIII. Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto;
- IX. Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión;
- X. Mencionar el órgano del cual emana;

¹⁰ Contenidas en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994.

- XI. Ser expedido, en su caso, por órgano colegiado habiéndose satisfecho los requisitos exigidos por la ley o decreto, según sea el caso, para la expedición del acto;
- XII. Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas;
- XIII. Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión;
- XIV. Tratándose de actos administrativos deban notificarse deberá hacerse mención de la oficina en que se encuentra y puede ser consultado el expediente respectivo;
- XV. Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan, y
- XVI. Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.

El acto administrativo debe revestir la forma escrita

La Constitución es clara en el sentido de que los actos de autoridad han de ser por escrito.^{*} Esto constituye una garantía de certeza jurídica que debe reunir lógica, apego a la ley y la costumbre, así como fecha, firma, claridad, etc.

4. 4. 1 Características del acto administrativo

Como notas preliminares para estructurar en su conjunto el acto administrativo, se mencionan las siguientes características:

- a) Es un acto jurídico.
- b) Es de derecho público.
- c) Lo emite la administración pública, o algún otro órgano estatal en ejercicio de la función administrativa.
- d) Persigue, de manera directa o indirecta, mediata o inmediata, el interés público.¹¹

* Artículo 16, párrafo I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹¹ Martínez Morales, Rafael I, Derecho Administrativo, Primer Curso, Segunda Edición, pág. 217, Ed. Harla, México 1993.

Asimismo, el acto administrativo tiene dos caracteres fundamentales, necesarios para su eficacia material y jurídica, inherentes a la existencia y finalidad de los intereses públicos por él representados, los cuales le dan un sentido jurídico para poderse realizar así mismos, con fuerza propia, así se trate de facultades discrecionales o regladas. Estos caracteres son: **la presunción de legalidad y la ejecutoriedad**, vinculadas muy estrechamente a los efectos del acto administrativo.

Principio de legalidad

El principio de legalidad es una de las consagraciones políticas del Estado de Derecho y, al mismo tiempo, lo más importante de la columna sobre la que se asienta el total edificio del Derecho Administrativo.

Así, toda la actividad del Estado, ya sea función administrativa, jurisdiccional o legislativa, debe ajustarse a ley. Así, los actos de los órganos del Poder Ejecutivo, han de ser producidos conforme a disposiciones previamente emitidas por el legislador.¹²

El ámbito de vigencia del Principio de legalidad supone:

- a) La sumisión de los actos administrativos concretos a las disposiciones vigentes de carácter general;
- b) La sumisión de los órganos que dictan disposiciones generales al ordenamiento jerárquico de las fuentes escritas del derecho.¹³

Toda la actividad del Estado, ya sea función administrativa, jurisdiccional o legislativa debe ajustarse a la ley. Así los actos de los órganos del poder ejecutivo han de ser producidos conforme a disposiciones previamente emitidas por el legislador. En términos generales, el particular puede hacer todo lo que la ley no le prohíba, la Administración Pública solamente puede hacer lo que la ley le permita expresamente.¹⁴

¹² Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 25° Ed. Porrúa S. A., pág. 97, México, 1987.

¹³ Garrido Falla, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. I, Parte General, Undécima Edición, Ed. Tecnos, pág. 147, Madrid, 1982.

¹⁴ Martínez Morales, Rafael I, *derecho Administrativo*, Primer Curso, Segunda Edición, Pág. 225 y 226, Ed. Harla, México, 1993.

Así también, el principio de legalidad se refiere a que los actos administrativos se reputan válidos o legítimos, correspondiendo, en todo caso al gobernado o a los medios de control demostrar lo contrario.

Ejecutoriedad del acto administrativo

La ejecutoriedad significa que el acto administrativo por principio, puede ser inmediatamente puesto en ejecución o en práctica. Ejecutoriedad del acto administrativo; significa que, por principio, la administración misma y con sus propios medios lo hace efectivo, poniéndolo en práctica, asimismo, es la potestad que, por principio tiene la Administración Pública de hacer cumplir por sí misma los actos que emita.¹⁵

Clasificación de los actos administrativos

Existen muchas clasificaciones del acto administrativo, pero destacaremos los elementos más característicos; una de las más completas es la que nos indica que el acto administrativo se puede clasificar:

- Por la estructura del acto.
- Por el alcance de los efectos del acto con relación a las personas.
- Por el ámbito jurídico donde la Administración Pública desarrolla su capacidad o competencia (sólo por virtud de la ley).
- Por la índole de la actividad que ejerce la Administración Pública.¹⁶

4.4.2 Elementos que constituyen el acto administrativo

• Sujeto

El órgano en el campo del derecho público que constituye una unidad que regula su actividad en su propio centro subjetivo, esto es por medio de un titular. Es el órgano de la administración pública que en ejercicio de la función administrativa, exterioriza en forma unilateral la voluntad estadual produciendo consecuencias jurídicas subjetivas.

¹⁵ Garrone, José Alberto, Diccionario Jurídico, Ed. Abeledo-Perrot, pág. 77, Argentina, 1989.

¹⁶ Armienta Hernández, Gonzalo, Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos, Segunda Edición, pág. 7, Ed. Porrúa, S. A., México, 1994.

“Es el órgano público, un momento estable de autocirculación del poder que condensa la individualización formal de sus atribuciones en una circunscripción ideal, única y cerrada, que por medio de un titular se relacionan por diferencia con otros centros de actividad pública”.¹⁷

El sujeto emisor del acto, un órgano administrativo, debe tener la competencia que la ley le asigne, para actuar en el caso concreto. El servidor público por cuyo medio el ente estatal produzca el acto, ha de estar facultado legalmente para tomar y externar decisiones públicas; y además de contar con el respectivo nombramiento, debe haber satisfecho los requisitos necesarios para el ejercicio del cargo, incluyendo la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.¹⁸ De esta forma, el sujeto del acto administrativo será siempre un órgano administrativo competente, el cual actúa por medio de funcionarios o empleados debidamente facultados para ello.

“Substancialmente el concepto de órgano es una noción sintética compuesta de varios elementos; el agente, el oficio, la relación jurídica, ninguno de los cuales tiene una configuración propia”.¹⁹

La competencia es del órgano, pero éste no actúa como tal, ya que requiere de una persona denominada servidor público que legalmente este autorizado, cubriendo los requisitos que marca la ley, además que tenga personalidad y capacidad.

- Manifestación externa de la voluntad del acto, objeto y forma

La manifestación externa o declaración de voluntad es la expresión de una decisión del órgano administrativo, pronunciada en cualquier sentido, que provoca consecuencias de derecho de tipo subjetivo.*

¹⁷ Ortíz Reyes, Gabriel, Revista Información Jurídica-Pemexlex, número 33, pág. 14, México, D.F.

¹⁸ Artículo.-128 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

¹⁹ Ortíz Reyes, Gabriel. Revista Información Jurídica-Pemexlex. Ob. Cit.

* Artículo 8 constitucional, (afirmativa o negativa ficta).

Tal voluntad de carácter unilateral debe originarse y expresarse de manera libre, sin vicios ni error, dentro de un marco competencial y de facultades delimitados y conferidos conforme a la ley, respectivamente.

El objeto del acto administrativo

El objeto es, la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones, dentro de la función y competencias administrativas. Asimismo el objeto debe ser determinado o determinable, posible, física y jurídicamente, lícito y debe ser realizado dentro de la competencia del órgano.²⁰

El objeto, en sí, es el contenido del acto administrativo. “El objeto o contenido se refiere a la declaración de voluntad, conocimiento o juicio en que el acto consiste. El objeto ha de ser determinado o determinable, posible y lícito”.²¹

Objeto es lo que persigue la administración al emitir el acto, es decir, crear, reconocer, modificar o extinguir situaciones subjetivas de derecho, con miras a satisfacer el interés de la colectividad. Por lo tanto el objeto debe ser lícito y alcanzable, y estar dentro de lo que la ley le asigne como competencia al órgano y dentro de lo que le faculte al servidor público.

4.4.3 Modalidades del acto administrativo

Motivo del acto

El motivo y la finalidad son elementos del acto administrativo, pues éste no puede ser estudiado haciendo abstracción del porqué y para qué ha sido emitido. “El motivo del acto es el antecedente que lo provoca, es la situación legal o de hecho prevista por la ley como presupuesto necesario de la actividad administrativa”.²²

²⁰ Ayluardo Saúl, Mario, Lecciones sobre Derecho Administrativo, Ed. La Llave, pág. 53, México, 1995.

²¹ Martínez Morales, Rafael I, Derecho Administrativo, Primer Curso, Segunda Edición, pág. 221, Ed. Harla, México 1996.

²² Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Vigésimo octava Edición, Ed. Porrúa, S.A., Pág. 270, México, 1989.

La afirmación del fin como elemento esencial del acto administrativo ha sido una de las conquistas más grandes del derecho público moderno, pues contribuyó eficazmente a eliminar el concepto autoritario de gobierno.

El motivo es el móvil que lleva a emitir el acto administrativo, las consideraciones de hecho y de derecho, que tiene en cuenta el órgano emisor para tomar una decisión es el porqué del acto. El motivo es el equivalente, en derecho público, de la causa de los negocios jurídicos privados. No puede hablarse de intención o causa impulsiva, ya que ella no puede ser sino el interés público, aun cuando sea genéricamente considerado. La causa o motivo del acto es determinante para su eficacia, pues la falta de este elemento puede provocar su impugnación por parte del administrado.

Finalidad del acto

Por lo que hace a la finalidad del acto, la doctrina ha sentado diversas reglas cuya aplicación dentro de la Administración Pública es inobjetable, por lo que vamos a exponerlas a continuación:

- a) El agente no puede perseguir sino un fin de interés general.
- b) El agente público no debe perseguir una finalidad en oposición con la ley.
- c) No basta que el fin perseguido sea lícito y de interés general, sino que es necesario, además, que entre en la competencia del agente que realiza el acto.
- d) Pero aún siendo lícito el fin de interés público y dentro de la competencia del agente, no puede perseguirse sino por medio de los actos que la ley ha establecido al efecto.²³

Es el elemento teleológico del acto administrativo, consistente en el propósito o meta que el órgano emisor persigue con su actuar.²⁴

²³ Fraga Gabino, *Derecho Administrativo*, pág.270, Vigésimo octava Edición, Editorial Porrúa, México 1989.

²⁴ Serra Roja, Andrés, *Derecho Administrativo*, Tomo I, 13^{va} Edición, Editorial Porrúa, México, 1984.

Si el objeto del acto es lo que se persigue concreta e inmediatamente, la finalidad es de carácter general y a veces mediata: el interés público y el beneficio de la sociedad. Dicho interés general es el fin global de la Administración Pública, pero es claro que existen fines específicos, según sean las atribuciones estatales (recomendaciones hechos por la CONAMED).

La falta de finalidad de un acto, emitido con base en facultades discrecionales, es desvío de poder. Tampoco es admisible que el acto persiga fines de naturaleza privada o partidista.

Prescindir de esos fines en la actividad administrativa, es deshumanizar un fenómeno social, como es la administración pública, y es pretender reducir el derecho a fórmulas de matemáticas.²⁵

La finalidad del acto administrativo, consiste en el propósito o meta que el órgano emisor persigue con su actuar. La Constitución Federal fija requisitos de los actos administrativos, en los artículos 14 y 16. Disposiciones que implican requisitos que han de satisfacer la acción de los órganos administrativos del Estado.

De esas disposiciones tenemos la competencia, como la posibilidad que tiene el órgano de actuar; la ley le asigna al órgano determinados asuntos que puede o debe atender. Por su parte, las facultades se refieren a los servicios públicos, o sea a la aptitud que estos reciben de la legislación para emitir los actos necesarios a fin de ejercer la competencia del órgano.

Así, tenemos que conforme a la disposición constitucional, el acto administrativo debe ser producido por un órgano competente, mediante un funcionario o empleado con facultades para ello. La competencia la asigna la ley, las facultades deben estar contempladas también en la ley o, por disposición de ésta, en un reglamento o acuerdo de delegación de facultades.

²⁵ Martínez Morales, Rafael I, *Derecho Administrativo*, Primer Curso, Segunda Edición, pág. 224, Ed. Harla, México 1993.

Asimismo, y de acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, "todo acto de autoridad debe estar adecuado y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas".²⁶

Fundamentar un acto implica indicar con precisión qué ley o leyes o cuáles de sus artículos son aplicables al caso, originan y justifican la emisión del acto. Asimismo, motivar un acto administrativo consiste en describir las circunstancias o condiciones de hecho que hacen aplicable la norma jurídica al caso concreto.

El acto administrativo como creación de derechos

El acto administrativo, en tanto declaración unilateral de voluntad de una autoridad administrativa, puede crear, modificar, transmitir, reconocer, registrar o extinguir derechos y obligaciones. Estos derechos y obligaciones son de carácter subjetivo, están referidos a casos concretos.²⁷

Efectos frente a terceros

Aunque la creación, la modificación, la transmisión, el reconocimiento, el registro o la extinción de derechos u obligaciones que contiene el acto administrativo, se dirige a un individuo en especial, resulta lógico que en la mayoría de las veces surta también efectos frente a terceros y desde luego, siempre, frente al propio órgano que lo haya emitido.²⁸

²⁶ Suprema Corte de Justicia de la Nación, Tesis jurisprudencial número 373, publicada en el Apéndice de Jurisprudencia 1917-1985 del Semanario Judicial de la Federación, Tercera Parte, Segunda Sala, página 636.

²⁷ Martínez Morales, Rafael I, Derecho Administrativo, Primer Curso, pág. 226 y 227, Ed. Harla, México 1993.

²⁸ Ruiz Massieu, José F., Estudios Jurídicos Sobre la Nueva Administración Pública, Ed. Limusa, S.A. de C. V., pág. 60, México, 1989.

De lo anterior podemos concluir que como ejemplo de actos administrativo, lo son indudablemente las resoluciones que emite la CONAMED de conformidad con lo establecido por la doctrina, sin embargo de hecho y para efectos del juicio de amparo la Comisión no es reconocida como autoridad y por lo tanto no son reconocidos como **actos de autoridad (actos administrativos)** sus resoluciones, dado que la Institución cuando actúa como **árbitro**, lo hace en términos de la legislación civil que faculta a cualquier persona física o moral, para actuar como tal en virtud de que las partes así lo decidieron y la ley lo hace posible.

4.5 Opinión Particular Sobre las Resoluciones de la CONAMED

Como aspecto preliminar, en este caso la Comisión es un órgano público desconcentrado, no tiene personalidad ni patrimonio propio, sólo autonomía técnica, que tiene por objeto resolver las controversias que se susciten entre los usuarios y los prestadores de servicios médicos en forma amigable y de buena fe, a fin de elevar la calidad y eficiencia en la prestación de dichos servicios y tutelar el derecho a la protección de la salud; realizar investigaciones y contribuir con los órganos jurisdiccionales en el desarrollo de los procesos que se ventilen ante ellos, así como reducirles cargas de trabajo sin sustituirlos.

La LOAPF establece que la Administración Pública Centralizada está formada por las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y que la Administración Pública Paraestatal se integra, entre otros, con los organismos descentralizados.

En consecuencia, la CONAMED como órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud, es un órgano de Estado, en términos de los artículos 1º y 2º de su Decreto de Creación, la Comisión es un órgano central de la Administración Pública Federal, como dependencia auxiliar del Ejecutivo Federal, que conforme al artículo 90 Constitucional, forma uno de los órganos de la persona fundamental de la Federación. De acuerdo con lo anterior, tenemos que la Comisión que nos ocupa es parte integrante de la Administración Pública Centralizada, dado que fue creada como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud.

Por otra parte la CONAMED al ser un ente de la Administración Pública Centralizada debería de quedar incluida por este hecho dentro de la categoría de autoridad, requerida por el

artículo 103, fracción I de nuestra Carta Magna, sin embargo, para los efectos del juicio de amparo la CONAMED no es **autoridad**, toda vez que las resoluciones de la Comisión, específicamente los laudos que ponen fin a la controversia no son reconocidos como **actos de autoridad (actos administrativos)**, dado que la Institución cuando actúa como **árbitro**, lo hace en términos de la legislación civil que faculta a cualquier persona física o moral, para actuar como tal en virtud de que las partes así lo decidieron y la ley lo hace posible.

Sin embargo, en términos de ley, el laudo tiene el carácter de cosa juzgada, por lo que ninguna autoridad jurisdiccional está facultada para revisar el fondo del asunto, es decir, la controversia no puede volverse a ventilar en los tribunales, puesto que ya ha sido resuelta por un **árbitro particular (CONAMED)** designado de manera voluntaria por las partes.

De acuerdo con lo anterior, este órgano desconcentrado emite resoluciones encaminadas a resolver una controversia médica, al validar esas resoluciones se crean los laudos, encontrándonos no ante **actos administrativos de autoridad** sino frente actos que resuelven las cuestiones sometidas a su conocimiento a través del compromiso arbitral (actos particulares), implicando esto que sus funciones son de carácter técnico y que su tarea pública la realiza no como una autoridad de facto sino como un órgano consultor, sin embargo considero que la CONAMED al ser la única instancia del Gobierno Federal que resuelve los conflictos suscitados entre los usuarios y los prestadores de servicios médicos debería de tener más facultades decisorias que el Ejecutivo Federal debe encomendarle y sólo por ese hecho debe ser reconocida con el carácter de una verdadera autoridad.

4.6 Opinión Técnica y Dictamen Técnico de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico.

Existe la posibilidad de que las partes en conflicto no acepten la intervención de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico como árbitro, para la solución de su conflicto, en tal caso la Comisión levantará un acta que tendrá como efecto dejar asentada la voluntad de las partes, en ese sentido y una vez firmada la misma, se acordará la conclusión y archivo del expediente, es decir si la parte acusada se niega a ser arbitrado, la CONAMED emite una opinión técnica sobre el caso, a través de la Dirección General de Arbitraje, toda vez que ésta tiene facultad

para emitir opiniones técnicas cuando lo determine conveniente, con el objetivo de señalar un caso concreto o de interés general para mejorar la prestación de los servicios médicos.

Por otra parte, la CONAMED está facultada también para emitir dictámenes o peritajes, cuyo objetivo es proporcionar apoyo a las autoridades jurisdiccionales, que estudian y resuelven casos de negligencia médica, una vez que éstas se lo soliciten formalmente.²⁹

En este orden de ideas resulta oportuno señalar la diferencia entre “opinión técnica” y “dictamen o peritaje técnico”, en términos del Decreto de creación de la CONAMED que anteriormente se analizó; en estricto sentido estos dos conceptos son el resultado de una investigación que lleva a cabo la Comisión, por lo que en ambos casos se trata de un dictamen.

Para conocer donde radica la diferencia, es necesario definir la opinión técnica y el dictamen técnico, por lo que opinión técnica es ‘un acto discrecional de la CONAMED y que puede emitir en los casos en que haya conocido de una queja de la que considere que por la naturaleza de los hechos y consecuencias originadas sea necesario emitirla, o bien sobre cuestiones de interés general en la esfera de su competencia’.³⁰

De la anterior definición se desprenden los siguientes supuestos bajo los cuales la CONAMED emite **opiniones técnicas**:

- a) En el seguimiento de una queja, cuyas consecuencias de hecho y de derecho sean relevantes y ameriten su emisión, cuyo fin será cumplir el objetivo de coadyuvar a elevar la calidad de los servicios médicos.
- b) Que se trate de un asunto de interés general en la esfera de competencia de la Comisión que obligue a su actuación de manera oficiosa. En estos casos, la opinión técnica podrá ser hecha del conocimiento público, dado el interés general involucrado.

²⁹ BORDON, Alejandra. “Abren 148 Expedientes en menos de 15 días, Reforma, Diario, México, D.F. Viernes 28 de junio de 1996. Pág. 6B.

³⁰ Cuadernos de Divulgación. Comisión Nacional de Arbitraje Médico. Preguntas y Respuestas Sobre la CONAMED. México, D.F., 1997.

El Reglamento de Procedimientos para la Atención de Quejas de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, en su artículo 2º, Fracción IX, define a la Opinión Técnica como un dictamen emitido por la CONAMED, de oficio, para el mejoramiento de la calidad de la atención médica, especialmente en asuntos de interés general.

La naturaleza de la opinión técnica es la de un dictamen que versa sobre asuntos que son materia de competencia de la CONAMED, y que es vinculatoria con los prestadores de servicios médicos en la medida en que éstos la acepten, no se trata de un acto de autoridad toda vez que la CONAMED no es considerada como autoridad, únicamente contiene resoluciones que deben obligatoriamente cumplirse.

De esta manera, la opinión técnica tendrá la fuerza que la propia sociedad quiera darle, y la comunidad médica tiene un papel preponderante al respecto, puesto que la Comisión pretende destacar cuestiones de la práctica profesional con el fin de que los servicios médicos que se prestan en el país sean de mayor calidad y más eficientes. Por lo anterior, podemos asegurar que la fuerza de la opinión técnica no es legal sino moral y que es la propia sociedad la que deberá darle el respaldo necesario para que las recomendaciones que se emitan cuenten con el peso suficiente para su cumplimiento.

Cabe mencionar que la emisión de opiniones técnicas por parte de la CONAMED pretende que al tomar en cuenta las recomendaciones en ellas planteadas, se mejoren los servicios de salud que se prestan en el país, en beneficio de la sociedad en su conjunto, de esta manera, el Comisionado Nacional ha señalado que tanto los usuarios como los prestadores de servicios médicos deben tener la confianza de que al someter sus diferencias ante la CONAMED obtendrán el estudio especializado de sus problemas en la forma más justa y ecuaníme posible.³¹

³¹FERNANDEZ VARELA MEJIA, Héctor, Dr. "Una Nueva Forma de Resolver los Problemas en la Práctica Médica". *Revista CONAMED*, Editado por el Organó de Difusión de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, México, D.F., Año 1, N° 2 Enero-Marzo de 1997.

Por lo que toca al **dictamen o peritaje**, éste se emite a solicitud de las autoridades de procuración e impartición de justicia y auxilian al Ministerio Público o al Juez, a integrar adecuadamente la averiguación previa o a emitir una sentencia con bases firmes, según sea el caso.

