

NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ÓRGANOS DE ARBITRAJE MÉDICO

Lic. Renán Ermilo Solís Sánchez

Sumario: 1. *Antecedentes.* 2. *Órganos del Estado.* 2.1. *Desconcentrados.* 2.2. *Descentralizados.* 2.3. *Constitucionales Autónomos.* 3. *La naturaleza jurídica de los Órganos de Arbitraje Médico en el país.* 4. *¿Hacia una naturaleza jurídica unificada?* 5. *Conclusiones.* 6. *Propuestas.*

1. Antecedentes

En términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.¹

La propia Carta Fundamental establece que 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 definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.²

En concordancia con lo anterior, el poder público de las entidades federativas se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.³

En armonía con lo que se ha venido exponiendo, el estado está facultado para crear órganos u organismos que coadyuven a proporcionar el servicio público que el propio estado debe otorgar.

En tales condiciones y ante la estrategia para atender la insatisfacción y demandas sobre la calidad de los servicios médicos, según refiere el Dr. Héctor Fernández Varela Mejía, primer Comisionado Nacional de la Comisión Nacional de

¹ Art. 49 CPEUM

² Art. 90 CPEUM

³ Art. 116 CPEUM

Arbitraje Médico,⁴ se acordó constituir la Comisión Nacional de Arbitraje Médico como un organismo con autonomía técnica a fin de actuar con imparcialidad, equidad y buena fe, al ofrecer a la población alternativas extrajudiciales para la solución de conflictos en la relación médico paciente, tales como: información y asesoría, mediación, conciliación y arbitraje.

La naturaleza jurídica con la que fue creado correspondió a un órgano desconcentrado, es decir, dependiente de la Secretaría de Salud; en consecuencia, el arbitraje médico inicia en México en el año de 1996.

La importancia de la presencia de este organismo es reconocida por propios y extraños.

Los primeros conflictos solucionados fueron generando confianza en la población; por tanto, la meta inicial parece cumplida.

Ahora bien, en el caso específico de la Comisión Nacional de Arbitraje Médico se advierte que es un organismo desconcentrado, dependiente de la Secretaría de Salud como ya se ha apuntado, es metaevaluador especializado en la atención médica, de naturaleza ejecutiva y tiene por finalidad esencial formular recomendaciones generales para mejorar la atención médica. Fue creada con los propósitos siguientes:

- Evitar la medicina defensiva;
- Evitar la cultura litigiosa en la atención médica;
- Fortalecer la relación médico paciente;
- Buscar la solución negociada de las controversias jurídicas entre prestadores y usuarios de servicios médicos, y
- Mejorar la calidad de la atención médica en la República.