El Reglamento de Procedimientos para la Atención de Quejas de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, en su artículo 2º, Fracción VI, define al Dictamen como un informe pericial emitido por la CONAMED, precisando sus conclusiones respecto de alguna cuestión sometida a su análisis, dentro del ámbito de sus atribuciones.

Dictamen.- Es el informe que rinde un perito o experto en cualquier arte, profesión o actividad, en el que da a conocer sus puntos de vista o resultados respecto del examen o análisis que haya hecho de una cuestión sometida a sus conocimientos sobre una materia específica.³²

Dictamen.- Opinión y juicio que se forma o emite sobre una cosa, parecer técnico de un caso.³³

Se observa que el dictamen es: opinión, consejo o esclarecimiento que un juriconsulto o funcionario técnico emite acerca de una cuestión de hecho o de derecho sometida a su parecer. Etimología: Vocablo culta (siglo XVIII), o más bien latinos "acción de dictar", del verbo dicto-are, forma intensiva de dico-ere "decir".³⁴

El dictamen es un juicio o un informe técnico hecho por un perito especializado en una materia. De lo antes visto, podemos señalar que la **diferencia** entre una opinión técnica y un dictamen o peritaje en términos del Decreto de creación de la CONAMED es:

- a) En estricto sentido, ambos conceptos son el resultado de una investigación que lleva a cabo dicha Comisión, por lo que en ambos casos se trata de un dictamen.
- b) En sentido amplio, la diferencia estriba en que la opinión técnica se emite a discreción de

³² Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, *Diccionario Jurídico Mexicano* Tomo II. Ob. Cit. Pág. 1135.

³³ PALOMAR DE MIGUEL, Juan, *Diccionario para Juristas*, Mayo, México, 1985. Pág. 455.

³⁴ COOUTURE, Eduardo J. *Vocabulario Jurídico*, Ob. Cit.

la Comisión, ya sea con respecto a una queja de que conozca y considere que por la naturaleza de los hechos y consecuencias originadas, sea necesario emitirla, o bien sobre cuestiones de interés general en la esfera de su competencia, en tanto que el dictamen o peritaje se emite a solicitud de las autoridades de procuración e impartición de justicia y auxilian al Ministerio Público o al Juez a integrar adecuadamente la averiguación previa o a manifestar una sentencia con bases firmes, según sea el caso.

La CONAMED, para resolver las controversias derivadas de quejas presentadas por usuarios de los servicios médicos y con la finalidad de emitir sus opiniones con capacidad suficiente, está obligada a llevar a cabo todas las investigaciones necesarias que permitan dilucidar la controversia, por lo que es necesario atender cada conflicto a la especialidad médica involucrada.

Por lo anterior, la Comisión requiere del auxilio de especialistas que coadyuven en el conocimiento de la queja, de tal manera que no sean arbitrarias las resoluciones que al respecto emitan. Para ello, las asociaciones de profesionales de la medicina tienen un papel preponderante al designar a los especialistas, para que puedan emitir sus opiniones al caso concreto.

4.7 La Atención de Quejas Originadas en los Estados de la República Mexicana ante la Comisión Nacional de Arbitraje Médico.

En términos del artículo 1º del Decreto de creación, la CONAMED tiene facultades para actuar en el ámbito nacional, dado que el mencionado Decreto no limita su actividad al Distrito Federal, no obstante ser la sede de sus instalaciones, e incluso su propia denominación de "Comisión Nacional de Arbitraje Médico" le da el carácter federal que la faculta para recibir, investigar y atender las quejas que se deriven de la prestación de servicios médicos en todo el territorio nacional.³⁵

³⁵ Cuadernos de Divulgación. Comisión Nacional de Arbitraje Médico. Preguntas y Respuestas Sobre la CONAMED, México, D.F. 1999. Pág. 36

De esta manera, en la organización de la CONAMED se previó una unidad administrativa, la **Dirección General de Coordinación Regional**, que cuenta con personal capacitado para atender, en los lugares de origen, los casos de controversia que en la materia se susciten en las entidades federativas, es decir, esta Dirección tiene a su cargo la coordinación con los Estados para la atención de quejas derivadas de la prestación del servicio médico.

Las quejas por irregularidades en la prestación de servicios médicos en los Estados de la República pueden presentarse en la Comisión por escrito debidamente firmado que envíen por correo o vía fax, mediante comparecencia personal del afectado o por Internet llenando su solicitud de servicio. Por lo general, se les solicita a los quejosos que envíen los elementos y datos necesarios para llevar a cabo la investigación.

Una vez recibida la queja por la Dirección General de Coordinación Regional, personal médico y jurídico analiza los hechos planteados y, en su caso, requiere al quejoso de información complementaria tomando en cuenta:

- a) Si de la información recabada, dicha Dirección establece que no hay elementos suficientes que motiven la queja, este asunto se archiva y se le notifica al quejoso dicha situación;
- b) Si por el contrario, se encuentra que hay elementos suficientes que presuman la irregularidad señalada por el quejoso, la Dirección en comento notifica al prestador del servicio de la existencia de la queja y le solicita un informe por escrito al respecto.

Una vez analizada la queja y la información proporcionada por el prestador del servicio, los médicos y abogados de la CONAMED viajan al lugar de residencia de las partes, con el fin de resolver el asunto en el lugar donde se originó el conflicto, llevando a cabo una audiencia de Conciliación entre las partes, tratando de averarlos a solucionar su controversia de la mejor forma mediante una amigable composición.

La Comisión para resolver las controversias derivadas de las quejas presentadas por usuarios de los servicios médicos, está obligada a llevar a cabo todas las investigaciones necesarias que permitan dilucidar la controversia, por lo que cada caso se atiende conforme a la especialidad médica involucrada. Por lo anterior la Comisión tiene especialistas que coadyuvan en el conocimiento de la queja, de tal manera que sus resoluciones no son arbitrarias.

En caso de que las partes no lleguen a resolver el conflicto en la audiencia de conciliación, se les propone el Arbitraje de la CONAMED y si éstas aceptan a la Comisión como árbitro para dirimir su controversia, la queja se turna a la Dirección General de Arbitraje para la tramitación del arbitraje y se seguirá el procedimiento en los mismos términos y condiciones anteriormente expuestos.

La CONAMED en la integración de quejas en el todo el territorio nacional, podrá emitir las opiniones técnicas que considere pertinentes en cualquier etapa del procedimiento y se basará en las pruebas que la Comisión recibe de las actuaciones y de la investigación que se realice, éstas opiniones consisten en un dictamen respecto de las quejas que haya conocido que sean sometidas a su consideración y que tengan consecuencias de hecho y derecho, sean relevantes y ameriten su emisión o de cualquier otra que sea de interés general en la esfera de su competencia, esto con el fin de cumplir con el objetivo de elevar la calidad de los servicios médicos.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 4º, fracción XI del Decreto de creación de la CONAMED, ésta cuenta con atribuciones para “asesorar a los gobiernos de las entidades federativas para la constitución de instituciones análogas a la Comisión Nacional”, en este sentido el Reglamento Interno de la CONAMED establece la competencia de la Dirección General de Coordinación Regional, para llevar a cabo el programa de promoción que permita a los gobiernos estatales conocer los términos en que opera la CONAMED y de esta manera evalúen las posibilidades reales de establecer comisiones de arbitraje médico en sus entidades federativas con fines análogos.

La promoción de instituciones similares a la CONAMED en los Estados de la República es acorde con la política del Gobierno Federal de descentralizar la actividad pública, de tal manera que, para este caso particular, los posibles conflictos sobre prestación de servicios médicos se resuelvan con la participación y el conocimiento preciso de las particularidades sociales de cada estado. Por lo anterior, se considera muy positivo que la Comisión haya puesto en marcha acciones de promoción de los términos en que ha venido operando, a fin de establecer comisiones estatales.

El establecimiento de Comisiones Estatales de Arbitraje Médico dependerá del Ejecutivo Estatal, de las autoridades estatales de salud y de la sociedad civil de la Entidad Federativa y sobre todo del asesoramiento por parte de la Comisión a los gobiernos de las Entidades Federativas para la creación de instituciones análogas a ésta.

Las Comisiones Estatales son entes públicos dependientes de los gobiernos de cada entidad federativa que gozan respecto de la CONAMED de total autonomía y cuyo fin es contribuir a resolver los conflictos suscitados entre los usuarios de los servicios médicos y los prestadores de dichos servicios en la entidad federativa correspondiente. Dependerá de cada caso concreto, la función que la CONAMED asumirá mediante la firma de convenios específicos de colaboración, en su caso podrá reservarse a la Comisión desde una función de asesoría, hasta fungir como una instancia revisora.

En principio, todas las controversias suscritas con motivo de la práctica médica privada, así como los servicios públicos de salud que preste el Estado, serán competencia de la Comisión Estatal.

Las controversias derivadas de los servicios médicos prestados por las instituciones de salud y seguridad social de carácter federal son competencia de la CONAMED. No obstante, se establecerán los mecanismos de colaboración necesarios a fin de permitir mayor oportunidad en la atención de las quejas contra instituciones federales que operen en un Estado de la República donde exista una Comisión Estatal.

La función de asesoría que lleva a cabo la Comisión es totalmente respetuosa de la prescripción constitucional que garantiza a los Estados miembros de la Federación la soberanía para decidir los asuntos de orden interno, por lo que la constitución de instituciones análogas a la CONAMED en cada uno de los Estados de la República, responderá a las necesidades particulares de la sociedad.

Por supuesto que la asesoría que brinde la Comisión tendrá en cuenta los retos que en ésta se han enfrentado, así como los criterios que han orientado su operación, en donde se considera importante la participación de los colegios y asociaciones de profesionales de la medicina.

Es recomendable que al integrarse una Comisión Estatal, además de contar con un órgano colegiado como autoridad máxima, encargado de dictar políticas de operación, considere que el titular de la Comisión, sea a la vez el encargado de conducir la gestión e informar al Consejo sobre los resultados obtenidos. Adicionalmente también debe integrarse personal profesional preferentemente médico, para el estudio y análisis de las quejas de que conozca; es recomendable el auxilio de profesionales de otras áreas del conocimiento como los abogados y demás relacionados con la prestación de servicios médicos.³⁶

Conforme a su Decreto de creación, los dictámenes o peritajes que rindan las Comisiones Estatales, deberán ser solicitados por las autoridades de procuración e impartición de justicia, las que deberán enviar a éstas copia de todas las actuaciones que en ejercicio de sus atribuciones hayan llevado a cabo, debiendo sujetar su petición a aspectos concretos de la controversia que estén conociendo, como sucede actualmente en la CONAMED.

De esta manera, la CONAMED y las Comisiones Estatales deben limitar su actuación a la solicitud que expresamente hagan tales autoridades, por lo que el peritaje se hará de función

³⁶ Cuadernos de Divulgación. Comisión Nacional de Arbitraje Médico. Preguntas y Respuestas Sobre la CONAMED. México, D.F. 1999. Pág. 36.

del expediente que se le remita, y del cual no hará ninguna investigación sobre el fondo del asunto, puesto que la autoridad solicita el peritaje para contar con elementos que le ayuden a resolver la controversia.

Es importante destacar que la ciudadanía al crearse las Comisiones Estatales se beneficiaría, de tal manera que al tener controversias derivadas de la prestación de los servicios médicos, puedan ser resueltas en cada Entidad Federativa, sin que los involucrados tengan que desplazarse a la Ciudad de México, lo que evitaría pérdida de tiempo y costos.

Aunado a lo anterior es importante mencionar, que hasta el año de 1999, se han establecido Comisiones Estatales en los Estados de:

- Tabasco, denominada Comisión Estatal de Arbitraje Médico de Tabasco, instancia médica creada mediante acuerdo publicado en el Diario oficial del Gobierno del Estado el 26 de febrero de 1997, como un organismo descentralizado de la SSA estatal, a petición de los colegios médicos de Tabasco y de la propia sociedad, la cual responderá a resolver conflictos suscitados por las irregularidades y omisiones que se presentan en la práctica médica
- Quintana Roo, institución creada mediante Decreto Ejecutivo, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado el 4 de agosto de 1997.
- Estado de México, La Comisión de Arbitraje Médico del Estado de México se constituyó el 12 de febrero de 1998 por Acuerdo del Ejecutivo del Estado, publicado en la Gaceta del Gobierno.
- Guanajuato, institución creada por Decreto Gubernativo N° 97 publicado en el Periódico Oficial el 30 de junio de 1998.
- Colima, la Comisión Estatal de Arbitraje Médico de Colima se constituyó el 22 de agosto de 1998 por Decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno.
- San Luis Potosí, la Comisión Estatal de Arbitraje Médico de San Luis Potosí se estableció el 9 de octubre de 1998 por Decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno.

- Veracruz, la Comisión Estatal de Arbitraje Médico de Veracruz se creó el 11 de febrero de 1999 por Decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno.
- Querétaro, la Comisión Estatal de Arbitraje Médico Querétaro se constituyó el 9 de julio de 1999 mediante Decreto publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado denominado "*La Sombra de Arteaga*".

Finalmente, cabe decir que el sentido de legalidad, equidad, autonomía e imparcialidad que guía el impulso creador de la CONAMED, es el resultado de deliberaciones y puntos de vista del usuario sobre los servicios médicos recibidos, médicos respecto de los servicios brindados y juristas, que demandan instancias que contribuyan a tutelar el Derecho a la Protección de la Salud y elevar la calidad de los servicios médicos en el país como un derecho inalienable y no como un privilegio de clase, en la cual todos debemos ayudar. De esta manera, la Comisión debe de ser una verdadera autoridad sobre la comunidad médica y educar a la población, para que exijan que los servicios médicos brindados tengan como premisa el respeto.

4.8 Resultados Sobre las Actuaciones de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico

En este tema conoceremos los resultados obtenidos de la actuación de CONAMED y de esta manera, se apreciará el gran beneficio social, jurídico y administrativo que trae consigo su creación.

La CONAMED, como anteriormente lo vimos, fue creada mediante Decreto de 3 de junio de 1996, fecha en la que comenzó a desempeñar sus actividades y en sus primeros 11 días de funcionamiento la Comisión recibió 333 quejas, de las cuales 166 se resolvieron a través de conciliaciones entre médicos y pacientes, luego del análisis de las inconformidades de los usuarios y del establecimiento de comunicación con las instituciones y los médicos involucrados. Las otras 134 quejas empezaron a ser investigadas, de tal manera que de la investigación se desprendía que éstas involucraban a instituciones del sector social, público y privado a nivel nacional, de las cuales 65 de las denuncias fueron presentadas por mujeres, 54 por hombres y 15 correspondían a menores de edad.

Asimismo, 104 eran en contra del Distrito Federal. De las 33 restantes, los quejosos recibieron asesoría e información, ya que se trataban de quejas originadas en los Estados de la República. La CONAMED informó que las quejas recibidas hasta ese momento eran de pacientes con problemas en las especialidades de Gineco-Obstetricia, Ortopedia, Neurología, Ginecología, Oftalmología, Urología, Medicina Familiar y Odontología, principalmente.³⁷

Tan sólo tres meses de la creación de la CONAMED se recibieron 1,429 quejas de los usuarios de servicios de salud públicos, sociales y privados, lo que representa un promedio de 27 inconformidades diarias, de las cuales 799 fueron de respuesta inmediata y el resto es decir, 415 quejas, pasaron a conciliación, cifra a la que se suman 215 expedientes procedentes de la CNDH; de estos ocho casos han dado lugar a un arbitraje médico, y en este mismo orden de ideas, a los tres meses de creada la Comisión se recibieron 1500 quejas por presunta negligencia o atención inadecuada en instituciones sociales, públicas o privadas.³⁸

Durante el IV Informe de Actividades de la CONAMED, el Dr. Héctor Fernández Varela, Comisionado Nacional de Arbitraje Médico, dio a conocer los avances de operación alcanzados en el periodo comprendido de 1998-1999 al año 1999-2000, y dijo que los resultados de ese año de trabajo son muestra de que la Comisión no fue un acto fortuito del poder público.

“Hace ya cuatro años, la CONAMED inició sus actividades con la prudencia que requiere realizar una tarea de tal relevancia como lo es elevar la calidad de los servicios médicos que recibe la población mexicana, pero con la firmeza suficiente para trabajar día a día, en perfilar un modelo de arbitraje médico de beneficios mutuos para médicos y pacientes, convencidos de las bondades de aplicar a las controversias de esta naturaleza medios alternos para la resolución de conflictos. En estos cuatro años, se puso a disposición de la sociedad mexicana los servicios de conciliación y arbitraje, asimismo que la intervención de la CONAMED en la relación médico-paciente garantiza un respeto absoluto de los puntos de

³⁷CRUZ, Angeles. “En Sólo 11 Días de Funciones la CONAMED Recibió 333 Quejas”, *La Jornada México* D.F. Jueves 25 de junio de 1996. Pág. 16.

³⁸CRUZ, Minerva. “Recibe la CONAMED un Promedio de 27 Denuncias Diarias”, *El Universal*, Diario México, D.F. Sábado 24 de agosto de 1996. Pág. 10, 1ª Sección.

vista de las partes, en virtud de la actuación imparcial y objetiva que han sido prioridades de la Institución”.³⁹

La política de la Comisión es escuchar en primer término, a la parte inconforme que, por su condición social, económica o afectiva, puede resultar más vulnerada, de ahí la importancia de que en las controversias médicas, el paciente tenga la garantía de que su apreciación de los hechos será siempre útil para mejorar los servicios recibidos. En ello radica, precisamente, el valor de la conciliación como medio que permite reconocer que, con voluntad y confianza, se pueda construir un modelo de atención médica más humano en el país.

El espacio ganado por la CONAMED en la sociedad es resultado, en gran medida, de su contribución para estrechar estos vínculos de cordialidad que busca propiciar confianza mutua entre el paciente y el médico, asimismo construir con voluntad y buena fe una relación fuerte y perdurable, limitando cada vez más las situaciones que generan controversia y evitar que el mercantilismo gane los espacios que se generen por cualquier fractura en la relación médico-paciente, a fin de que ciertas actitudes no atenten contra la humanidad ni denigren la calidad del paciente.

• Primeramente hablaremos de las acciones realizadas para orientar de manera directa a la ciudadanía sobre los procedimientos brindados por la Institución para atender las quejas médicas, así como sus beneficios y alcances legales.

El Comisionado Nacional informó que durante este cuarto año de labores se han desahogado 12,035 asuntos de esta naturaleza, entre los que también se incluyen solicitudes de información sobre la ubicación de diversos establecimientos médicos y otras en las que se requiere orientación para actuar ante situaciones adversas, como la retención de cadáver por falta de pago en instituciones privadas y muchas más que solicitan criterios orientadores para elegir al médico idóneo a fin de atender su estado de salud.

³⁹ Fernández Varela, Héctor, Dr. “Cuarto Informe de Actividades”. México, d.F. agosto del 2000. Pág. Web <http://www.Conamed.gob.mx>

En éstas condiciones se brinda a la ciudadanía criterios que puedan serles de utilidad sobre el perfil del médico o especialista que deban consultar, no se les proporciona nombres específicos de profesionales que ejercen de manera independiente la práctica médica, como tampoco de unidades hospitalarias, toda vez que no se trata de una relación contractual que pueda recomendarse bajo criterios mercantilistas que puedan poner en riesgo la relación médico-paciente.

Estas acciones forman parte de las políticas que pretenden fomentar una cultura del cuidado de la salud, en la que el conocimiento de las disposiciones legales reguladoras de la prestación de servicios de atención médica sea amplio entre la población, no como instrumento de defensa, sino como medio para acrecentar la capacidad de una ciudadanía madura y exigente de sus derechos, pero sabedora de sus deberes.

• Otra parte importante de los servicios brindados por la CONAMED consiste en asesorar sobre las instancias públicas a las que puede acudir la población a resolver sus problemas que, si bien se relacionan con la competencia de la Comisión, no constituyen quejas por presuntas irregularidades en la atención médica recibida.

La Comisión mencionó que los asuntos de esta naturaleza ascendieron este año a 1,822, (11.7% por abajo de la reportada en el informe anual anterior), debido a que se ha revertido la composición de asuntos que ingresan al disminuir este rubro y aumentan el correspondiente a quejas médicas admitidas; esto hace suponer que la población tiene un conocimiento más preciso sobre los alcances de la actuación de la CONAMED y acude a presentar su queja únicamente cuando está cierta de que es competencia de ésta.

De los asuntos atendidos por ésta vía, una cuarta parte se turnó a otras instancias, dado que la Comisión no era competente para atender el problema planteado, por tratarse de cuestiones relacionadas con pensiones, jubilaciones, dictámenes médicos para ofrecerlos como pruebas en procesos judiciales y otros más de carácter administrativo.

Los asuntos ingresados, aunados a los 342 en proceso del ejercicio anterior, suman 2,842 casos a atender en el periodo. De este total, un 23.3% se desahogó a través de gestiones con los prestadores del servicio, con lo cual se vio beneficiado un número importante de usuarios de instituciones de salud, principalmente públicas, que demandaban atención a necesidades inmediatas.

La población que solicita estos servicios lo hace, de manera general, en casos que no implican necesariamente irregularidades en el acto médico. Sus inconformidades están relacionadas con procesos en los cuales se aprecia burocratismo y lentitud en la atención que demanda el paciente, otras se presentan por falta de información a los familiares sobre el estado de salud de pacientes que han ingresado en distintas áreas hospitalarias, retraso en la entrega de medicamentos, negativa del servicio de ambulancia, y alta prematura en los casos más significativos; lo que produce incertidumbre y motiva situaciones de angustia.

Por ello, es necesario fomentar en los servidores públicos que colaboran en las instituciones de salud actitudes positivas, acordes con los momentos de cooperación y apoyo mutuo que se necesita en el país. Es importante recordar que una gran parte de la población ha puesto en esas manos la posibilidad de restablecer su salud y, al estar involucrado uno de los bienes jurídicos de mayor relevancia para una vida plena, esperan que los encargados de su atención manifiesten una verdadera vocación de servicio.

Las acciones llevadas a cabo por la CONAMED para atender este tipo de quejas tienen un gran valor para fortalecer su presencia en la sociedad y construir la fuerza moral que necesita dicha institución para lograr el arraigo social que debe sustentar su quehacer.

• De los 2,167 asuntos restantes, el 81.5%, es decir 1765 quejas fueron sometidas a un proceso formal de conciliación.

- Se resolvieron 863 casos mediante la firma de convenios en los que se comprometieron acciones concretas por parte de los prestadores del servicio médico;

- Mientras que en 837 casos se concluyó la intervención de la Comisión al no poder avenir a las partes para que resolvieran las controversias surgidas de la atención médica y,
- 65 quejas se turnaron a juicio arbitral.

Lo anterior muestra que la capacidad conciliatoria de la institución, que alcanza el 49% de los asuntos, es mínimamente superior a la proporción de casos no conciliados, que con un 47.4% comprende casi la mitad de los expedientes de queja atendidos en el periodo, que es muy similar a lo que se obtuvo en los dos informes anteriores, sin embargo preocupa las posiciones rígidas que adoptan los médicos o pacientes, mismas que impiden llegar a acuerdos que pongan fin sus diferencias.

En este sentido, en 116 casos de los asuntos no conciliados, que significan el 13.9%, las propuestas tanto económicas como de tipo médico que presentaron las instituciones públicas prestadoras del servicio se consideraron adecuadas por parte de la CONAMED, de acuerdo con las pretensiones del paciente, pero para éste resultaron insuficientes, por lo que se dejaron a salvo sus derechos para que los hiciera valer ante las autoridades competentes.

Es paradójico que los médicos, ante la posibilidad de resolver de mejor manera y en un tiempo más corto controversias que la mayoría de las veces no son constitutivas de ilícitos penales, sometiéndolas al juicio de sus pares en CONAMED, prefieran enfrentar su problema ante las autoridades de procuración y administración de justicia, con los inconvenientes que ello acarrea, como los largos plazos.

Por este motivo, año con año la CONAMED reitera a la sociedad los medios alternos de resolución de conflictos que aplica la institución, garantizan imparcialidad en el análisis de la controversia y objetividad en la evaluación del acto médico, con valores agregados como la gratuidad en sus servicios, lo que hace posible el cumplimiento de una función estatal novedosa y de gran beneficio social para el pueblo de México. Se necesita un cambio de

actitud que fortalezca la relación médico-paciente y una cultura de corresponsabilidad en el cuidado de la salud.

- *La gestión arbitral de la CONAMED constituye otra de sus funciones relevantes; no obstante que sólo un número reducido de casos llega a esta etapa del proceso de atención de queja.*

La CONAMED se ha esforzado para que el juicio arbitral sea modelo de imparcialidad, esto por las repercusiones legales que el laudo tiene al ser equivalente a una sentencia judicial, ejecutable una vez que dicha autoridad lo homologa. Con ello se reconoce, además, la contribución de la Comisión en la delicada tarea de impartir justicia, sin que de ninguna manera se pretenda sustituir a las autoridades encargadas de la impartición de justicia.

En este cuarto año de trabajo, se turnó a juicio arbitral sólo el 3.6% de los asuntos a conciliación, con 65 expedientes, cifra casi similar a la del ejercicio anterior, cifra que confirma la intención institucional de ser más eficientes en la conciliación por los beneficios que trae consigo resolver las controversias médicas con el menor grado de enfrentamiento posible.

A los asuntos turnados de las áreas de conciliación se suman 4 expedientes remitidos por Comisiones Estatales y 59 en proceso del período anterior, con lo cual el número de juicios arbitrales para desahogar en este cuarto año llegó a 128, de éstos se concluyeron 76 casos (59.4%) y quedaron en proceso los 52 restantes. Del total de asuntos atendidos, el 13.2% (10) se resolvieron por ésta vía, y se emitieron 35 laudos, equivalentes al 46.1%, en tanto que los restantes 31 casos se concluyeron por otras modalidades, entre las que se ubican el desistimiento de las partes, la falta de interés y el sobreseimiento como las causas más relevantes.

Cabe mencionar que de los 35 laudos, en el 51.4% se demostró buena práctica médica, por lo cual los prestadores del servicio involucrados fueron exonerados de las prestaciones demandadas por el paciente en el compromiso arbitral; en tanto que en el 48.6% restante, se

demostró la relación de causalidad entre la actuación del médico y los daños ocasionados a la salud del paciente, por lo cual se ordenó la reparación del daño, destacando la especialidad de ginecobstetricia con el 29.45 de los casos de practica deficiente.

Lo anterior nos lleva a señalar que existe cierto desconocimiento del procedimiento de arbitraje en la práctica jurídica, lo cual ha propiciado que la parte que se considera afectada con la emisión del laudo recurra erróneamente al juicio de amparo para atacarlo. Muestra de ello es que se encuentra en trámite 4 juicios de amparo y 3 recursos de revisión. Es importante destacar que sólo se ha resuelto un solo asunto con la emisión del laudo en las dos instancias que tiene el juicio de amparo, y éste ha sido en el sentido de que la CONAMED no es autoridad para efectos de dicho proceso cuando actúa con carácter de arbitro.

- *El compromiso de la CONAMED es lograr que los ciudadanos que solicitan sus servicios, encuentren en ella el apoyo necesario para el cumplimiento de los compromisos adquiridos por los prestadores del servicio, tanto en las gestiones inmediatas como en los convenios de conciliación y laudos que se emiten.*

En este sentido, se dieron por atendidos los compromisos pactados en 600 casos (92%) de conciliaciones inmediatas, estando en proceso 53 (8%); mientras que en lo que corresponde a convenios de conciliación y laudos, se cumplió con lo pactado en 771 (87%) de estos expedientes y se encuentran pendientes los 119 (13%) restantes. En conjunto, los compromisos en proceso de cumplimiento llegan a 172, que significan el 11% del universo sujeto a este procedimiento, es decir, en un alto porcentaje de los compromisos asumidos por los prestadores de servicios se cumplen en el periodo.

Sin embargo no todas las actividades llevadas a cabo por la CONAMED satisfacen las expectativas generadas por los usuarios al presentarlas así, al momento de hacer el seguimiento, se ha constatado que en 922 (67%) casos, el usuario expresó su satisfacción con los resultados de su queja y en 393 (29%) de la revisión de los compromisos se deriva que fueron cumplidos cabalmente, pero en 56 asuntos (4%) la insatisfacción del usuario fue

expresada al momento de recabar los comentarios del paciente sobre el cumplimiento de lo pactado.

- *Por lo que toca a la actividad pericial, el crecimiento de las solicitudes se corresponde con la confianza generada en las autoridades que requieren los servicios de la CONAMED.*

De esta manera, desde la creación de la Comisión y durante su primer año de labores se recibieron 123 solicitudes y se emitieron 65, mientras que en el cuarto año las peticiones llegaron a 635 y se suscribieron 649 lo que significa un crecimiento del 416% y 900% respectivamente.

No obstante que en términos del Decreto de creación de la CONAMED, los dictámenes técnicos se emiten a petición de las autoridades de procuración e impartición de justicia, en agosto de 1998 se suscribió un convenio interinstitucional que posibilita la colaboración de la CONAMED con la SECODAM, dada la importancia de que los órganos internos de control designados en las instituciones públicas que prestan servicios médicos, cuenten con opiniones objetivamente sustentadas para determinar la presunta responsabilidad administrativa.

Por ello, el 56.1% de las solicitudes de dictamen provinieron de las contralorías internas y se emitió una proporción ligeramente superior (56.5%) de dictámenes emitidos. La evaluación de los dictámenes permite señalar que en el 42.8% se demostró una práctica médica adecuada, mientras que en el 57.25 restantes se encontraron elementos suficientes para determinar deficiencias en la atención médica brindada, lo que servirá para que las autoridades peticionarias sustenten sus resoluciones.

Son importantes las acciones que de manera específica instrumenta la CONAMED para contribuir a que se mejore la calidad de los servicios médicos, derivadas del análisis de alguna queja en particular, cuando por las repercusiones en la salud del paciente, o por el grado de las deficiencias observadas, ameritan un pronunciamiento de la Comisión.

• *Igualmente relevantes son las Opiniones técnicas que se emiten al identificar denominadores comunes que afectan la práctica médica en alguna especialidad o, en determinado servicio, que inclusive comprometen la atención que brinda una unidad médica u hospitalaria, o hacen recurrente la irregularidad por parte de un profesionalista en lo particular.*

Conforme a lo anterior, en este cuarto año de labores se emitieron 7 Opiniones técnicas que versaron sobre los siguientes rubros:

- Deficiencias en la integración del expediente clínico y en la elaboración de certificados de defunción.
- Retraso en la respuesta institucional a las quejas de los pacientes interpuestas a través de la CONAMED.
- Falta de acción directa en los procesos de integración, organización, programación, evaluación, y control por parte del cuerpo de gobierno de algunas unidades médicas.
- Deficiente manejo de pacientes, a quienes se dejó evolucionar sin vigilancia adecuada, habiéndose determinado relación de causalidad entre las deficiencias y la mala evolución del estado de salud.
- Fallas detectadas en la atención de pacientes en la especialidad de ginecobstetricia.
- No ajustarse al protocolo establecido para el diagnóstico de abdomen agudo.

En todos los casos, los prestadores del servicio aceptaron las recomendaciones formuladas y establecieron medidas para corregir las deficiencias observadas, con lo cual, prevalecerá la intención de continuar superando estas deficiencias con el fin de mejorar la atención que brindan a sus pacientes.

Es importante la intervención de oficio que hace posible la participación de la CONAMED para investigar hechos del dominio público en materia de prestación de servicios médicos, los cuales, por las deficiencias e irregularidades cometidas, ponen en riesgo la salud de la población.

En tal sentido, ante la lamentable defunción de cinco pacientes en un hospital en Puerto Vallarta, de la investigación llevada a cabo por la CONAMED se concluyó que las acciones realizadas por el personal médico y de enfermería que atendió a estos pacientes fueron adecuadas, ya que los datos clínicos causados por la intoxicación por bióxido de carbono que llevó al fallecimiento de los cinco pacientes no eran distinguibles de la sintomatología que presentan en las complicaciones de los padecimientos que sufrían. Los eventos ocurrieron en diferentes áreas de la unidad hospitalaria, lo que impidió detectar que se trataba de una intoxicación causada por el sistema general de suministro de oxígeno.

Por lo anterior la CONAMED recomendó a la Secretaría de Salud Estatal que estableciera medidas que garanticen absoluta seguridad en el suministro de oxígeno, deberán cumplirse con oportunidad por las personas encargadas del procedimiento, quiénes además, deben de estar capacitadas para éste fin.

Se recomendó, asimismo se instrumentaran de inmediato sistemas de supervisión permanente por parte de los diferentes niveles de autoridad involucrados, a fin de detectar y solucionar cualquier anomalía en el suministro y distribución del oxígeno. De igual manera, se recomendó indemnizar a los deudos y que el caso se hiciera del conocimiento del Organismo Interno de Control del Estado, para que éste realizara las investigaciones necesarias, a efecto de determinar las responsabilidades administrativas que llegaran a proceder por la actuación de los servidores públicos involucrados.

Sobre el mismo asunto se emitió la Opinión Técnica Num. 04/200°, dirigida al Secretario de Salud, en su carácter de autoridad normativa nacional, con la recomendación de que se elabore una Norma Oficial Mexicana Emergente, de observación general en el territorio nacional, con carácter obligatorio, que garantice medidas de seguridad inviolables en la utilización de gases hospitalarios

Como resultado de estas acciones, la CONAMED tiene conocimiento de que la autoridad sanitaria publicará, en breve, el Acuerdo que instituye medidas de seguridad para el manejo de gases en establecimientos médicos, incluido en el proyecto de Norma Oficial Mexicana PROY-NOM-197-SSAI-2000, el cual determina los requisitos mínimos de infraestructura y equipamiento de hospitales generales.

Asimismo y con el fin de mejorar los procesos de atención de quejas derivadas de la atención médica que brindan el ISSSTE y el IMSS, se han suscrito sendos convenios que modifican los actuales esquemas de coordinación. Con el IMSS, la firma del citado instrumento legal permitirá que una gran cantidad de usuarios de sus servicios en el interior de la República se beneficien de las acciones que por cuenta de la CONAMED llevará a cabo las Comisiones de Arbitraje Médico Estatales; en cuanto al convenio con el ISSSTE, su firma favorecerá la atención más expedita de los asuntos en los cuales está de por medio el pago de una indemnización por supuesta negligencia o impericia en la atención médica brindada, ya que permitirá sujetar la controversia al arbitraje de la CONAMED.

Finalmente el Comisionado Nacional informó que todo lo anterior entusiasma a aquéllos que en los últimos cuatro años, se han empeñado en hacer de la CONAMED una institución confiable y sólida, en la que los conflictos generados por la atención médica que brindan instituciones públicas y privadas, así como quienes ejercen de manera libre la profesión, se analice con objetividad, prudencia e imparcialidad, para que en lugar de dar rienda al enfrentamiento estéril, se fortalezca la relación médico-paciente.

El reconocimiento de la CONAMED, por su carácter innovador en la aplicación de medios alternos para la resolución de conflictos, le ha dado un estatus de institución pionera en la atención de controversias médicas, que también es reconocido en países como España, quien, a similitud de México, acepta la necesidad de buscar las alternativas menos onerosas y más expeditas para atender este tipo de conflictos. Así lo evidencia el establecimiento de un tribunal de Arbitraje Médico en el país Vasco, cuyos representantes han estado ya en nuestro país intercambiando experiencias y, más recientemente, la creación de la Corte de arbitraje de la Comunidad Autónoma de Madrid.

4.9 Autonomía Técnica de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico

La CONAMED, como ya lo mencionamos, nace con el propósito de atender las necesidades y legítimos reclamos de las partes que intervienen durante la prestación del servicio médico y se le otorga **autonomía técnica** para recibir quejas, investigar las presuntas irregularidades en la prestación del servicio médico, así como para emitir sus opiniones, acuerdos y laudos.⁴⁰

Por ser la CONAMED un órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud y de la Administración Pública Federal, cuyo fundamento legal que justifica su creación se encuentra en el Artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es conveniente recordar, en forma general, cuáles son las características de los órganos administrativos descentrados de acuerdo con la doctrina jurídica:

- a) Son creados por una ley o reglamento; la Comisión fue creada mediante Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de junio 1996.
- b) Dependen jerárquicamente del Ejecutivo (Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos); En el caso de la CONAMED, ésta depende de la Secretaría de Salud (Art. 2º del Reglamento Interior de la Secretaría de Salud).
- c) Carecen de patrimonio propio, salvo que su decreto de creación se lo conceda; el patrimonio de la CONAMED forma parte del patrimonio de la Federación.
- d) Las decisiones importantes, requieren de la aprobación del órgano del cual dependen; La CONAMED como ya se dijo, depende de la Secretaría de Salud, por lo tanto las decisiones de índole administrativa o financiera se atienen a la instrucción de dicha Secretaría.
- e) Su competencia deriva de las facultades de la Administración Central; la competencia de la Comisión es la que le confiere su Decreto de creación, su Reglamento Interno.
- f) Su nomenclatura puede ser variada; en el caso del órgano desconcentrado que nos ocupa, su denominación es: "Comisión Nacional de Arbitraje Médico".

⁴⁰ Cuadernos de Divulgación. Comisión Nacional de Arbitraje Médico. Autonomía Técnica de la CONAMED. México, D.F. 1997. Pág. 6-14.

- g) No se trata de un órgano superior, pues siempre depende de otro; tal es el caso de la CONAMED que depende de la SSA.
- h) En ocasiones tienen personalidad jurídica propia, cualidad que la Comisión no goza.
- i) Finalmente tienen autonomía técnica, característica que distingue a los órganos desconcentrados de una simple delegación de facultades; la CONAMED goza de autonomía técnica, como se tratará en los párrafos siguientes.

De las características mencionadas, la autonomía técnica es la que merece mayor atención, ya que es la única que faculta a los órganos desconcentrados para actuar de manera independiente en la materia sustantiva que les ha sido delegada, sin sujetarse a las disposiciones o instrucciones del órgano superior del que depende.

La autonomía técnica concedida a la Comisión se puede definir como la libertad e independencia para actuar en el aspecto técnico, es decir, en la realización de sus funciones propias para las que fue creada, ya que se le permite actuar con libertad en la recepción de quejas, investigación de las presuntas irregularidades en la prestación o negativa de prestación de servicio médico en el país y para emitir sus opiniones, acuerdos o laudos, sin sujetarse a las disposiciones o instrucciones del órgano superior del que depende, en este caso de la Secretaría de Salud, o de alguna autoridad.

Ahora bien, del artículo 1º del Decreto de creación de la CONAMED y de los Considerandos de dicho instrumento, se desprende que la CONAMED goza de autonomía técnica para:

- a) Recibir quejas relacionadas con la prestación del servicio médico;
- b) Investigar en su caso, las presuntas irregularidades en la prestación de servicios médicos;
- c) Investigar en su caso, la negativa en la prestación de servicios médicos;
- d) Emitir discrecionalmente, opiniones técnicas, respecto de quejas que conozca y considere que por la naturaleza de los hechos y consecuencias originadas sea

necesario emitirla, o bien sobre cuestiones de interés general en la esfera de su competencia;

- e) Sancionar acuerdos celebrados entre las partes, a fin de resolver en la vía conciliatoria, los conflictos que se deriven por la prestación del servicio médico sometidos a su consideración;
- f) Emitir laudos que pongan fin a la controversia, siempre que los conflictos sean sometidos al arbitraje de la Comisión.

Con esta autonomía técnica concedida, la CONAMED puede determinar con libertad, las formas, procedimientos, mecanismos y medios necesarios, a fin de desempeñar con eficacia, eficiencia y rapidez sus funciones encomendadas de conformidad con su Decreto de creación y en relación con las facultades que señalan las fracciones VI y XXI del artículo 39 de la LOAPF, que se refieren a la obligación de la Secretaría de Salud para tomar las medidas necesarias que aseguren el *derecho a la protección de la salud* y vigilar el cumplimiento de las normas aplicables en materia de Salubridad General.

Con ello, se proporciona seguridad a los prestadores y usuarios de los servicios médicos que acudan ante la CONAMED a dilucidar, en forma amigable y de buena fe, sus conflictos derivados de dichos servicios, así como de cualquier autoridad que recurra a solicitar su intervención u opinión. Asimismo, para el ejercicio de la autonomía técnica conferida, se otorga a la Comisión atribuciones que se encuentran plasmadas en el artículo 4º del Decreto de creación, estudiadas anteriormente.

Sin embargo, es necesario destacar, que la CONAMED, tiene limitaciones en sus facultades, para ejercer actos de autoridad, por lo que hace que sus beneficios en mejorar la calidad de los servicios de salud sean mínimos, por lo que considero que le hace falta a la CONAMED una Autonomía Jurisdiccional, como lo estudiaremos más adelante, para que pueda ejercer ella misma actos con imperio y de esta manera actúe no sólo como órgano consultor sino también como organismo resolutivo, lográndose con ello que los usuarios y los médicos tengan más confianza en acudir a esta instancia con la finalidad de respetar y salvaguardar el derecho consagrado por nuestra Carta Magna que es el Derecho a la Protección de la Salud.

Por otro lado, no se dejaría en estado de indefensión a ninguna de las partes en conflicto ya que de existir alguna violación a su esfera jurídica como gobernado podría proceder el Juicio de Amparo ante el órgano competente sin mayor trámite, alcanzando de esta manera cumplir completamente con la finalidad de su creación.

4.10 Opinión de Diversos Tratadistas Sobre la Comisión Nacional de Arbitraje Médico.

Al crearse la CONAMED se generaron opiniones diversas y muchas de ellas contrarias, tendientes a criticar o aprobar su existencia y funcionamiento de dicha Comisión, por lo tanto a continuación se exponen las diferentes reacciones que surgieron en torno a la creación de la CONAMED.

El Director General de los Servicios de Salud Pública en el D.F., de la SSA, Manuel Urbina Fuentes, considero afortunada la creación de la CONAMED, debido a que las necesidades de la sociedad así lo exigían. Abundó que “la posición de la CONAMED dentro del contexto de la salud y teniendo personas tan prestigiadas dentro del Consejo, garantiza que las decisiones que ahí se tomen servirán para que los dictámenes técnicos sean dentro del marco de la legalidad, que era lo que hacía falta”. También destacó la importancia del Trabajo Social como factor de apoyo en promoción de la salud, vigilancia de calidad en el servicio de salud y ampliación de la cobertura.⁴¹

El ex Subsecretario de Salud, Enrique Wolpert, aseguró que “la CONAMED es necesaria para mantener el aspecto humanista de la medicina y para dar la posibilidad de que los pacientes denuncien posibles abusos del sector salud”.⁴²

El Dr. Alejandro Cravioto, Director de la Facultad de Medicina de la UNAM, expresó que “la CONAMED vendrá a reforzar la tutela en el Derecho a la Protección de la Salud y coadyuvar en la elevación de la calidad y eficacia en la prestación de los servicios”, asimismo dijo que “la CONAMED evitará condenar *a priori* a los médicos”.⁴³

⁴¹ BORDÓN Alejandra y PASTRANA, Daniela “Señalan Como Exigencia Nuevo Arbitraje Médico”, *Reforma*, Diario, D.F., Viernes 7 de junio de 1996, Página 4- B.

⁴² CORNEJO, Jorge Alberto. “Enérgico Rechazo Médico a la Comisión de Arbitraje”, *La Jornada*, Diario, D.F., Domingo 27 de octubre de 1996, Página 19.

⁴³ EDITORIAL EXCELSIOR. “La Comisión de Arbitraje Médico, Cuerpo Imparcial y Respetable: Vilar”, *Excelsior*, Diario, D.F., Viernes 7 de junio de 1996, Páginas Portada y 23-A.

De lo anterior podemos decir que con la creación de la CONAMED, se refuerza el Derecho a la Protección de la Salud, se fortalece el Estado de Derecho y los principios éticos de la profesión médica.

Sin embargo, existen otras opiniones contrarias a las expresadas anteriormente, pues entre el personal médico, una pequeña parte de los juicios emitidos fueron en contra de la creación de la CONAMED. Algunos manifestaron que en lo sucesivo ya no podrían efectuar su trabajo con la libertad de la que habían contado, en virtud de que se sentirían vigilados, otros anticiparon que solicitarían mayor protección jurídica con el objeto de atender las eventuales quejas en su contra.⁴⁴

En cuanto a estos comentarios, la CONAMED no posee facultades para limitar el ejercicio profesional de un médico, pero si tiene facultades para hacerlo del conocimiento de las autoridades de procuración e impartición de justicia, ya que son éstas las que podrán limitar dicho ejercicio cuando el prestador del servicio médico incurra en un delito tipificado por la ley penal o civil, ya que se trata de disposiciones legales de interés público que no pueden ser tratadas mediante un arbitraje, naturaleza de la Comisión.

Ahora bien, en cuanto a que los médicos tengan que solicitar mayor protección jurídica con el objeto de atender las eventuales quejas en su contra, se debe precisar que los procedimientos ante la CONAMED no requieren de la participación de abogados externos que asesoren a las partes en el procedimiento llevado ante la Comisión, toda vez que cuenta con especialistas en medicina y derecho para que asesoren a las partes, cuiden las formalidades procedimentales y garanticen el apego a la ley, además sólo conoce de las controversias cuando ambas partes involucradas en un conflicto derivado de la prestación de un servicio médico están de acuerdo en que la institución resuelva sus diferencias, ya sea por medio de la conciliación o el arbitraje, garantizando siempre imparcialidad en la actuación.

⁴⁴ SAENZ FERRAL, Arturo. Necesidad Social de Instancias de Arbitraje Médico a Nivel Estatal. Conferencia, Simposio Internacional "Por la Calidad de los Servicios Médicos y la Mejoría de la Relación Médico Paciente". Presidente de la Comisión de Salud de la H. Asamblea de Representantes del Distrito Federal México. D.F. 10 de diciembre de 1996.

Finalmente cabe aclarar que en la audiencia de conciliación está presente un abogado de la CONAMED que tiene como responsabilidad, en conjunto con un médico también asignado por la Comisión, avenir a las partes ajustando su actuación a las disposiciones legales que regulan la prestación de servicios médicos, lo que garantiza la actuación imparcial de estos servidores.

No obstante lo anterior, el Dr. Guillermo Soberón Acevedo manifestó que “la CONAMED provocará al principio un temor en la comunidad médica porque a nadie le gusta ver que su trabajo se vea comprometido”, agregó que “los médicos tendrán que darse cuenta que es un sistema de protección para los prestadores de servicios médicos y los usuarios”.⁴⁵

Para el abogado Alejandro Mier, defensor de los médicos acusados de irresponsabilidad profesional en clínicas privadas, consideró que “la CONAMED, al carecer de coercitividad, de poco servirá, ya que no resolverá el problema que se presenta de quejas por mal servicio de salud”.⁴⁶

En contraposición a lo expresado por el abogado Mier, el Director Arbitro de la Dirección de Coordinación Regional de la CONAMED, Dr. Noel Humberto Arévalo Toledo, señaló que “en México las acciones coercitivas no funcionan del todo, por lo que la CONAMED insiste en que las partes en controversia logren la *amigable composición* o *solución a un problema presentado* y se evite que los usuarios vayan directamente a instancias jurisdiccionales”. Agregó que “con las labores de la Comisión confía en que se acaben en buena medida los atropellos de que era objeto el gremio médico, mediante una investigación técnica sobre la queja que presenta el usuario de los servicios médicos”.

Asimismo, sostuvo que “la mayoría de las personas que acuden a la CONAMED no lo hacen por que se haya presentado la negligencia o impericia médica, sino porque faltó información por parte del médico sobre cuáles iban a ser los resultados de un determinado tratamiento aplicado, o de la operación realizada al paciente, por lo que la controversia en la mayoría de los casos se logra solucionar en la audiencia de conciliación”.

⁴⁵ VELEDIAZ, Juan. “Dividen Opiniones sobre la Comisión Nacional de Arbitraje Médico”, *Reforma*, México, D.F., miércoles 5 de junio de 1996, Pág. 2-B.

⁴⁶ *Idem*.

Finalmente indicó que “México es un país de leyes y de derecho en el que son más convenientes las resoluciones *conciliatorias* (tomadas en consenso por las partes), por lo que el arbitraje de la Comisión observará mayor respeto y cumplimiento”.⁴⁷

Es importante mencionar de este comentario que las opiniones técnicas que emite la CONAMED tienen la fuerza que la propia sociedad quiera darle, sobre todo la comunidad médica, puesto que la CONAMED pretende destacar cuestiones de la práctica profesional médica, con el fin de que los servicios médicos que se prestan en el país sean de mayor calidad y más eficientes. De esta manera, podemos asegurar que la fuerza de la Opinión Técnica no es legal, sino moral, y que es la propia sociedad la que deberá darle el respaldo necesario para que las recomendaciones que se emitan cuenten con el peso suficiente para su cumplimiento.

En cuanto a la coercitividad, la CONAMED sólo tiene atribuciones para conciliar y arbitrar en casos de controversias surgidas con motivo de la prestación de servicios de salud, y que de manera voluntaria se someten los ciudadanos. La Comisión no está facultada para imponer sanciones, únicamente está facultada para hacer del conocimiento de las instituciones, tanto públicas como privadas, las recomendaciones de los presuntos hechos violatorios, a efecto de que sea la Secretaría de Salud la que conforme a sus atribuciones decida lo conducente. De esta manera los laudos que emite la Comisión, para hacerlos cumplir, los ejecuta un juez de primera instancia mediante el procedimiento de homologación.

Representantes del organismo no gubernamental denominado Tribunal de Justicia Capitalino, consideraron que “el Consejo que integrará la CONAMED será su “talón de aquiles” ya que es poco probable que la SSA actúe de manera imparcial”.⁴⁸

En respuesta, es importante señalar lo que el ex Presidente de la Academia Nacional de Medicina, Pelayo Vilar Puig sostuvo en una entrevista de prensa, respecto a la consideración de que la CONAMED va a ser juez y parte en las controversias que se presenten en materia de

⁴⁷ EDITORIAL LA JORNADA. “Propone Conamed Evitar Juicios a Médicos”, *La Jornada*, Diario, D.F., Sábado 16 de noviembre de 1996, Página 19.

⁴⁸ VELEDIAZ, Juan. Ob. Cit. Pág. 2-B.

prestación de servicios de salud de instituciones públicas: “la CONAMED es positiva, porque es un cuerpo sólidamente constituido, respetable e imparcial, que resuelve los problemas con prontitud, y podrá escuchar con imparcialidad a las partes; el gremio médico debe de sentirse tranquilo en el sentido de que habrá una opción de análisis de cualquier inconformidad de un paciente, que el problema va a ser analizado por un cuerpo de intachable integridad ética y de gran capacidad profesional.

Este grupo (la CONAMED), analizará objetivamente la queja de un paciente y no se caerá en los desatinos que se había tenido antes de saber si una persona era o no culpable, de alguna manera se le detenía y se le privaba de su libertad en México. La Comisión busca la objetividad en el análisis de esos problemas que ciertamente se están presentando por insatisfacción de los usuarios frente a los estados de servicios, pero también tiene una función educativa y orientadora de ambas partes, y esto es muy deseable”.⁴⁹

Por su parte el Director del Instituto Nacional de la Nutrición, Donato Alarcón Segovia, dijo que la CONAMED, “es un organismo comprometido con la justicia y la transparencia y no un mecanismo de defensa gremial”.⁵⁰

Para el Licenciado Rafael Domínguez Morfin, Subcomisionado de la CONAMED, estableció que “bajo el esquema de la conciliación todo mundo gana, el médico porque se evitó que lo demandaran penalmente, el asunto se resuelve rápido y las partes no se desgastan, además el usuario del servicio restablece su criterio para con los médicos y se da la relación adecuada y armónica”.⁵¹

La CONAMED desde su creación actúa con imparcialidad y muestra de ello es que las audiencias de conciliación se llevan a cabo ante la presencia de un médico y de un abogado de la Comisión, a efecto de que ambos profesionistas propongan alternativas razonables y

⁴⁹ EDITORIAL EXCELSIOR. “La Comisión de Arbitraje Médico, Cuerpo Imparcial y Respetable: Vilar”, *Excélsior*, Diario, D.F., Viernes 7 de junio de 1996, Páginas Portada y 23-A.

⁵⁰ *Idem*.

⁵¹ REYES, Juan Gerardo. “Perseguir no es la Función de la Comisión de Arbitraje Médico: RDM”, *Excélsior*, Diario, D.F., Miércoles 10 de julio de 1996, Página 27-A.

equitativas de solución, ajustando su actuación a las disposiciones legales que regulan la prestación de servicios médicos, obligándose a funcionar imparcialmente. Asimismo, de ser improcedente una queja, el quejoso recibe una explicación al respecto por parte de un médico de la CONAMED y se le orienta a éste sobre las instancias, autoridades y vías ante las cuales puede acudir para resolver sus planteamientos o inconformidades.

El Presidente de la Comisión de Salud de la entonces Asamblea de Representantes del Distrito Federal (ARDF), Arturo Saénz Ferral⁵² propuso la creación de un Ombudsman de la Salud con atribuciones para tratar todo lo referente a negligencia médica en materia de salud pública, incluyendo funciones de desabasto o de cualquier anomalía que afecte el funcionamiento de las instituciones del Sector. "Esa figura tendría además que promover una mejor formación profesional de personal médico en México y dar seguimiento a las quejas de daños a la salud provocados por el deterioro del medio ambiente", además agregó que "el organismo, tal y como está constituida duplica funciones del Poder Judicial".

En este mismo sentido la Dra. Campa Farrel manifestó que la CONAMED no tiene competencia para recibir quejas en contra de toda una institución pública social o privada por el desabasto de medicamentos y equipo: "sólo se recibirán quejas de casos particulares en los que se demuestre que el error médico fue causado por una falla administrativa en la dotación de recursos, sin embargo el organismo incidirá indirectamente en este problema, y para el caso de instituciones públicas y sociales enviarán un informe de las anomalías administrativas a los departamentos encargados del abasto".⁵³

Respecto a estos comentarios la CONAMED conoce sólo de probables actos u omisiones derivadas de la prestación del servicios médico, de presuntos actos de negligencia médica con consecuencias sobre la salud del usuario, de la existencia de alguna negativa por parte de un prestador de servicio médico a un usuario, así como del diferimiento en la prestación del servicio médico por causas ajenas al paciente, lo que significa que en estricto

⁵² BORDÓN Alejandra. "Desilusiona Comisión de Arbitraje Médico", *Reforma*, Diario, D.F., Viernes 5 de julio de 1996, Página 5B.

⁵³ HERRERA BELTRÁN, Claudia. "Limita a la CONAMED su Dependencia del Ejecutivo: Everardo Martínez", *La Jornada*, Diario, D.F., Martes 4 de junio de 1996, Página 18.

sentido, la CONAMED únicamente se aboca al conocimiento de cuestiones relacionadas con actos médicos.

Sin embargo, considero que la CONAMED debería de tener atribuciones como autoridad sanitaria y con facultades para imponer sanciones sin que lo haga del conocimiento de la SSA, asimismo, atribuciones para conocer de asuntos de desabasto de medicamentos y equipo.

Asimismo, el Presidente de la Comisión de Salud, Arturo Sáenz Ferral⁵⁴ aseveró que “luego de analizar la figura y función de la CONAMED, no es lo que los usuarios de servicios de salud exigían, pues sus facultades son limitadas incluso para hacer recomendaciones, si bien la creación de la CONAMED es un avance en la defensa de los derechos de los pacientes, la Comisión está limitada en relación con las demandas de crear un Ombudsman de la Salud”.

También señaló que “los usuarios de servicios de salud han demandado no una instancia de conciliación y arbitraje, sino la creación de un organismo especializado con amplias funciones para recibir quejas, investigar, sancionar y emitir recomendaciones”, también estableció “Nos pronunciamos por la formación de un órgano plenamente autónomo e imparcial respecto del Poder Ejecutivo, tanto en términos de su integración como en las resoluciones que emita”.

El mismo Presidente de la Comisión de la ARDF, Arturo Sáenz Ferral indicó que “las limitaciones de esta instancia (la CONAMED) reducen la conciliación y el arbitraje, mientras que la demanda creciente de los usuarios es por un organismo facultado para recibir quejas, investigar, sancionar y, de ser el caso, emitir recomendaciones, pues de otra manera se corre el riesgo de que queden impunes los médicos que han incurrido en faltas”.⁵⁵

También dijo que “el nuevo organismo constituye sin duda un esfuerzo por prevenir y erradicar una serie de irregularidades que ocurren diariamente al interior de las instituciones públicas y privadas prestadoras de servicios de salud”.

⁵⁴ BORDÓN Alejandra. “Desilusióna Comisión de Arbitraje Médico”, *Reforma*, Diario, D.F., Viernes 5 de julio de 1996, Página 5B.

⁵⁵ EDITORIAL LA JORNADA. “Sáenz: Limitada la Comisión Nacional de Arbitraje Médico”, *La Jornada*, Diario, D.F., Viernes 5 de julio de 1996, Página 48.

El Presidente de la Federación Nacional de Colegios de la Profesión Médicas, Dr. Roberto Villasana Cano, señaló que “la Comisión, instalada por Decreto Presidencial el pasado 3 de junio de 1996, carece de facultad para emitir sanciones y, además está conformada por abogados que difícilmente podrán realizar evaluaciones sobre trabajos médicos”, aseguró el Dr. Villasana, al resaltar que no se trata de encubrir a los médicos que practiquen en forma equivocada su profesión, ya que quienes se sientan afectados tienen el recurso de acudir a la autoridad judicial.⁵⁶

El Presidente de la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados, Everardo Martínez, y el especialista en Derechos Humanos, Víctor Manuel Martínez, señalaron que “la CONAMED perderá autonomía e imparcialidad al depender totalmente del Poder Ejecutivo para su integración, lo cual podría crear desconfianza hacia las resoluciones sobre casos de negligencia médica que se presenten en instituciones públicas”.⁵⁷

Es cierto que la CONAMED, en términos del Artículo cuarto fracción II de su Decreto de Creación, está facultada para “recibir, investigar y atender las quejas que presenten los usuarios de servicios médicos...”, por lo que limita a la Comisión a recibir una queja por parte de un prestador en contra de un paciente.⁵⁸ Sin embargo, la Comisión si puede emitir un dictamen o un peritaje a solicitud de las autoridades de procuración e impartición de justicia.

La CONAMED no es un tribunal, puesto que no tiene las características propias de los órganos estatales encargados de impartir justicia. La Comisión sólo conoce de las controversias cuando ambas partes involucradas en un conflicto derivado de la prestación de un servicio médico están de acuerdo en que la Comisión resuelva sus diferencias, ya sea mediante la conciliación o por medio del arbitraje, por lo que, si alguna de las partes no manifiesta su voluntad para que la CONAMED conozca del asunto, éste deberá ventilarse ante los tribunales judiciales.

⁵⁶ CORNEJO, Jorge Alberto. “Enérgico Rechazo Médico a la Comisión de Arbitraje”, *La Jornada*, Diario, D.F., Domingo 27 de octubre de 1996, Página 19.

⁵⁷ HERRERA BELTRÁN, Claudia. “Limita a la CONAMED su Dependencia del Ejecutivo: Everardo Martínez”, *La Jornada*, Diario, D.F., Martes 4 de junio de 1996, Página 18.

⁵⁸ Cuadernos de Divulgación. Comisión Nacional de Arbitraje Médico. Preguntas y Respuestas Sobre la CONAMED, México, D.F. 1999.

Varias asociaciones médicas y estudiantes de Facultad de Medicina aprobaron la creación de la CONAMED, indicando que “asi como obligará a los médicos a actualizarse para dar un mejor servicio, también los defenderá de acusaciones infundadas que familiares de algún paciente quisiera hacer”.⁶⁰ Apoyan además a las instancias jurisdiccionales con dictámenes técnicos independientes que éstas le solicitan, a fin de que se emitan resoluciones bien fundamentadas y respaldadas por parte de las instancias.

El Presidente de la Comisión de Salud de la Cámara de Diputados, Everardo Martínez Sánchez, aseguró que “la creación de la CONAMED duplicará funciones que ya están asignadas a los órganos jurídicos y a la SSA, pero que no se aplican a la práctica. La Ley General de Salud tiene un capítulo referente a delitos y sanciones, la cosa es que se aplique, la SSA tiene atribuciones para vigilar a las instituciones médicas y tendría que haber una vigilancia más expedita”.⁶¹

De igual manera, el abogado de la Fundación Mexicana para el Mejoramiento de los Servicios de Salud, el Lic. José Manuel Dip, indicó que: “El organismo tal y como está constituido, duplica funciones del Poder Judicial, se debió crear una agencia del Ministerio Público especializada en ese tipo de casos, lo que no excluye la función conciliatoria, o se debió pedir que la Comisiones de Derechos Humanos creara una visitaduría especial”.⁶²

En contraparte, el ex Presidente de la Academia Nacional de Medicina, Pelayo Vilar Puig, señaló que: “la CONAMED da tranquilidad a la comunidad médica, porque su funcionamiento evitará, que haya más desatinos en contra del personal de la salud y de los pacientes”, y añade que “una Procuraduría de la Salud no es el mejor instrumento para resolver los conflictos entre médicos y pacientes, un órgano como la Procuraduría hubiera provocado un ambiente persecutorio en contra de los médicos y la duplicación de funciones ya que existen instancias legales que pueden cumplir con la persecución de los delitos”.

⁶⁰ BORDÓN Alejandra y VELEDIAZ, Juan. “Aceptan Médicos Arbitraje”, *Reforma*, Diario, D.F., Miércoles 5 de junio de 1996, Página Portada Sección B.

⁶¹ VELEDIAZ, Juan. “Dividen...” Ob. Cit. Pág. 2-B.

⁶² BORDÓN, Alejandra, “Desilusiona ...”, Ob. Cit. Pág. 4-B.

La CONAMED no es una autoridad sanitaria. Las atribuciones de la Comisión tienen como base la premisa de que actúa a petición de parte, cuando se trata de controversias por prestación de servicios médicos, o de oficios, ante cuestiones de interés general; pero, cuando en sus actuaciones se detecta la violación de normas sanitarias, la CONAMED no está facultada para imponer sanciones, sino que tiene la obligación de hacer del conocimiento de la Secretaría de Salud los presuntos hechos violatorios de la norma, a efecto de que sea la citada Dependencia la que conforme a sus atribuciones decida lo conducente.

Asimismo, en mi opinión considero que la CONAMED debería de ser un organismo especializado plenamente autónomo e imparcial, con amplias funciones para recibir quejas, investigar, sancionar y emitir recomendaciones, de la misma manera y a fin de que no exista desconfianza hacia las resoluciones sobre casos de negligencia médica que se presenten en instituciones públicas, debería de ser autónomo y no depender totalmente del Poder Ejecutivo para su integración, de esta manera, se mejoraría la calidad en la prestación de los servicios médicos y se promovería una mejor formación profesional del personal médico en nuestro país.

Por otro lado el Dr. Sergio García Ramírez, indicó que “la CONAMED tiene las limitantes que existen de la propia SSA. Todas las autoridades tiene acotadas sus atribuciones jurídicamente. En el Estado de Derecho lo característico es que las autoridades tengan ciertas atribuciones explícitamente conferidas y acotadas, por lo tanto la Comisión, que es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud, no podía tener facultades discrecionales o arbitrarias, no podría tener otras que las que le fija el Decreto que la creó, que es un ordenamiento administrativo y, por lo tanto, ese es el límite”.⁵⁹

Es importante puntualizar que la SSA se ha comprometido a respetar y a hacer respetar su autonomía y los atributos de la CONAMED, que se establecen en su Decreto de creación, a fin de que se constituya en un nuevo instrumento que responda a las expectativas de los usuarios de los servicios médicos y contribuya a mejorar la calidad de la atención.

⁵⁹ GARCIA RAMÍREZ, Sergio Dr., “CONAMED: Una Institución con Autoridad Moral”. *Revista CONAMED*, Editado por el Organo de Difusión de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, México, D.F., Año 1, N° 3 Abril-Junio de 1997.

Asimismo aseveró que “la CONAMED por sus funciones de conciliación y arbitraje, provocará que en México la relación médico-paciente continúe siendo armónica y no llegue al nivel de Estados Unidos de Norteamérica, en donde la práctica médica se ha convertido en una guerra por no llegar a los tribunales”.⁶³

Como podemos ver existen opiniones encontradas, en donde unos especialistas consideran la creación de la CONAMED como el medio más idóneo para resolver los conflictos que en materia de prestación de servicios de salud se susciten, mejorando la calidad de los servicios médicos y la relación médico-paciente y otros opinan que la CONAMED únicamente está duplicando funciones tanto de la SSA como de los órganos jurisdiccionales encargados de la procuración e impartición de justicia.

De esta manera, el Dr. Héctor Fernández Varela, indicó que “debe reconocerse que el evitar la Procuraduría de Salud ha sido también a favor de los intereses no sólo del gremio médico sino de todo el país, ya que no era posible iniciar un sistema que sólo traería incrementada corrupción e imitarían situaciones a las demás procuradurías, que precisamente ejercen inmoralidades sin fin, como de todos es conocido”, asimismo abundó que “la creación de la CONAMED no invadirá la esfera jurisdiccional de competencias, así como, que será coadyuvante de la autoridad jurisdiccional para hacer del conocimiento de ésta, los delitos que son materia de su competencia y a su vez los auxiliará con peritajes”.⁶⁴

Es conveniente reiterar que la CONAMED al emitir sus dictámenes, no duplica funciones de otras instancias, pues sirve de apoyo a las autoridades de procuración e impartición de justicia y al juez o ministerio público para integrar adecuadamente la averiguación previa o a emitir una sentencia con bases firmes, según sea el caso. De igual manera, esta Institución no tiene la función de juzgar ni de actuar como procuraduría, imponiendo castigos o forzando conductas.

⁶³ HERRERA BELTRÁN, Claudia. “Fernández Varela, Titular de la Comisión de Arbitraje Médico”, *La Jornada*, Diario, D.F., Miércoles 5 de junio de 1996, Página 17.

⁶⁴ TANU, Bernardo. “La Comisión de Arbitraje Médico”, *Excelsior*, Diario, D.F., Viernes 28 de junio de 1996, Página 22-A.

Como lo señala el Dr. Sergio García Ramírez, “la CONAMED no sustituye a otras instancias del Gobierno de la República o del Estado Mexicano, tampoco sustituye a la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, ni a la Procuraduría General de la República o a las procuradurías de justicia de los Estados, ni tampoco a los tribunales estatales. Si en alguna de estas situaciones se advierte la existencia de un delito, no es la Comisión quien lo va a resolver, esto queda sujeta a la actuación de las autoridades competentes, con o sin la existencia de la CONAMED”.⁶⁵

Es claro que la CONAMED no tiene facultades jurisdiccionales, no obstante de que tiene por función resolver conflictos, y esto lo asemeja a los tribunales encargados de impartir justicia, también es cierto que no se duplican sus funciones de otras instancias ya que sirve de apoyo a éstas prestando un servicio más rápido y especializado en el aspecto de prestación de servicios médicos, ya sea conciliando o interviniendo como árbitro para la solución de un conflicto médico, proporcionando dictámenes o emitiendo opiniones técnicas al tratarse de un asunto de interés general en la esfera de su competencia.

La CONAMED aún cuando actúa como árbitro no tiene el “imperium” para ejecutar sus laudos como lo tienen los jueces, ya que actúa como árbitro en términos de la legislación civil que faculta a cualquier persona física o moral, para actuar como tal; por lo tanto la resolución que emite no es un acto de autoridad. La Comisión al actuar como intermediario entre el prestador de servicios médicos y el usuario de estos servicios para poner fin a un conflicto, no lo hace como autoridad por lo tanto, la Comisión no puede imponerles una decisión, sino los exhorta a que voluntariamente se sometan al arbitraje y accedan a cumplir la resolución que pronuncie.

De lo anterior, opino que la CONAMED al ser el única institución de este tipo, debería de considerársele como autoridad, para de esta manera mantener su autonomía técnica para dictar sus resoluciones y laudos y además otorgarle facultades de autoridad para imponer sanciones.

⁶⁵ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Dr. “Una Institución con autoridad...”. Ob. Cit. Pág. 22-23.

La Presidenta de la Fundación Mexicana para la Rehabilitación del Enfermo Mental, afirmó que "es absurdo pensar en la amigable composición cuando hay delitos como homicidio por responsabilidad profesional y personas con lesiones irreversibles por las actuaciones de los médicos. Esta Comisión es innecesaria, se quiere desviar la atención de lo que es el problema de los deficientes servicios de salud, creando una instancia que surge en el momento en que la comunidad médica está presionando al Ejecutivo por medio de los desplegados".⁶⁶

Al respecto, es procedente pensar en la amigable composición cuando se trata de conflictos que no conllevan un ilícito y que lo que se busca es conocer la causa del conflicto, investigando si el servicio proporcionado por el prestador del servicio médico fue correcto o no, como consecuencia de una negligencia, impericia, ignorancia o de cualquier otra índole que pueda serle imputable y emitir la resolución, para así determinar quién de las partes en el conflicto le asiste la razón y lograr reparar el daño, dependiendo el asunto; en estos casos resultan convenientes los procedimientos de la CONAMED, ya que cuentan con la característica de ser gratuitos, ágiles, expeditos, confidenciales e imparciales a fin de garantizar a las partes la pronta respuesta a sus reclamos.

Asimismo, es de suma importancia aclarar que la creación de la CONAMED no es innecesaria, ya que se creó con la finalidad de ser una instancia ágil y dinámica para solucionar los conflictos suscitados entre los usuarios de servicios médicos y prestadores de dichos servicios por medio de la conciliación o el arbitraje, sin la necesidad de someter su queja ante los tribunales del Estado, asimismo, ofrece a la población información general sobre los derechos y obligaciones de los usuarios y el personal de salud, así como asesoría sobre el problema y complicaciones derivadas de la atención médica y en el caso de no ser procedente la queja, se brinda orientación al quejoso para que dirija su asunto a la instancia que corresponde.

⁶⁶ VELEDIAZ, Juan. Ob. Cit. Pág. 2-B.

No es un órgano creado para solucionar conflictos en donde se desprenda la comisión de un delito, porque entonces perdería su naturaleza que es el arbitraje como procedimiento breve y sencillo, además de que estaría duplicando funciones de las instancias penales, toda vez que la resolución de dicha controversia le compete a las autoridades encargadas de la procuración e impartición de justicia, dado que están involucradas disposiciones legales de interés público.

Sin embargo y como anteriormente se señaló, la CONAMED tiene la atribución de informar a las autoridades competentes los hechos que, en su caso, pudieran constituir la comisión de algún ilícito por parte de algún prestador de servicios médicos cuando de la queja se tengan elementos de convicción suficiente; de igual manera orientará a los quejosos sobre las instancias, autoridades y vías ante las cuales puede acudir para resolver su queja cuando ésta no sea competencia de la Comisión. Lo que resultaría inadmisibles sería acudir a resolver ante la CONAMED un conflicto de índole penal, siendo que ésta no es un órgano jurisdiccional, pues coadyuva en la solución de conflictos derivados de la prestación de servicios médicos fungiendo como árbitro, no como autoridad.

La existencia de la CONAMED trae considerables ventajas y evidentes beneficios hacia los prestadores de servicios médicos y usuarios de dichos servicios, ya que posee autonomía técnica para valorar con justicia las diferencias que resulten de la relación entre el médico y el paciente, sin embargo considero que debería también otorgársele facultades de autoridad para ejecutar sus laudos, a fin de que se vea a la CONAMED como una verdadera instancia ante la cual dirigirse para resolver sus controversias. De igual manera, la sociedad debe de saber que la Comisión puede resolver los conflictos suscitados en la práctica médica de forma más sencilla, expedita, gratuita, sin necesidad de recurrir a la demanda penal y sobre todo deben de saber que es una instancia especializada que cuenta con prestigiados médicos para valorar las quejas conforme a la especialidad médica involucrada.

Al respecto el Dr. Everardo Martínez Sánchez, Presidente de la Comisión de Salud de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, indicó que "esta Comisión es el único órgano de este tipo en el mundo con capacidad de arbitraje, lo cual podría servir para agilizar

el arreglo entre el servidor y el afectado sin que estos recurran a las demandas penales o civiles”.⁶⁷

El Dr. José Luis Soberanes destaca como una característica benéfica de la CONAMED, el que ante ella se lleve a cabo “un procedimiento sencillo, que no requiere de la asesoría o asistencia de un abogado, y que resulta accesible a cualquier persona, de igual manera los médicos pueden estar tranquilos ya que serían otros médicos quienes analizarían su actuar profesional; finalmente, se privilegia la vía del arbitraje, la conciliación y la amigable composición, en donde todas las partes involucradas y hasta la autoridad judicial, resultan beneficiadas ya que con ello se ahorrará mucho trabajo y por ende, recursos económicos”.⁶⁸

La Dirección de Servicios Médicos de la UNAM señala que “la comunidad médica estará vulnerable ante la sociedad que será juiciosa sobre su capacidad, pero también será una forma de evitar abusos de gente poco profesional que por necesidad económica se aprovecha del dolor ajeno, vendiendo promesas o tecnología fraudulenta”.⁶⁹

El Dr. Sergio García Ramírez, expuso que “la CONAMED no es una fiscalía, no es una procuraduría, no es un tribunal, es un órgano que trata de coadyuvar con la población en general, con el gremio médico y los auxiliares de la salud para lograr la mejoría en la prestación de los servicios médicos. La CONAMED busca más que castigar el error, se debe tratar de evitarlo...”.⁷⁰

Como anteriormente se expuso, la CONAMED no es un tribunal, sino es una institución social amistosa con la finalidad de resolver conflictos médicos y mejorar la calidad en la prestación de dichos servicios, fortalecer la relación médico-paciente y sobre todo tutelar el Derecho a la Protección de la Salud.

⁶⁷ HERRERA BELTRÁN, Claudia. “Limita a la CONAMED...”. Ob. Cit. Página 18.

⁶⁸ SOBERANES FERNÁNDEZ, José. “La Comisión Nacional de Arbitraje Médico”, *El Universal*, Diario, D.F., Viernes 14 de junio de 1996, Página 1ª Sección 7.

⁶⁹ BORDÓN Alejandra y VELEDIAZ, Juan. “Aceptan Médicos Arbitraje”. Ob. Cit. Página Portada Sección B.

⁷⁰ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio. Dr. “Una Institución con autoridad...”. Ob. Cit. Pág. 22.

El Director Arbitro de la Dirección de Coordinación de la CONAMED, Dr. Noel Humberto Arévalo Toledo⁷¹, señaló que “la Comisión es una instancia al servicio de la sociedad, que coadyuva a la resolución de controversias médicas y a tutelar el derecho a la salud e investigar objetivamente si hubo negligencia o no, evitando con ello que agentes del M.P. cometan atropellos o encarcelen a prestadores de servicios acusados por una supuesta falla, aún no probada.”

“La CONAMED actúa de buena fe y busca la amigable composición, en caso de no lograrse la conciliación, las quejas pasan, de común acuerdo entre el quejoso y el prestador del servicios, al arbitraje”, también dijo que “la imparcialidad de la CONAMED se pone de manifiesto desde el momento en que el usuario llega a presentar su queja contra un determinado servicio, si procede el caso se le abre expediente y se cita al prestador, es decir, se escucha a ambos”, “Cuando se emite un arbitraje u opinión técnica, ésta le puede servir tanto al quejoso como al prestador del servicio, dependiendo de quién tenga la razón, para acudir a otras instancias, como son las jurisdiccionales”.

Los integrantes de la Comisión de Salud, de la Cámara de Diputados⁷², aseguraron que “con la creación de la CONAMED, la autoridad sale al paso o ataja la inconformidad que priva entre los derechohabientes, pero no se resuelve el problema de fondo, que es la falta de insumos para brindar un servicio de calidad, eficiente y suficiente a la población, que ve mermada su salud por la severa crisis económica”

También apuntaron que ante el desabasto de medicamentos y aparatos en las instituciones públicas de salud, el problema no es la negligencia médica, sino el Gobierno Federal que no está cumpliendo con su responsabilidad de destinar los recursos necesarios para la seguridad social, es decir “la supuesta negligencia médica se eliminará cuando el

⁷¹ EDITORIAL EL UNIVERSAL. “No ha Recibido la Conamed Demandas Colectivas”. *El Universal*. México, D.F. Sábado 16 de noviembre de 1996, 1ª Sección, Página 8.

⁷² ARROYO, Francisco. “Sólo un Paliativo, el Arbitraje Médico: Diputados”, *El Universal*, Diario, D.F., Viernes 14 de junio de 1996, Página 1ª Sección 9.

gobierno cumpla con su obligación de canalizar recursos para el Sector Salud, y en consecuencia, se tenga insumos suficientes para atender adecuadamente a la población”.

En cuanto a este comentario, es necesario aclarar que la CONAMED no tiene facultades para establecer políticas económicas nacionales, que determinan el presupuesto que se destina al Sector Salud, ya que es competencia del Gobierno Federal, sin embargo es claro que en algunas instituciones de salud públicas y sociales, se carecen de recursos económicos suficientes para apoyar y brindar una debida atención médica a la población y mejorar la prestación de los servicios médicos, por lo que en algunos casos no se le debe imputar responsabilidad al médico, aunque otros casos si existe negligencia médica con consecuencia sobre la salud, actos u omisiones derivadas de la prestación del servicio médico, diferimiento en la prestación del servicio médico, negación en la prestación de algún servicio, error en el diagnóstico y por tanto, tratamientos inadecuados en consulta externa y en cirugías, actos del médico que tengan consecuencias en la salud del paciente, falta de información del médico o del personal auxiliar o egreso o ingreso hospitalario injustificado.

Por otro lado el Director General de Compilación y Seguimiento de la CONAMED, el Lic. Wilehaldo Cruz Bressant recordó que “entre las funciones de la Comisión está el verificar el cumplimiento de los acuerdos pactados por los prestadores de los servicios de salud con sus pacientes, en los cuales se comprometen a la reparación del daño causado por una mala atención médica o a realizar reembolsos para quienes presentaron su quejas ante la Comisión y conciliaron su caso”, asimismo señaló que “en el periodo comprendido del 10 de junio de 1996 al 31 de diciembre de 1999, de los 3 mil 847 casos conciliados en la CONAMED en los cuales prestadores de servicios médicos, institucionales y privados, asumieron compromisos con sus pacientes, se concluyó el seguimiento de 3 mil 632 asuntos (94.4%) y 215 casos (5.6%) estaban en proceso de verificación”.

El funcionario de la CONAMED aseguró que “han sido pocos los casos en los cuales los quejosos, cuando se verifica si se cumplen los compromisos en los tiempos y montos acordados, han reportado retraso o incumplimiento de los mismos. Cuando esto sucede, el

como una verdadera instancia para dirimir conflictos suscitados entre los prestadores de servicios médicos y los usuarios de dichos servicios, con los beneficios que trae consigo como son el de resolver su conflicto en un menor tiempo, de forma especializada y gratuita.

En contraposición, considero que no debería de verse a la CONAMED como una institución condenatoria que imponga castigos, sino más bien como una instancia que prevenga abusos del sector salud imponiendo sanciones con el fin de elevar la calidad y eficacia en la prestación de los servicios médicos.

4.11 Propuesta para el Fortalecimiento Jurídico de las Determinaciones que emite la Comisión Nacional de Arbitraje Médico.

Considero que la labor que realiza la CONAMED en la solución de conflictos suscitadas entre los usuarios y los prestadores del servicio médico es benéfica, sin embargo, para cumplir mejor con sus objetivos entre ellos elevar la calidad de los servicios médicos en nuestro país, fortalecer la relación médico-paciente y tutelar el Derecho a la Protección de la Salud necesita de una autonomía que le proporcione *imperio* para ejecutar sus laudos y obligar al cumplimiento de los mismos, esto lograría que la Comisión creciera como institución social fomentadora de una cultura del arbitraje y conciliación.

Por lo anterior y después del estudio realizado se estima conveniente modificar el Decreto de Creación de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico y establecer adiciones al mismo, preceptos que fundamenten y fortalezcan sus facultades para recibir quejas, investigar, sancionar y emitir sus recomendaciones, laudos y opiniones.

Primeramente, se propone modificar el Decreto de creación de la CONAMED y cambiar su naturaleza jurídica, es decir, dejar de ser un Órgano Desconcentrado de la Administración Pública dependiente de la Secretaría de Salud, para ser un Organismo Público Descentralizado

problema se arregla con la intervención de los abogados del área, al ser malentendidos y en la mayoría de los casos su solución es rápida”.⁷³

Por otro lado el Director General de Coordinación Regional, Dr. Alfonso Cabrera Mir⁷⁴, señaló que “la CONAMED no es una instancia que aplique sanciones, por ello notifica a los Directores del IMSS, ISSSTE, la Secretaría de Salud y las Secretarías de Salud Estatales las negligencias detectadas. Les recomienda cambios que deben realizar, y son ellas quienes sancionan a los prestadores de los servicios de salud, dependiendo del grado de la falta cometida”.

Si bien es cierto que existe una Dirección de Compilación y Seguimiento en la CONAMED, en donde su función es verificar que los prestadores de servicios médicos cumplan con los compromisos acordados con sus pacientes, no se está cumpliendo con la mejoría de la calidad y atención en los servicios médicos, toda vez que debería ser la Comisión quien sancione a los prestadores de servicios médicos y no el IMSS, ISSSTE, SSA o las Secretarías de Salud Estatales, para ello se le debe de otorgar facultades de autoridad para aplicar las sanciones que se encuentren previstas en una Ley que debería denominarse LEY DE PROTECCIÓN Y DEFENSA AL USUARIO DE SERVICIOS DE SALUD, toda vez que la sociedad podría pensar que al ser éstas instituciones las que apliquen las sanciones, se estaría encubriendo a los médicos que han incurrido en faltas.

Por último el Presidente de la Asociación de Sociedades Médicas de Hospitales Privados, Dr. Julio César Mondragón Mendoza⁷⁵, aseveró que “A casi cuatro años de creada, la CONAMED ha logrado ganarse un lugar entre la sociedad que la ve como una buena instancia para la resolución de sus inconformidades médicas el gremio médico y en particular quienes ejercen la medicina privada”, sin embargo señaló la conveniencia de que la Conamed

⁷³ “Cumple 94.4% de los Médicos Compromisos Adquiridos con Quejosos”. Comunicado de Prensa N° 2, México D.F. Lunes 17 de enero del 2000. Página Web <http://www.Conamed.gob.mx>.

⁷⁴ “Reconsideran IMSS, ISSSTE y Médicos Particulares sus Decisiones Ante Observaciones de Conamed”. Comunicado de Prensa N° 3, México D.F. Viernes 11 de febrero del 2000. Página Web <http://www.Conamed.gob.mx>.

⁷⁵ “Beneficiada la Sociedad, Más que los Médicos, Con la Actuación de Conamed: Dr. Mondragón Mendoza”. Comunicado de Prensa N° 8, México D.F. Lunes 17 de abril del 2000. Página Web <http://www.Conamed.gob.mx>.

cuente con mas atribuciones. Una forma de que la CONAMED se consolide en beneficio de la sociedad y del gremio médico, sería que tuviera mayores atribuciones, para ser un verdadero recurso legal ante el cual ampararse, lo mismo pacientes, médicos y prestadores de los servicios de salud”.

Recordó el Dr. Mondragón que “el Dr. Federico Ortíz Quezada fue el promotor ante el sector médico privado, de los beneficios y bondades que traería la Comisión. En ese entonces se veía como una instancia cuyas acciones coadyuvarían a mejorar la calidad de los servicios médicos, añadió que “al paso del tiempo la limitación en sus facultades, para ejercer actos de autoridad, hace que sus beneficios para mejorar la calidad de los servicios de salud en el país, sean mínimos”.

Señaló que “la actuación de la CONAMED se limita a ser un buen conciliador, pues solo cuando las partes aceptan se van al arbitraje y muchas veces estando en ese proceso, el quejoso o el prestador de servicio médico deciden ya no continuar ventilando el caso en la Comisión, y dejan a salvo sus derechos para acudir a una instancia de procuración e impartición de justicia, sea civil o penal”.

Finalmente el Presidente de la Asociación de Sociedades Médicas de Hospitales Privados agregó que a su juicio cuando se presenta una negligencia médica, un gran error, quien lo sufre no busca conciliar sino que se castigue a quien lo hizo y por eso acude a las autoridades de procuración e impartición de justicia, porque la Comisión carece de facultades para aplicar una sanción, aunque hace observaciones a las autoridades de salud para que ellas apliquen los correctivos correspondientes, dependiendo de la gravedad del caso. Actualmente la CONAMED está funcionando como organismo consultor, pero no resolutivo, concluyó Dr. Mondragón Mendoza.

De acuerdo con lo expuesto, considero que la Comisión debe de tener facultades de autoridad para que efectivamente cumpla con una de sus finalidades que es la de elevar la calidad en la prestación de los servicios médicos y de esta manera se vea a la CONAMED

Autónomo del Poder Ejecutivo, con patrimonio y personalidad jurídica propia, esto por dos razones:

- 1) Dar confianza a los usuarios de servicios médicos en acudir a la CONAMED a dirimir sus conflictos entre éstos y los prestadores de dichos servicios, toda vez que la sociedad podría pensar que la actuación de la CONAMED no es imparcial al ser un órgano dependiente de la Secretaría de Salud, ya que actuaría como juez y parte, protegiendo al gremio médico, con esta propuesta de ser autónoma en su integración se daría confianza a la población y se le garantizaría la transparencia e imparcialidad en sus resoluciones sobre casos de negligencia médica que se presenten en instituciones públicas.
- 2) Por otra parte, los médicos tendrían la debida ,seguridad jurídica en el sentido de que la Comisión analizaría la queja con un cuerpo de gran capacidad profesional e intachable integridad ética y se evitaría el riesgo de que queden impunes los médicos que han incurrido en faltas, asimismo estarían frente a una instancia social fomentadora del arbitraje y conciliación y no ante una instancia jurisdiccional.

En segundo término, se propone modificar los siguientes artículos del Decreto de creación de la CONAMED a fin de fundamentar y fortalecer sus facultades para recibir quejas, investigar, sancionar y emitir sus recomendaciones, laudos y opiniones, así como para defender el derecho a la protección de la salud de los usuarios de servicios médicos; para quedar como sigue:

“Artículo 1° .- Se crea la Comisión Nacional de Arbitraje Médico como un organismo público descentralizado autónomo del Poder Ejecutivo dependiente de la Administración Pública con personal y patrimonio jurídico propio con plena autonomía técnica para emitir sus opiniones, acuerdos y laudos, y facultades de autoridad para imponer las sanciones previstas en este Decreto.”

Con esta propuesta se le estaría dando a la CONAMED facultades de autoridad para ejercer actos de autoridad y que actúe no sólo como organismo consultor sino también resolutorio con la finalidad de que no sean las Autoridades de Salud las que apliquen las sanciones correspondientes, dependiendo de la gravedad del caso, sino sea la misma Comisión la que aplique los correctivos a fin de elevar la calidad de los servicios de salud en nuestro país.

De igual manera se propone cambiar al nuevo artículo 2º lo siguiente:

“Artículo 2º .- La Comisión Nacional de Arbitraje Médico tendrá como objeto promover, proteger y defender el Derecho a la Protección de la Salud de los usuarios de servicios médicos, asesorar y resolver los conflictos suscitados entre éstos y los prestadores de servicios médicos y en su caso actuar como árbitro en los conflictos que éstos sometan a su jurisdicción.”

Con esta adición se estaría ampliando el objeto de creación de la CONAMED. Es conveniente también modificar y adicionar algunas fracciones del Artículo 4º de dicho Decreto para que en adelante señale:

Fracción V. Actuar como árbitro de pleno derecho y pronunciar y ejecutar los laudos que correspondan cuando las partes se sometan expresamente al arbitraje.

Fracción XIII. Orientar y asesorar a los prestadores de servicios médicos sobre las necesidades de los usuarios;

Fracción XIV. Imponer las sanciones previstas en el Reglamento de Procedimientos Para la Atención de Quejas de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico;

Con estas adiciones al artículo 4º le otorgaríamos a la CONAMED facultades de autoridad para ejecutar sus resoluciones, y de esta manera se agregaría un nuevo artículo con la finalidad de que procediera el juicio de amparo evitando con esto el dejar en estado de indefensión a las partes, agregando el siguiente numeral:

“Artículo 2º BIS.- El laudo, así como las resoluciones que pongan fin a un conflicto sometido a la CONAMED, admitirán como medio de defensa el juicio de amparo.”

De igual manera se propone adicionar un Capítulo I denominado “DEL PATRIMONIO DE LA COMISION NACIONAL” que se establece como sigue:

“Del Patrimonio de la CONAMED”

Artículo 15.- El patrimonio de la CONAMED está constituido por:

- I. Sus propiedades, posesiones, derechos y obligaciones;**
- II. Los recursos que directamente le asigne el Presupuesto de Egresos de la Federación;**
- III. El producto de las sanciones pecuniarias derivadas de la aplicación del Reglamento de Procedimientos Para la Atención de Quejas de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico;**
- IV. Los bienes muebles e inmuebles que la Federación transfiera a la Comisión Nacional para el cumplimiento de su objeto, así como aquéllos que adquiriera la Comisión y que puedan ser destinados a los mismos fines;**
- V. Cualquier otro ingreso respecto del cual la Comisión resulte beneficiario.”**

Al cambiar su naturaleza jurídica, necesita la CONAMED que se le transfiera bienes muebles e inmuebles para el cumplimiento de su objeto.

Finalmente, se hace la propuesta de adiciones al Reglamento de Procedimientos Para la Atención de Quejas de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico:

Primeramente se sugiere adicionar preceptos que den sustento a los laudos que emita la CONAMED, de la siguiente forma:

“Artículo 99.-La Comisión Nacional de Arbitraje Médico después de analizar y valorar las pruebas y alegatos aportados por las partes, emitirá un laudo que resolverá la

controversia planteada por los usuarios y, en su caso establecerá las medidas necesarias para ejecutar el laudo correspondiente.

Artículo 100.- En caso de que el laudo emitido por la CONAMED condene al prestador de servicios médicos a resarcir al Usuario, éste tendrá un plazo de cinco días hábiles contados a partir de la notificación para el cumplimiento del laudo respectivo.

La Comisión Nacional de Arbitraje Médico sancionará en los términos de éste Reglamento, el incumplimiento a lo dispuesto en este artículo.

Artículo 101.- Corresponde a la Comisión Nacional de Arbitraje Médico la ejecución del laudo que se pronuncie. Los convenios celebrados tendrán el carácter de una sentencia ejecutoria.

Artículo 102.- El laudo, así como sus resoluciones, sólo admitirán como medio de defensa el juicio de amparo.”

Es conveniente adicionar este precepto, toda vez que la CONAMED al ser la única instancia que resuelve los conflictos entre los usuarios de servicios médicos y los prestadores de dichos servicios debe de considerársele sólo por ese hecho como autoridad para efectos del juicio de amparo.

En segundo término, se propone adicionar un Capítulo denominado “DE LAS SANCIONES”, para que quede como se señala:

“DE LAS SANCIONES”

“Artículo 103 .- La Comisión Nacional de Arbitraje Médico, para el desempeño de las facultades establecidas en este Reglamento podrá imponer las siguientes sanciones:

- I. Multa de 100 a 200 días de salario, al servidor público o prestador de servicios médicos que no proporcione la información que le solicite la Comisión Nacional en ejercicio de sus funciones para el cumplimiento de su objeto, de conformidad con el artículo 4º, fracciones VII y VIII del Decreto de creación de la CONAMED;**

- II. **Multa de 100 a 200 días de salario, al prestador de servicios médicos que no presente el informe o la información adicional a que se refieren los artículos 16 y 20 de este Reglamento;**
- III. **Multa de 150 a 300 días de salario, si el prestador de servicios médicos no comparece a la audiencia de conciliación a que se refiere el artículo 20 del presente Reglamento;**
- IV. **Multa de 100 a 1000 días de salario, al prestador de servicios médicos que no cumpla con el Contrato de Transacción de conformidad con lo dispuesto por el artículo 27 de este Reglamento;**
- V. **Multa de 100 a 1000 días de salario, al prestador de servicios médicos que no cumpla el laudo arbitral en el plazo establecido en el artículo 100 del presente Reglamento;**
- VI. **Multa de 500 a 1000 días de salario, al prestador de servicios médicos, en caso de negativa u omisión en el cumplimiento del laudo dictado por la CONAMED, en los términos del artículo 100 de este Reglamento.”**

Finalmente se considera la propuesta para adicionar también un artículo al Reglamento de Procedimientos Para la Atención de Quejas de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, a fin de otorgar mayor certeza y seguridad jurídica a los usuarios y prestadores de servicios médicos, que a la letra diga:

“Artículo 6° Bis .- En lo no previsto por este Reglamento, se aplicará supletoriamente, el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.”

Esta propuesta es con la finalidad de dar mayor sustento jurídico a los procedimientos que en la CONAMED se desarrollan, ya que el campo de acción de dicha Comisión es como su nombre lo dice Nacional.

Por todo lo anterior la CONAMED estaría dando un verdadero servicio social, en donde toda la población vería salvaguardada la garantía social del derecho a la protección de la salud,

esto independientemente de que la Comisión vería realizar al máximo sus objetivos como es el lograr resolver los conflictos suscitados entre los pacientes y los médicos de una manera imparcial, pacífica, gratuita y en un menor tiempo fomentando una cultura de conciliación y arbitraje, continuaría emitiendo sus dictámenes técnicos a fin de coadyuvar con las autoridades encargadas de la procuración e impartición de justicia y lo más importante, elevaría la calidad de los servicios médicos de salud a través de la emisión de sus recomendaciones basadas en las estadísticas de las quejas que recibe.

CONCLUSIONES CAPITULARES

En este capítulo vimos que la CONAMED ofrece a la población alternativas para la resolución de conflictos derivados de la prestación de servicios médicos: *información y asesoría, conciliación y arbitraje*. Todos con el afán de contribuir a la mejoría en la calidad de la atención médica.

Como estudiamos este capítulo, la conciliación es un proceso alterno para resolver conflictos, distinto a la controversia judicial que pudiera entablarse entre el médico y el paciente.; con este procedimiento se evita un litigio futuro o se termina uno presente por aveniencia de las partes, por su mutuo acuerdo y sin necesitar la intervención de una autoridad jurisdiccional.

La primera etapa del procedimiento de conciliación se inicia con la presentación y valoración de la queja para determinar si ésta es procedente o no.

La queja debe presentarse ante la **Dirección General de Orientación y Quejas** de la CONAMED, por el quejoso o por los familiares directos de éste, ya sea en forma verbal, escrita o por correo en el caso de que los hechos materia de la queja se hayan suscitado en el territorio de alguna de las entidades federativas y no se cuente con una institución con funciones similares a la Comisión, asimismo, se debe presentar los documentos suficientes que acrediten la presunción de la irregularidad en la prestación del servicio médico.

Los asuntos son recibidos por un equipo de médicos y abogados que se encargan de brindar, en primera instancia, información general sobre los derechos y obligaciones de los usuarios y el personal de salud, así como asesoría sobre el problema y complicaciones derivadas de la atención médica. Algunos casos pueden ser resueltos en forma inmediata; otros, a través de gestiones de la CONAMED ante los prestadores de servicios correspondientes. Los asuntos que no se resuelven en esta forma son admitidos como quejas, las cuales inician su desahogo con la apertura de un expediente. En caso de no proceder la queja, se brinda orientación al quejoso para que dirija su asunto a la instancia que corresponda.

Existen quejas, principalmente de origen institucional que por su naturaleza son factibles de ser atendidas rápidamente sin ser incorporadas al proceso, como son las denominadas “A” y “B”. En la primera, el personal de la CONAMED hace gestiones ante las instituciones públicas prestadoras de servicios médicos (IMSS, ISSSTE, Secretaría de Salud) y ante los servicios médicos privados, a fin de que se resuelva en ese momento la inconformidad que presenta el quejoso. Las conciliaciones tipo “B” son aquéllas en las que los usuarios se ponen en contacto con la CONAMED vía telefónica y se da resolución a la controversia por la misma vía con el prestador del servicios médico.

De cualquier manera, queda a criterio de la Comisión la aceptación de la queja una vez valorado tanto el dicho del quejoso como los elementos presentados por éste. Desde luego, no se puede pensar que la conducta de un usuario de un servicio médico al presentar su queja lo haga de manera dolosa, de ser el caso, la CONAMED declarará su improcedencia, sin embargo, la Comisión no tiene atribuciones para sancionar al quejoso por éste hecho; en su caso, el prestador del servicio médico, previa evaluación de sí sus derechos fueron lesionados, podrá demandar al usuario ante las autoridades correspondientes, según el bien jurídico dañado, toda vez que está de por medio su honorabilidad y buen nombre como profesional de la medicina.

La segunda etapa del proceso de conciliación consiste propiamente en conciliar a las partes, integrando el expediente de la queja y analizando la narración de los hechos y motivos de la queja, así como las pretensiones que reclaman para dar fin a la controversia; con todos estos elementos se convoca a una audiencia de conciliación al quejoso y al prestador de servicios, siempre ante la presencia del personal de la CONAMED.

Las partes hacen su propuesta de arreglo y expresan los puntos de vista de cada uno para encontrar un acuerdo justo, de conformidad al análisis de los hechos; si se llega a la conciliación de la controversia en su aspecto civil, se firma el convenio correspondiente especificando la solución del conflicto, el tiempo y la forma de las acciones que se llevarán a cabo, asimismo expresan sus compromisos y acuerdan poner fin a la controversia. Este

convenio tiene plena validez jurídica y puede exigirse su cumplimiento ante los tribunales en caso de que alguna de las partes incumpla sus compromisos.

Si agotada la fase conciliatoria no se logra el arreglo de las partes, el conciliador los exhortará a que de manera voluntaria designen como árbitro a la CONAMED para solucionar su controversia y así dentro de los tres días siguientes se turnará el expediente a la **Dirección General de Arbitraje**, para la continuación del procedimiento arbitral y dentro de un plazo no mayor a los treinta días siguientes a la aceptación de las partes, se llevará a cabo la audiencia para la firma del **compromiso arbitral**. Es importante señalar que la voluntad de las partes es el elemento definitorio para que el arbitraje proceda, ya que si alguna de las partes no accede a someter su controversia al arbitraje de la CONAMED, no existe acción alguna para obligarlo y por lo tanto no se lleva a cabo el procedimiento.

Antes de cumplirse el término para la firma del compromiso arbitral, la Comisión exhortará a las partes a llegar a un arreglo en su carácter de **amigable componedor** presentando a las partes alternativas conciliatorias que a su juicio existan sin prejuzgar respecto de los derechos de las partes; si éstas llegaran a un arreglo, se les otorga el **contrato de transacción** expresando poner fin a la controversia. La **amigable Composición** es un procedimiento alternativo a la conciliación para poner fin a una controversia entre un usuario y un prestador de servicio médico oyendo las propuestas de la CONAMED antes de turnarse el asunto al área de arbitraje.

Si no se llega a un arreglo, las partes pueden designar a la CONAMED como árbitro, formalizando la voluntad de las partes de acatar el laudo que resulte, esto queda establecido en el compromiso arbitral, la voluntad de las partes es el elemento definitorio para que el arbitraje proceda, toda vez que si alguna de las partes no accede a someter su controversia al arbitraje de la CONAMED, no hay acción legal alguna para obligarlo.

El arbitraje ante la CONAMED es otra alternativa para dirimir los conflictos suscitados entre el usuario y el prestador de servicios médicos. En este sentido, si las partes no logran la

conciliación, se les propone la alternativa del arbitraje y si lo aceptan, ambas partes de someterán al laudo arbitral que emita la Comisión como autoridad para resolver el conflicto entre las partes. En este caso, las partes deberán firmar un compromiso arbitral para establecer el procedimiento, los términos y las condiciones en que se llevará el arbitraje.

La finalidad del arbitraje es la de dirimir una controversia, observando los principios del derecho, la equidad y los demás criterios de carácter legal, asimismo no son las partes en sí mismas las que tratan de llegar a un arreglo, sino que es un tercero: el árbitro, quien resuelve de manera jurídica la controversia.

La primera fase del procedimiento arbitral comienza una vez que las partes hayan designado a la CONAMED como árbitro para solucionar su controversia, y suscriban el **compromiso arbitral**, que es el acuerdo que celebran el usuario y el prestador del servicio médico, para someter su conflicto al conocimiento y resolución de la CONAMED, aceptando las reglas del procedimiento fijadas por el Reglamento de Procedimientos para la Atención de Quejas de la CONAMED y cumpliendo con el laudo que emita el árbitro, el fundamento de la obligatoriedad del laudo reside en el acuerdo previo de las partes y en la autorización que la ley da a éstas, para someter su controversia al arbitraje.

Abierta la etapa arbitral la **Dirección General de Arbitraje** dará vista a las partes por diez días comunes para que en ése término **ofrezcan sus pruebas**, presenten sus apreciaciones escritas que estimen necesarias, es decir manifiesten lo que consideren que es su derecho y exhiban todos los documentos que obren en su poder para acreditar su dicho.

Abierta la **Audiencia de Desahogo de Pruebas y Alegatos**, las partes podrán presentar sus peritajes y testigos en donde sólo podrán intervenir los peritos que asistan a la audiencia, exhibiendo original y copia de su cédula profesional, esta presentación correrá a cargo y costa de quien los haya propuesto. Sin embargo, si las partes deciden no presentar peritajes, podrán presentar por escrito las preguntas que estimen convenientes a la CONAMED, en su carácter de perito especializado, las cuáles serán atendidas en el dictamen que al efecto emita para desahogar la prueba pericial.

Una vez que la CONAMED desahogó las pruebas y recibió los alegatos de las partes, determinará **cerrada la instrucción**, citando a las partes para el laudo arbitral correspondiente, notificándolo dentro de los quince días siguientes a aquél en que se hubiere citado para dictarse. Los laudos deben ser emitidos por el Comisionado Nacional o por los Presidentes de las Salas de Arbitraje en las que se desahogue el juicio arbitral. El **laudo** es el acto por medio del cual la CONAMED resuelve las cuestiones sometidas a su conocimiento a través del compromiso arbitral, es decir es la decisión definitiva dictada por la misma para resolver el conflicto entre el usuario y el prestador del servicio médico.

La CONAMED a través de su **Dirección General de Compilación y Seguimiento** es la encargada de verificar que en un plazo no mayor de 15 días después de notificado el sentido del laudo, las partes cumplan voluntariamente con lo establecido en el mismo, concluido ese término y si las partes no cumplen con el contenido del laudo, se pasa a la etapa de ejecución.

Toda vez que la CONAMED no tiene facultades coercitivas para ejecutar el laudo y lograr el cumplimiento forzoso del mismo, el quejoso tiene que recurrir ante el juez que las partes determinaron en el compromiso arbitral, para que éste homologue el laudo y ordene la ejecución del mismo, es decir la CONAMED remite los autos al juez ordinario para su ejecución, a no ser que las partes pidieran aclaración de sentencia en la resolución judicial que ordena la ejecución del laudo, el juez otorga un *exequatur*, es decir un reconocimiento a la decisión del árbitro. Por ello cabe reiterar que una vez emitido el laudo arbitral, las partes tienen la obligación de cumplirlo, en caso de no ser así, la parte favorecida por el laudo puede homologarlo ante la autoridad jurisdiccional; hasta este momento en la CONAMED no ha existido ningún caso de homologación judicial.

Sin embargo, aún cuando el árbitro (CONAMED) no tiene *imperium ni jurisdicción* como los jueces ordinarios, es importante señalar que el laudo en términos de ley, tiene el carácter de "*Cosa Juzgada*", por lo que ninguna autoridad jurisdiccional está facultada para revisar el fondo del asunto, es decir, la controversia no puede volverse a ventilar en los

tribunales, puesto que ya ha sido resuelta por un juez particular, en virtud de que las partes así lo decidieron y la Ley lo hace posible.

Es importante preguntarse si es procedente solicitar el amparo en contra de un laudo emitido por la CONAMED, para responder esta interrogante, cabe decir que el juicio de amparo es el procedimiento mediante el cual se trata de establecer si una resolución de autoridad pública es o no violatoria de garantías individuales.

La respuesta a la incógnita es que no procede el amparo en contra de un laudo emitido por la CONAMED, toda vez que ésta, cuando actúa como árbitro para poner fin a una controversia, como ya vimos anteriormente, no actúa como autoridad jurisdiccional sino lo hace en términos de la legislación civil que faculta a cualquier persona, física o moral, para actuar como tal, y por lo tanto, la resolución que emite, en este caso el laudo, no es un acto de autoridad por que ésta no puede ejecutar por sí misma sus resoluciones, ya que para ello requiere de la homologación de un juez ordinario, en ese sentido es claro que no es procedente solicitar el amparo por parte de aquél que se sienta afectado con el resultado del Arbitraje.⁷⁶

Sin embargo, la parte interesada podrá promover el juicio de amparo en contra de la ejecución del laudo que realiza el juez ordinario y no en contra del laudo emitido por la CONAMED.

Es importante resaltar que los procedimientos llevados ante la CONAMED, como son la Conciliación o el Arbitraje, resuelven los conflictos en un tiempo menor que si se ventilaran en los tribunales del Estado, además de que no es necesario contratar los servicios profesionales de un abogado, toda vez que la CONAMED cuenta con abogados encargados de cuidar las formalidades de ley y garantiza a las partes que su controversia será analizada por un grupo de médicos especializados en la materia. Sin embargo, si así lo desean las partes, pueden sujetar su controversia al juicio de los tribunales del Estado, a sabiendas de que en ocasiones se hace muy lento el proceso debido a las grandes cargas de trabajo de los órganos jurisdiccionales.

⁷⁶ Cuadernos de Divulgación. Comisión Nacional de Arbitraje Médico. Preguntas y Respuestas Sobre la CONAMED. México, D.F. 1997. Pág. 6

Por lo anterior, considero que las ventajas de sujetarse a los procedimientos de la CONAMED son:

- e) Resuelve los conflictos suscitados entre los usuarios y los prestadores de servicios médicos en un tiempo menor que si sujetaran su conflicto a las instancias jurisdiccionales;
- f) Garantiza a las partes que su asunto será valorado y evaluado por médicos especializados en la materia de que se trate el asunto;
- g) Cuenta con los servicios profesionales de abogados que cuidan las formalidades procedimentales, y
- h) Al resolver los conflictos derivados de la prestación del servicio médico, tutela el derecho a la protección de la salud y mejora la calidad de la prestación de los servicios médicos.

En este sentido, considero que la función de la CONAMED es benéfica para los mexicanos, y sobre todo para la población vulnerable, al ser gratuita, sin embargo, para cumplir mejor con sus objetivos como lo es tutelar el derecho a la salud y elevar la calidad en la prestación de los servicios médicos, es necesario que la CONAMED cuente con más atribuciones, para ser un verdadero recurso legal ante el cual ampararse, lo mismo pacientes y médicos y así funcione no sólo como órgano consultor sino también resolutorio, por lo que es necesario cambiar su naturaleza jurídica de órgano desconcentrado a la de un organismo descentralizado como se vio en este capítulo.

Por otro lado, también se estudió en este capítulo al acto administrativo, con la finalidad de saber si la CONAMED emite actos administrativos o no, teniendo que dentro de las formas de organización administrativa, encontramos como parte fundamental al acto administrativo, que se expresa como toda actividad o función administrativa que se realiza mediante actos jurídicos unilaterales, contratos, operaciones materiales, reglamentos y otras disposiciones de índole general.

El acto administrativo, resulta ser la actividad o función administrativa que tiene como marco político al Estado, como marco jurídico a la Constitución Federal; así, el origen jurídico del acto administrativo lo encontramos en las relaciones que se dan entre gobernantes y gobernados. Debe revestir la forma escrita y sus características son:

- 1) Es un acto jurídico.
- 2) Es de derecho público.
- 3) Lo emite la administración pública, o algún otro órgano estatal en ejercicio de la función administrativa.
- 4) Persigue, de manera directa o indirecta, mediata o inmediata, el interés público.

Asimismo, el acto administrativo tiene dos caracteres fundamentales, necesarios para su eficacia material y jurídica, inherentes a la existencia y finalidad de los intereses públicos por él representados, los cuales le dan un sentido jurídico para poderse realizar así mismos, con fuerza propia, así se trate de facultades discrecionales o regladas. Estos caracteres son: **la presunción de legalidad y la ejecutoriedad**, vinculadas muy estrechamente a los efectos del acto administrativo.

Si el objeto del acto es lo que se persigue concreta e inmediatamente, la finalidad es de carácter general y a veces mediata: el interés público y el beneficio de la sociedad. Dicho interés general es el fin global de la Administración Pública, pero es claro que existen fines específicos, según sean las atribuciones estatales (recomendaciones hechos por la CONAMED).

La finalidad del acto administrativo, consiste en el propósito o meta que el órgano emisor persigue con su actuar. La Constitución Federal fija requisitos de los actos administrativos, en los artículos 14 y 16. Disposiciones que implican requisitos que han de satisfacer la acción de los órganos administrativos del Estado.

Finalmente podemos concluir que los laudos que ponen fin a la controversia no son reconocidos como **actos de autoridad (actos administrativos)**, dado que la Institución

cuando actúa como **árbitro**, lo hace en términos de la legislación civil que faculta a cualquier persona física o moral, para actuar como tal en virtud de que las partes así lo decidieron y la ley lo hace posible.

Sin embargo, en términos de ley, el laudo tiene el carácter de cosa juzgada, por lo que ninguna autoridad jurisdiccional está facultada para revisar el fondo del asunto, es decir, la controversia no puede volverse a ventilar en los tribunales, puesto que ya ha sido resuelta por un **árbitro particular** (CONAMED) designado de manera voluntaria por las partes.

De acuerdo con lo anterior, este órgano desconcentrado emite resoluciones encaminadas a resolver una controversia médica, al validar esas resoluciones se crean los laudos, encontrándonos no ante **actos administrativos de autoridad** sino frente actos que resuelven las cuestiones sometidas a su conocimiento a través del compromiso arbitral (actos particulares), implicando esto que sus funciones son de carácter técnico y que su tarea pública la realiza no como una autoridad de facto sino como un órgano consultor, sin embargo considero que la CONAMED al ser la única instancia del Gobierno Federal que resuelve los conflictos suscitados entre los usuarios y los prestadores de servicios médicos debería de tener más facultades decisorias que el Ejecutivo Federal debe encomendarle y sólo por ese hecho debe ser reconocida con el carácter de una verdadera autoridad.

Por otra parte, también explicamos la diferencia entre opinión técnica y dictamen técnico teniendo de esta manera que en estricto sentido estos dos conceptos son el resultado de una investigación que lleva a cabo la Comisión, por lo que en ambos casos se trata de un dictamen.

La **diferencia** entre una opinión técnica y un dictamen o peritaje en términos del Decreto de Creación de la CONAMED es:

- a) En estricto sentido, ambos conceptos son el resultado de una investigación que lleva a cabo dicha Comisión, por lo que en ambos casos se trata de un dictamen.

b) En sentido amplio, la diferencia estriba en que la opinión técnica se emite a discreción de la Comisión, ya sea con respecto a una queja de que conozca y considere que por la naturaleza de los hechos y consecuencias originadas, sea necesario emitirla, o bien sobre cuestiones de interés general en la esfera de su competencia, en tanto que el dictamen o peritaje se emite a solicitud de las autoridades de procuración e impartición de justicia y auxilian al Ministerio Público o al Juez a integrar adecuadamente la averiguación previa o a manifestar una sentencia con bases firmes, según sea el caso.

En términos del artículo 1º del Decreto de creación, la CONAMED tiene facultades para actuar en el ámbito nacional, dado que el mencionado Decreto no limita su actividad al Distrito Federal, no obstante ser la sede de sus instalaciones, e incluso su propia denominación de “Comisión Nacional de Arbitraje Médico” le da el carácter federal que la faculta para recibir, investigar y atender las quejas que se deriven de la prestación de servicios médicos en todo el territorio nacional.

La CONAMED en la integración de quejas en el todo el territorio nacional, podrá emitir las opiniones técnicas que considere pertinentes en cualquier etapa del procedimiento y se basará en las pruebas que la Comisión recibe de las actuaciones y de la investigación que se realice, éstas opiniones consisten en un dictamen respecto de las quejas que haya conocido que sean sometidas a su consideración y que tengan consecuencias de hecho y derecho, sean relevantes y ameriten su emisión o de cualquier otra que sea de interés general en la esfera de su competencia, esto con el fin de cumplir con el objetivo de elevar la calidad de los servicios médicos.

El establecimiento de Comisiones Estatales de Arbitraje Médico dependerá del Ejecutivo Estatal, de las autoridades estatales de salud y de la sociedad civil de la Entidad Federativa y sobre todo del asesoramiento por parte de la Comisión a los gobiernos de las Entidades Federativas para la creación de instituciones análogas a ésta.

Las Comisiones Estatales son entes públicos dependientes de los gobiernos de cada entidad federativa que gozan respecto de la CONAMED de total autonomía y cuyo fin es

contribuir a resolver los conflictos suscitados entre los usuarios de los servicios médicos y los prestadores de dichos servicios en la entidad federativa correspondiente. Dependerá de cada caso concreto, la función que la CONAMED asumirá mediante la firma de convenios específicos de colaboración, en su caso podrá reservarse a la Comisión desde una función de asesoría, hasta fungir como una instancia revisora.

La autonomía técnica es la características que faculta a los órganos desconcentrados para actuar de manera independiente en la materia sustantiva que les ha sido delegada, sin sujetarse a las disposiciones o instrucciones del órgano superior del que depende.

La autonomía técnica concedida a la Comisión se puede definir como la libertad e independencia para actuar en el aspecto técnico, es decir, en la realización de sus funciones propias para las que fue creada, ya que se le permite actuar con libertad en la recepción de quejas, investigación de las presuntas irregularidades en la prestación o negativa de prestación de servicio médico en el país y para emitir sus opiniones, acuerdos o laudos, sin sujetarse a las disposiciones o instrucciones del órgano superior del que depende, en este caso de la Secretaría de Salud, o de alguna autoridad.

Sin embargo, es necesario destacar, que la CONAMED, tiene limitaciones en sus facultades, para ejercer actos de autoridad, por lo que hace que sus beneficios en mejorar la calidad de los servicios de salud sean mínimos, por lo que considero que le hace falta a la CONAMED una Autonomía Jurisdiccional, como lo estudiaremos más adelante, para que pueda ejercer ella misma actos con imperio y de esta manera actúe no sólo como órgano consultor sino también como organismo resolutivo, lográndose con ello que los usuarios y los médicos tengan más confianza en acudir a esta instancia con la finalidad de respetar y salvaguardar el derecho consagrado por nuestra Carta Magna que es el Derecho a la Protección de la Salud.

La CONAMED no es un tribunal, puesto que no tiene las características propias de los órganos estatales encargados de impartir justicia. La Comisión sólo conoce de las

controversias cuando ambas partes involucradas en un conflicto derivado de la prestación de un servicio médico están de acuerdo en que la Comisión resuelva sus diferencias, ya sea mediante la conciliación o por medio del arbitraje; por lo que, si alguna de las partes no manifiesta su voluntad para que la CONAMED conozca del asunto, éste deberá ventilarse ante los tribunales judiciales.

La CONAMED no es una autoridad sanitaria. Las atribuciones de la Comisión tienen como base la premisa de que actúa a petición de parte, cuando se trata de controversias por prestación de servicios médicos, o de oficios, ante cuestiones de interés general; pero, cuando en sus actuaciones se detecta la violación de normas sanitarias, la CONAMED no está facultada para imponer sanciones, sino que tiene la obligación de hacer del conocimiento de la Secretaría de Salud los presuntos hechos violatorios de la norma, a efecto de que sea la citada Dependencia la que conforme a sus atribuciones decida lo conducente.

Es conveniente reiterar que la CONAMED al emitir sus dictámenes, no duplica funciones de otras instancias, pues sirve de apoyo a las autoridades de procuración e impartición de justicia y al juez o ministerio público para integrar adecuadamente la averiguación previa o a emitir una sentencia con bases firmes, según sea el caso. De igual manera, esta Institución no tiene la función de juzgar ni de actuar como procuraduría, imponiendo castigos o forzando conductas.

La CONAMED aún cuando actúa como árbitro no tiene el "imperium" para ejecutar sus laudos como lo tienen los jueces, ya que actúa como árbitro en términos de la legislación civil que faculta a cualquier persona física o moral, para actuar como tal; por lo tanto la resolución que emite no es un acto de autoridad. La Comisión al actuar como intermediario entre el prestador de servicios médicos y el usuario de estos servicios para poner fin a un conflicto, no lo hace como autoridad por lo tanto, la Comisión no puede imponerles una decisión, sino los exhorta a que voluntariamente se sometan al arbitraje y accedan a cumplir la resolución que pronuncie.

Es procedente pensar en la amigable composición cuando se trata de conflictos que no conllevan un ilícito y que lo que se busca es conocer la causa del conflicto, investigando si el servicio proporcionado por el prestador del servicio médico fue correcto o no, como consecuencia de una negligencia, impericia, ignorancia o de cualquier otra índole que pueda serle imputable y emitir la resolución, para así determinar quién de las partes en el conflicto le asiste la razón y lograr reparar el daño, dependiendo el asunto; en estos casos resultan convenientes los procedimientos de la CONAMED, ya que cuentan con la característica de ser gratuitos, ágiles, expeditos, confidenciales e imparciales a fin de garantizar a las partes la pronta respuesta a sus reclamos.

De acuerdo con lo expuesto, considero que la Comisión debe de tener facultades de autoridad para que efectivamente cumpla con una de sus finalidades que es la de elevar la calidad en la prestación de los servicios médicos y de esta manera se vea a la CONAMED como una verdadera instancia para dirimir conflictos suscitados entre los prestadores de servicios médicos y los usuarios de dichos servicios, con los beneficios que trae consigo como son el de resolver su conflicto en un menor tiempo, de forma especializada y gratuita.

En contraposición, considero que no debería de verse a la CONAMED como una institución condenatoria que imponga castigos, sino más bien como una instancia que prevenga abusos del sector salud imponiendo sanciones con el fin de elevar la calidad y eficacia en la prestación de los servicios médicos.

Considero que la labor que realiza la CONAMED en la solución de conflictos suscitadas entre los usuarios y los prestadores del servicio médico es benéfica, sin embargo, para cumplir mejor con sus objetivos entre ellos elevar la calidad de los servicios médicos en nuestro país, fortalecer la relación médico-paciente y tutelar el Derecho a la Protección de la Salud necesita de una autonomía que le proporcione *imperio* para ejecutar sus laudos y obligar al cumplimiento de los mismos, esto lograría que la Comisión creciera como institución social fomentadora de una cultura del arbitraje y conciliación.

Por lo anterior y después del estudio realizado se estima conveniente modificar el Decreto de Creación de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico y establecer adiciones al mismo, preceptos que fundamenten y fortalezcan sus facultades para recibir quejas, investigar, sancionar y emitir sus recomendaciones, laudos y opiniones.

Primeramente, se propone modificar el Decreto de creación de la CONAMED y cambiar su naturaleza jurídica, es decir, dejar de ser un Órgano Desconcentrado de la Administración Pública dependiente de la Secretaría de Salud, para ser un Organismo Público Descentralizado Autónomo del Poder Ejecutivo, con patrimonio y personalidad jurídica propia, esto por dos razones:

- 1) Dar confianza a los usuarios de servicios médicos en acudir a la CONAMED a dirimir sus conflictos entre éstos y los prestadores de dichos servicios, toda vez que la sociedad podría pensar que la actuación de la CONAMED no es imparcial al ser un órgano dependiente de la Secretaría de Salud, ya que actuaría como juez y parte, protegiendo al gremio médico, con esta propuesta de ser autónoma en su integración se daría confianza a la población y se le garantizaría la transparencia e imparcialidad en sus resoluciones sobre casos de negligencia médica que se presenten en instituciones públicas.
- 2) Por otra parte, los médicos estarían tranquilos en el sentido de que la Comisión analizaría la queja con un cuerpo de gran capacidad profesional e intachable integridad ética y se evitaría el riesgo de que queden impunes los médicos que han incurrido en faltas, asimismo estarían frente a una instancia social fomentadora del arbitraje y conciliación y no ante una instancia jurisdiccional.

CONCLUSIONES FINALES

Primera.- El objeto de estudio del Derecho Administrativo es la regulación y estudio de la administración pública, la actividad administrativa y las relaciones jurídicas con el administrado, es decir comprende tanto el Estado como a las Entidades que realizan actividades administrativas. La Administración Pública es una forma especial de organización por parte del Estado, con la finalidad de satisfacer los intereses colectivos por medio de la función administrativa, teniendo a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros Poderes, adoptando una forma de organización jerarquizada.

Segunda.- Las formas de organización de la Administración Pública están previstas en el artículo 90 Constitucional, así la Administración Pública será Centralizada y Paraestatal conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal LOAPF; la Centralización (existe cuando los órganos se encuentran en diversos niveles pero todos en un nivel de dependencia hasta el poder Ejecutivo), la desconcentración (consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia en favor de órganos que le están subordinados jerárquicamente). La Paraestatal (la Descentralización) (consiste en la delegación de actividades administrativas a organismos desvinculados de las Dependencias) y las empresas de participación estatal y las sociedades mercantiles (son una forma de organización en donde el Estado interviene como una manera directa en la economía del país).

Tercera.- La Administración Pública Centralizada, de acuerdo con la LOAPF se conforma fundamentalmente con los siguientes órganos y organismos: Artículo 1º, párrafo segundo.- La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado (con sus órganos desconcentrados, un ejemplo lo constituye el caso concreto de estudio en esta tesis, la Comisión Nacional de Arbitraje Médico), Departamentos Administrativos y Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Cuarta.- El fundamento jurídico de la desconcentración se encuentra en los términos del artículo 17 de la LOAPF, que indica: "Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables".

Quinta.- La desconcentración administrativa más que jurídica es práctica, toda vez que sin eliminar los rasgos de autoridad y jerarquía se desconcentra una función para hacerla más ágil en lo interno sin perder el delegante, la facultad de dictar lo conducente en dicha función. La titularidad de las competencias, es esencial en los órganos desconcentrados, lo que es suficiente para diferenciar la desconcentración de la simple delegación de facultades o procedimientos, asimismo los órganos desconcentrados no gozan de verdadera autonomía económica ni orgánica, pero si de autonomía técnica, que es la verdadera justificación de la desconcentración.

Sexta.- La Ley Orgánica de la Administración Pública en su artículo 1º, párrafo tercero, dispone que la Administración Pública Paraestatal se compone: de los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos. Para ubicar la frontera entre la centralización y la descentralización tenemos el concepto de personalidad jurídica, atribuida a los organismos que forman parte del sector paraestatal, (a excepción de los fideicomisos). La Ley de Entidades Paraestatales, contiene un Capítulo específico sobre los organismos públicos descentralizados, a los que le son aplicables los artículos 1º al 13 y específicamente el Capítulo II, artículos 14 al 27 y 46 al 48; es importante destacar que dicha Ley no les llama organismos públicos descentralizados, sino les denomina organismos descentralizados.

Séptima.- Los tribunales como autoridad, tienen la facultad de imperio, tanto para decidir como para imponer coactivamente sus decisiones. La actividad que los jueces realizan en el proceso es, por tanto, no sólo declarativa sino también ejecutiva de la resolución que se dicte cuando sea necesario, la función del juez no consiste únicamente en dar la razón al que la tenga, sino que se extiende a hacer efectivo el mandato contenido en la sentencia cuando el vencido no la cumple voluntariamente. La autonomía es la facultad conferida a un órgano para actuar en forma independiente en la materia sustantiva que le ha sido delegada, sin sujetarse a las disposiciones o instrucciones de un órgano superior. Los tribunales autónomos especializados son aquellos organismos jurisdiccionales que gozan de autonomía para dictar sus fallos, se crean con la finalidad de resolver controversias especiales y resuelven de pleno derecho.

Octava.- El Estado al dar atención a los requerimientos de los grupos sociales que representa, se expresa a través de actos jurídicos que producen un efecto o consecuencias de derecho que derivan en un encuadramiento dentro de la función administrativa, toda vez que por hechos jurídicos inherentes a acontecimientos naturales o del hombre se crean consecuencias jurídicas. Dichos actos los realiza la Administración Pública, afectando en sentido positivo o negativo a los gobernados; en tal sentido es preciso definir qué es el acto emitido por la autoridad. Acto de autoridad.- Es aquél que realiza, en cumplimiento de sus funciones y dentro de la esfera de sus atribuciones oficiales, un funcionario público revestido de autoridad; en este sentido el acto de autoridad es "el que realiza la administración pública como tal en cumplimiento de sus funciones jurídicas: reglamentos, decretos, órdenes y resoluciones".

Novena.- Comisión es aquella que cuenta con cierto número de individuos encargados de algún asunto por un cuerpo. Ese número de individuos tienen una tarea encomendada, se les "comisiona" para lograr un interés, realizar una investigación con un matiz técnico, así dentro de la organización administrativa la concebimos como un ente integrado por varios representantes estatales encargados en la realización de actividades básicas para lo que son creadas con el objeto de lograr el buen funcionamiento de la estructura estatal administrativa. Por lo tanto la tarea encomendada a la Comisión Nacional de Arbitraje Médico es la de dirimir controversias médicas y tutelar el derecho a la protección de la salud.

Décima.- La conciliación es el acuerdo celebrado por las partes que se encuentran ante un conflicto de intereses, que tiene por objeto el tratar de evitar la iniciación de un proceso, o bien, poner fin a uno ya iniciado. En el caso de la conciliación, se trata de una vía para llegar voluntariamente a un acuerdo mutuo, a través de los oficios que realiza un tercero (la CONAMED) quien interviene de manera justamente oficiosa y en un procedimiento que podemos llamar poco estructural, en realidad propone a las partes soluciones para que éstas concluyan su litigio sin necesidad de acudir a los tribunales con sus largos y complicados procedimientos. La CONAMED funge como conciliadora entre las partes involucradas en controversias surgidas de la prestación de servicios médicos, conciliando intereses sin necesidad de acudir ante los tribunales del Estado.

Decimoprimera.- La amigable composición es una forma de solucionar un conflicto de intereses entre las partes por obra de terceros “amigos” sin sujetarse a un procedimiento de normas de derecho establecido, y resolviendo bajo la buena fe y la equidad es decir, emiten su resolución en conciencia denominada veredicto o dictamen, es decir, es un procedimiento para el arreglo de una controversia entre un usuario y un prestador de servicio médico oyendo las propuestas de la CONAMED.

Duodécima.- La CONAMED posee facultades que son materialmente jurisdiccionales, pues al tener por función contribuir con la resolución de conflictos, se asemeja a las encomendadas a los tribunales encargados de impartir justicia de manera pronta, expedita, imparcial y gratuita; sin embargo se debe aclarar que esa función asignada a la mencionada Comisión no se duplica, sino que sirve de apoyo a la función jurisdiccional que realizan los órganos tradicionales de justicia y contribuye a prestar un servicio más rápido y especializado de la materia médica. En nuestro país la naturaleza jurisdiccional de la función arbitral se deduce de la finalidad que se le atribuye, el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, en su numeral 609, concede a las partes “el derecho de sujetar sus diferencias al juicio arbitral”, lo que en realidad hace es autorizar la sustitución de un juez profesional. Los árbitros constituyen un órgano jurisdiccional accidental, integrado por jueces, encargados de administrar justicia en un caso concreto.

Decimotercera.- El arbitraje no es una mediación, ya que el arbitraje es un juicio y la mediación no lo es, es solo una simple forma de resolver una controversia pero sin la necesidad de seguir los mandatos del derecho, sin embargo hay quienes consideran al arbitraje como una especie de mediación.

Decimocuarta.- El Laudo es el acto por medio del cual la CONAMED resuelve las cuestiones sometidas a su conocimiento a través del compromiso arbitral. La CONAMED no tiene facultades de autoridad para ejecutar sus laudos, por lo tanto una vez notificado el laudo, se pasarán los autos al juez ordinario para su ejecución, a no ser que las partes pidieran aclaración de sentencia. (Art. 632 CPCDF).

Decimoquinta.- "Las Comisiones podrán ser transitorias o permanentes y serán presididas por quien determine el Presidente de la República". (Artículo 21 de la LOAPF). Las Comisiones Intersecretariales conforme a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son creadas por acuerdo presidencial, delimitando su competencia y funciones, asimismo, si son creadas como transitorias (duración definida) o permanentes (duración indefinida), esto se determina en el propio acuerdo. Tienen un Presidente que se designa también en el mismo acto y es el encargado y responsable de las actividades de dichas comisiones.

Decimosexta.- El término "*comisión*" dentro de la Administración Pública en México se empleó desde el siglo pasado para designar ciertos organismos centralizados en materia educativa, asimismo es hasta la década de los 40's que el Estado Federal uso el término para operar programas de desarrollo regional; en esa época surgen algunas comisiones tales como la Comisión del Papaloapan, la Comisión del Río Grijalva y la Comisión Nacional de Inversiones, esta última creada para realizar sus actividades con una especialidad técnica que consistía en la formulación de planes y observaciones relativas a la concentración y distribución de los recursos financieros del sector público. En el surgimiento de las comisiones el constituyente manifestó que el Ejecutivo para el desempeño de sus labores necesitaba de organismos. las comisiones administrativas gubernamentales son instrumentos del Estado creados para poder realizar con mayor eficacia, sus funciones en la compleja vida moderna.

Decimoséptima.- En el año de 1630 se constituyó el Real Tribunal del Protomedicato de la Nueva España, el cual tenía el carácter de Tribunal, funcionaba como un órgano administrativo, legislativo y ejecutivo y se encargaba de la supervigilancia de la enseñanza médica y del ejercicio de la profesión, y de las otras artes y profesiones afines, así como de vigilar todo lo que estuviera en conexión con la higiene y salubridad pública, es decir, su función fue la de disponer de todas las cuestiones relativas a la administración pública sanitaria, así como de resolver los litigios que con motivo del ejercicio de la medicina y de la farmacia se suscitasen; el 21 de noviembre de 1831 se expidió un decreto por el que se extinguía al Tribunal del Protomedicato de sus funciones. Diversos especialistas consideran que el Real Tribunal del Protomedicato es el posible antecedente inmediato de la CONAMED, sin embargo, es oportuno aclarar que como institución pública con atribuciones para recibir, investigar, conciliar y atender quejas de usuarios de servicios médicos, la CONAMED no ha tenido algún antecedente.

Decimoctava.- En nuestro país, surge la necesidad de contar con un órgano técnicamente especializado que tuviera la estructura necesaria para investigar el personal médico o paramédico de las instituciones públicas, privadas o sociales de salud actúan correctamente, y al mismo tiempo que contara con médicos para que sustentaran la opinión técnica y abogados para investigar las posibles violaciones a derechos humanos, ya que la CNDH no estaba técnicamente preparada para hacer frente a esos problemas. Para lograr tal objetivo, se consideró como alternativa de solución la creación de un órgano especializado en el campo de la Medicina y el Derecho, al cuál pudieran acudir los usuarios y prestadores de servicios médicos para dirimir conflictos mediante el acuerdo de las partes a través de la conciliación, la Amigable Composición o sometiendo al Arbitraje, con el propósito de salvaguardar el derecho a la Protección de la Salud y con ellos elevar la calidad de los servicios médicos y evitar grandes cargas de trabajo a los órganos jurisdiccionales sin necesidad de substituirlos.

Decimonovena.- Por lo anterior surge la Comisión Nacional de Arbitraje Médico (CONAMED) como instancia pública, creada mediante decreto presidencial publicado en el

Diario Oficial de la Federación el 3 de junio de 1996, cuyo objeto es contribuir a resolver los conflictos suscitados entre los usuarios de los servicios médicos y los prestadores de dichos servicios.

Vigésima.- El Reglamento de la CONAMED¹, en los artículos 4º y 5º dispone que la Comisión contará en términos del artículo 5º de su Decreto con los siguientes órganos de decisión: Un Consejo, un Comisionado y dos Subcomisionados; asimismo, el Comisionado contará con las siguientes unidades administrativas: Una Dirección General de Asuntos Sectoriales, una Dirección de Comunicación Social, una Dirección de Contraloría Interna y las demás que se autoricen en los términos de su normatividad aplicable. Asimismo para auxiliarlo en su gestión, éste cuenta con dos Subcomisiones, la "A", encargada de los asuntos de naturaleza sustantiva y la "B" con atribuciones de apoyo a la gestión y seguimiento. (Art. 6º y 7º del Reglamento Interno).

Vigesimoprimera.- La CONAMED tiene por objeto contribuir a resolver en el ámbito nacional, los conflictos suscitados entre los usuarios de los servicios médicos y los prestadores de dichos servicios² con la finalidad de tutelar el derecho a la protección a la salud. Para ello, actúa como conciliador, en términos de amigable composición, asegurando a las partes que su actuación estará caracterizada siempre por la ética, la imparcialidad, la justicia y el respeto a los derechos humanos o funge como árbitro y pronuncia los laudos que correspondan, cuando las partes se sometan expresamente al arbitraje. En este sentido, tiene el compromiso de contribuir a elevar la calidad de los servicios médicos de salud en el país, con el carácter de autoridad moral sobre la comunidad médica y tutelar el derecho a la protección de la salud.

Vigesimosegunda.- las controversias en las que actúa la CONAMED como mediador, ya sean en amigable composición o en el arbitraje para conciliar conflictos derivados de la prestación de servicios médicos son:

- a) Probables actos u omisiones derivadas de la prestación de servicios médicos;
- b) Probables casos de negligencia médica con consecuencia sobre la salud del usuario.

¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de septiembre de 1996.

² Artículo 2º del Decreto de Creación de la CONAMED publicado en el D.O.F el 3 de junio de 1996.

Vigesimotercera.- La CONAMED tiene limitaciones por su reciente creación al no contar con medios coercitivos que hagan efectiva su actuación, pero es precisamente su labor cotidiana y facultades de autoridad que se le debe otorgar, la que daría a la Comisión la fuerza necesaria para que tanto los usuarios como los prestadores de servicio médicos, tuvieran la confianza suficiente para poner en sus manos la resolución de sus controversias en beneficio de la salud de todos los mexicanos y así cubrir espacios que son fundamentales para lograr el bienestar de toda la población, ver efectivamente cumplimentado el derecho a la protección de la Salud y elevar la calidad de los servicios médicos.

Vigesimocuarta.- Por lo anterior y después del estudio realizado se estima conveniente modificar el Decreto de Creación de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico y establecer adiciones al mismo, preceptos que fundamenten y fortalezcan sus facultades para recibir quejas, investigar, sancionar y emitir sus recomendaciones, laudos y opiniones.

Primeramente, se propone modificar el Decreto de creación de la CONAMED y cambiar su naturaleza jurídica, es decir, dejar de ser un Órgano Desconcentrado de la Administración Pública dependiente de la Secretaría de Salud, para ser un Organismo Público Descentralizado Autónomo del Poder Ejecutivo, con patrimonio y personalidad jurídica propia, esto por dos razones:

- 1) Dar confianza a los usuarios de servicios médicos en acudir a la CONAMED a dirimir sus conflictos entre éstos y los prestadores de dichos servicios, toda vez que la sociedad podría pensar que la actuación de la CONAMED no es imparcial al ser un órgano dependiente de la Secretaría de Salud, ya que actuaría como juez y parte, protegiendo al gremio médico, con esta propuesta de ser autónoma en su integración se daría confianza a la población y se le garantizaría la transparencia e imparcialidad en sus resoluciones sobre casos de negligencia médica que se presenten en instituciones públicas.
- 2) Por otra parte, los médicos tendrían la debida seguridad jurídica en el sentido de que la Comisión analizaría la queja con un cuerpo de gran capacidad profesional e

intachable integridad ética y se evitaría el riesgo de que queden impunes los médicos que han incurrido en faltas, asimismo estarían frente a una instancia social fomentadora del arbitraje y conciliación y no ante una instancia jurisdiccional.

En segundo término, se propone modificar los siguientes artículos del Decreto de creación de la CONAMED a fin de fundamentar y fortalecer sus facultades para recibir quejas, investigar, sancionar y emitir sus recomendaciones, laudos y opiniones, así como para defender el derecho a la protección de la salud de los usuarios de servicios médicos; para quedar como sigue:

“Artículo 1º .- Se crea la Comisión Nacional de Arbitraje Médico como un organismo público descentralizado autónomo del Poder Ejecutivo dependiente de la Administración Pública con personal y patrimonio jurídico propio con plena autonomía técnica para emitir sus opiniones, acuerdos y laudos, y facultades de autoridad para imponer las sanciones previstas en este Decreto.”

Con esta propuesta se le estaría dando a la CONAMED facultades de autoridad para ejercer actos de autoridad y que actúe no sólo como organismo consultor sino también resolutorio con la finalidad de que no sean las Autoridades de Salud las que apliquen las sanciones correspondientes, dependiendo de la gravedad del caso, sino sea la misma Comisión la que aplique los correctivos a fin de elevar la calidad de los servicios de salud en nuestro país.

De igual manera se propone cambiar al nuevo artículo 2º lo siguiente:

“Artículo 2º .- La Comisión Nacional de Arbitraje Médico tendrá como objeto promover, proteger y defender el Derecho a la Protección de la Salud de los usuarios de servicios médicos, asesorar y resolver los conflictos suscitados entre éstos y los prestadores de servicios médicos y en su caso actuar como árbitro en los conflictos que éstos sometan a su jurisdicción.”

Con esta adición se estaría ampliando el objeto de creación de la CONAMED. Es conveniente también modificar y adicionar algunas fracciones del Artículo 4° de dicho Decreto para que en adelante señale:

Fracción V. Actuar como árbitro de pleno derecho y pronunciar y ejecutar los laudos que correspondan cuando las partes se sometan expresamente al arbitraje.

Fracción XIII. Orientar y asesorar a los prestadores de servicios médicos sobre las necesidades de los usuarios;

Fracción XIV. Imponer las sanciones previstas en el Reglamento de Procedimientos Para la Atención de Quejas de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico;

Con estas adiciones al artículo 4° le otorgaríamos a la CONAMED facultades de autoridad para ejecutar sus resoluciones, y de esta manera se agregaría un nuevo artículo con la finalidad de que procediera el juicio de amparo evitando con esto el dejar en estado de indefensión a las partes, agregando el siguiente numeral:

“Artículo 2° BIS.- El laudo, así como las resoluciones que pongan fin a un conflicto sometido a la CONAMED, admitirán como medio de defensa el juicio de amparo.”

De igual manera se propone adicionar un Capítulo I denominado “DEL PATRIMONIO DE LA COMISION NACIONAL” que se establece como sigue:

“Del Patrimonio de la CONAMED”

Artículo 15.- El patrimonio de la CONAMED está constituido por:

- I. Sus propiedades, posesiones, derechos y obligaciones;**
- II. Los recursos que directamente le asigne el Presupuesto de Egresos de la Federación;**

- III. El producto de las sanciones pecuniarias derivadas de la aplicación del Reglamento de Procedimientos Para la Atención de Quejas de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico;
- IV. Los bienes muebles e inmuebles que la Federación transfiera a la Comisión Nacional para el cumplimiento de su objeto, así como aquéllos que adquiriera la Comisión y que puedan ser destinados a los mismos fines;
- V. Cualquier otro ingreso respecto del cual la Comisión resulte beneficiario.”

Al cambiar su naturaleza jurídica, necesita la CONAMED que se le transfiera bienes muebles e inmuebles para el cumplimiento de su objeto.

Finalmente, se hace la propuesta de adiciones al Reglamento de Procedimientos Para la Atención de Quejas de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico:

Primeramente se sugiere adicionar preceptos que den sustento a los laudos que emita la CONAMED, de la siguiente forma:

“Artículo 99.-La Comisión Nacional de Arbitraje Médico después de analizar y valorar las pruebas y alegatos aportados por las partes, emitirá un laudo que resolverá la controversia planteada por los usuarios y, en su caso establecerá las medidas necesarias para ejecutar el laudo correspondiente.

Artículo 100.- En caso de que el laudo emitido por la CONAMED condene al prestador de servicios médicos a resarcir al Usuario, éste tendrá un plazo de cinco días hábiles contados a partir de la notificación para el cumplimiento del laudo respectivo.

La Comisión Nacional de Arbitraje Médico sancionará en los términos de éste Reglamento, el incumplimiento a lo dispuesto en este artículo.

Artículo 101.- Corresponde a la Comisión Nacional de Arbitraje Médico la ejecución del laudo que se pronuncie. Los convenios celebrados tendrán el carácter de una sentencia ejecutoria.

Artículo 102.- El laudo, así como sus resoluciones, sólo admitirán como medio de defensa el juicio de amparo.”

Es conveniente adicionar este precepto, toda vez que la CONAMED al ser la única instancia que resuelve los conflictos entre los usuarios de servicios médicos y los prestadores de dichos servicios debe de considerársele sólo por ese hecho como autoridad para efectos del juicio de amparo.

En segundo término, se propone adicionar un Capítulo denominado “DE LAS SANCIONES”, para que quede como se señala:

“DE LAS SANCIONES”

“Artículo 103 .- La Comisión Nacional de Arbitraje Médico, para el desempeño de las facultades establecidas en este Reglamento podrá imponer las siguientes sanciones:

- I. Multa de 100 a 200 días de salario, al servidor público o prestador de servicios médicos que no proporcione la información que le solicite la Comisión Nacional en ejercicio de sus funciones para el cumplimiento de su objeto, de conformidad con el artículo 4º, fracciones VII y VIII del Decreto de creación de la CONAMED;**
- II. Multa de 100 a 200 días de salario, al prestador de servicios médicos que no presente el informe o la información adicional a que se refieren los artículos 16 y 20 de este Reglamento;**
- III. Multa de 150 a 300 días de salario, si el prestador de servicios médicos no comparece a la audiencia de conciliación a que se refiere el artículo 20 del presente Reglamento;**
- IV. Multa de 100 a 1000 días de salario, al prestador de servicios médicos que no cumpla con el Contrato de Transacción de conformidad con lo dispuesto por el artículo 27 de este Reglamento;**

- V. **Multa de 100 a 1000 días de salario, al prestador de servicios médicos que no cumpla el laudo arbitral en el plazo establecido en el artículo 100 del presente Reglamento;**
- VI. **Multa de 500 a 1000 días de salario, al prestador de servicios médicos, en caso de negativa u omisión en el cumplimiento del laudo dictado por la CONAMED, en los términos del artículo 100 de este Reglamento.”**

Finalmente se considera la propuesta para adicionar también un artículo al Reglamento de Procedimientos Para la Atención de Quejas de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, a fin de otorgar mayor certeza y seguridad jurídica a los usuarios y prestadores de servicios médicos, que a la letra diga:

“Artículo 6° Bis .- En lo no previsto por este Reglamento, se aplicará supletoriamente, el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.”

Esta propuesta es con la finalidad de dar mayor sustento jurídico a los procedimientos que en la CONAMED se desarrollan, ya que el campo de acción de dicha Comisión es como su nombre lo dice Nacional.

Por todo lo anterior la CONAMED estaría dando un verdadero servicio social, en donde toda la población vería salvaguardada la garantía social del derecho a la protección de la salud, esto independientemente de que la Comisión vería realizar al máximo sus objetivos como es el lograr resolver los conflictos suscitados entre los pacientes y los médicos de una manera imparcial, pacífica, gratuita y en un menor tiempo fomentando una cultura de conciliación y arbitraje, continuaría emitiendo sus dictámenes técnicos a fin de coadyuvar con las autoridades encargadas de la procuración e impartición de justicia y lo más importante, elevaría la calidad de los servicios médicos de salud a través de la emisión de sus recomendaciones basadas en las estadísticas de las quejas que recibe.

BIBLIOGRAFIA

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo Primer Curso. Porrúa, México, 1999.
- ALVAREZ-GENDIN, Sabino. Tratado General de Derecho Administrativo. Bosch, España, 1977.
- ARELLANO GARCIA, Carlos. Segundo Curso de Derecho Procesal Civil. Porrúa, México, 1997.
- CANASI, José. Derecho Administrativo. Depalma, Argentina, 1972.
- FLORES, Francisco de Asis. Historia de la Medicina en México desde la Epoca de los Indios Hasta la Presente. Editado por Of. Tip de la Secretaría de Fomento. Tomo II, México 1886.
- FLORES GARCIA, Fernando., Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos. Segunda Edición, Porrúa, México 1992.
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Porrúa, México, 1998.
- GARRIDO FALLA, Fernando. Tratado de Derecho Administrativo. Volumen I, Tecnos , España, 1989.
- GOMEZ LARA, Cipriano. Derecho Procesal Civil. 6ª Edición, Harla, México, 1998.
- LUCERO ESPINOSA, M. y Otros. Elementos de Derecho Administrativo. Limusa, México, 1991.
- MARTINEZ MORALES, Rafael. Derecho Administrativo. “Segundo Curso”. Harla, México, 1991.
- NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. Porrúa, México 1989.

- NOSA, M. Elementos de Derecho Administrativo, Limusa, México 1991.
- OLIVERA TORO, Jorge. Manual de Derecho Administrativo, Quinta Edición. Porrúa, México, 1988.
- OVALLE FAVELA, José, Derecho Procesal Civil. 7ª Edición, Porrúa, México, 1995. Pág. 305.
- PEREZ DE LEON, Enrique. Notas de Derecho Constitucional Administrativo. Porrúa, México, 1992.
- RAMOS FLORES, Samuel. Las Comisiones Administrativas y las Corporaciones Gubernamentales en México. UNAM, México, 1965.
- REA GUTIÉRREZ, Flor de Jesús. Tesis intitulada Breve Análisis de la Responsabilidad Médica y la Comisión Nacional de Arbitraje Médico. 1997.
- RUIZ MASSIEU, José F., Estudios Jurídicos Sobre la Nueva Administración Pública. Limusa, México, 1989.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo Primer Curso. Porrúa, México, 1999.
- Cuadernos de Divulgación. Comisión Nacional de Arbitraje Médico. Autonomía Técnica de la CONAMED, México, D.F. 1999.
- Cuadernos de Divulgación. Comisión Nacional de Arbitraje Médico. La CONAMED en el Cumplimiento del Derecho a la Protección a la Salud. México, D.F. 1999.
- Cuadernos de Divulgación. Comisión Nacional de Arbitraje Médico. En que Tipo de Controversias Tiene atribuciones la CONAMED, México, D.F. 1999.
- Cuadernos de Divulgación. Comisión Nacional de Arbitraje Médico. Preguntas y Respuestas Sobre la CONAMED, México, D.F. 1999.

LEGISLACIÓN

- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Berbera Editores S.A de C.V., México, D.F. , 2000.
- LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL, Cuatrigésima Edición, Porrúa, México, D.F. 2000.
- LEY GENERAL DE SALUD, Decimosexta Edición, Porrúa, México, D.F. 2000.
- CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, Ediciones Fiscales ISEF, México D.F. 2001.
- CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL DISTRITO FEDERAL, Ediciones Fiscales ISEF, México D.F. 2001.
- LEY DE AMPARO, Edición 1996, Porrúa, México, D.F. 2000.
- LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES, Porrúa, México, 2000.
- LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, Editado por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, México, D.F.
- REGLAMENTO DE LA SECRETARÍA DE SALUD EN MATERIA DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE ATENCIÓN MÉDICA (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986).
- DECRETO POR EL QUE SE CREA LA COMISIÓN NACIONAL DE ARBITRAJE MÉDICO (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de marzo de 1996).

- **REGLAMENTO INTERNO DE LA COMISIÓN NACIONAL DE ARBITRAJE MÉDICO** (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 12 de septiembre de 1996).
- **REGLAMENTO DE PROCEDIMIENTOS PARA LA ATENCIÓN DE QUEJAS DE LA COMISIÓN NACIONAL DE ARBITRAJE MÉDICO** (publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de abril de 1999).

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

- DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. Decimosexta Edición, Porrúa, México, 1990.
- DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de los Organos de la Administración Pública Federal. Porrúa, México, 1983.
- COUTURE, Eduardo J. Vocabulario Jurídico. 5ª Edición, Editorial Depalma, Buenos Aires, Argentina 1993.
- GARRONE, José Alberto. Diccionario Jurídico. Abeledo-Perrut, Argentina, 1989.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM. Diccionario Jurídico Mexicano. Tomo I, II, III y IV. Editorial Porrúa, México 1999.
- PALOMAR DE MIGUEL, Juan. Diccionario para Juristas. Mayo, México, 1995.
- PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal. Porrúa, México, 1999.
- RAMÍREZ GRONDA, Juan. Diccionario Jurídico. Décima Edición, Claridad, Argentina 1990.
- SANTO, Víctor. Diccionario de Derecho Procesal. Universidad, Buenos Aires, 1991.

HEMEROGRAFÍA

- ARROYO, Francisco. "Sólo un Paliativo, el Arbitraje Médico: Diputados", El Universal, Diario, D.F., Viernes 14 de junio de 1996, Página 1ª Sección 9.
- BORDON, Alejandra. "Abren 148 Expedientes en menos de 15 días" Reforma, Diario, México, D.F. Viernes 28 de junio de 1996. Pág. 6B.
- BORDÓN Alejandra. "Desilusiona Comisión de Arbitraje Médico", Reforma, Diario, D.F., Viernes 5 de julio de 1996, Página 5B.
- BORDÓN Alejandra y VELEDIAZ, Juan. "Aceptan Médicos Arbitraje", Reforma, Diario, D.F., Miércoles 5 de junio de 1996, Página Portada Sección B.
- BORDÓN Alejandra y PASTRANA, Daniela "Señalan Como Exigencia Nuevo Arbitraje Médico", Reforma, Diario, D.F., Viernes 7 de junio de 1996, Página 4- B.
- CORNEJO, Jorge Alberto. "Enérgico Rechazo Médico a la Comisión de Arbitraje", La Jornada, Diario, D.F., Domingo 27 de octubre de 1996, Página 19.
- CRUZ, Angeles. "En Sólo 11 Días de Funciones la CONAMED Recibió 333 Quejas", La Jornada México D.F. Jueves 25 de junio de 1996. Pág. 16.
- CRUZ, Minerva. "Recibe la CONAMED un Promedio de 27 Denuncias Diarias", El Universal, Diario México, D.F. Sábado 24 de agosto de 1996. Pág. 10, 1ª Sección.
- EDITORIAL EXCELSIOR. "La Comisión de Arbitraje Médico, Cuerpo Imparcial y Respetable: Vilar", Excélsior, Diario, D.F., Viernes 7 de junio de 1996, Páginas Portada y 23-A.

- EDITORIAL LA JORNADA. " Sáenz: Limitada la Comisión Nacional de Arbitraje Médico", La Jornada, Diario, D.F., Viernes 5 de julio de 1996, Página 48.
- EDITORIAL LA JORNADA. "Propone Conamed Evitar Juicios a Médicos", La Jornada, Diario, D.F., Sábado 16 de noviembre de 1996, Página 19.
- EDITORIAL EL UNIVERSAL. "No ha Recibido la Conamed Demandas Colectivas". El Universal. México, D.F. Sábado 16 de noviembre de 1996, 1ª Sección, Página 8.
- HERRERA BELTRÁN, Claudia. "Fernández Varela, Titular de la Comisión de Arbitraje Médico", La Jornada, Diario, D.F., Miércoles 5 de junio de 1996, Página 17.
- HERRERA BELTRÁN, Claudia. "Limita a la CONAMED su Dependencia del Ejecutivo: Everardo Martínez", La Jornada, Diario, D.F., Martes 4 de junio de 1996, Página 18.
- REYES, Juan Gerardo. "Perseguir no es la Función de la Comisión de Arbitraje Médico: RDM", Excélsior, Diario, D.F., Miércoles 10 de julio de 1996, Página 27-A.
- RUIZ, CHAVEZ, Dulce. "Nombran Titular de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico", Reforma, Diario, D.F. Miércoles 5 de junio de 1996, Página 10-A.
- SOBERANES FERNÁNDEZ, José. "La Comisión Nacional de Arbitraje Médico", El Universal, Diario, D.F., Viernes 14 de junio de 1996, Página 1ª Sección 7.
- VELEDIAZ, Juan. "Dividen Opiniones sobre la Comisión Nacional de Arbitraje Médico", Reforma, México, D.F., miércoles 5 de junio de 1996, Pág. 2-B
- TANU, Bernardo. "La Comisión de Arbitraje Médico", Excélsior, Diario, D.F., Viernes 28 de junio de 1996, Página 22-A.

- “Cumple 94.4% de los Médicos Compromisos Adquiridos con Quejosos”. Comunicado de Prensa N° 2, México D.F. Lunes 17 de enero del 2000. Página Web <http://www.Conamed.gob.mx>.
- “Reconsideran IMSS, ISSSTE y Médicos Particulares sus Decisiones Ante Observaciones de Conamed”. Comunicado de Prensa N° 3, México D.F. Viernes 11 de febrero del 2000. Página Web <http://www.Conamed.gob.mx>.
- “Beneficiada la Sociedad, Más que los Médicos, Con la Actuación de Conamed: Dr. Mondragón Mendoza”. Comunicado de Prensa N° 8, México D.F. Lunes 17 de abril del 2000. Página Web <http://www.Conamed.gob.mx>.

REVISTAS

- GARCIA RAMÍREZ, Sergio Dr., “CONAMED: Una Institución con Autoridad Moral”. Revista CONAMED, Editado por el Organo de Difusión de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, México, D.F., Año 1, N° 3 Abril-Junio de 1997.
- FERNANDEZ VARELA MEJIA, Héctor, Dr. “Resultados alcanzados en los Primeros Meses de Gestión” Revista CONAMED, Editado por el Organo de Difusión de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, México, D.F., Año 1, N° 1 Octubre-Diciembre de 1996.
- FERNANDEZ VARELA MEJIA, Héctor, Dr. “Una Nueva Forma de Resolver los Problemas en la Práctica Médica”. Revista CONAMED, Editado por el Organo de Difusión de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, México, D.F., Año 1, N° 2 Enero-Marzo de 1997.
- FERNANDEZ VARELA MEJIA, Héctor, Dr. “Naturaleza y Misión de la CONAMED”. Revista CONAMED, Editado por el Organo de Difusión de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, México, D.F., Año 1, N° 2 Enero-Marzo de 1997.
- SOSA MORATO, Beatriz, Dra. “La Misión de la CONAMED”. Revista CONAMED, Editado por el Organo de Difusión de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico, México, D.F., Año 1, N° 2 Enero-Marzo de 1997.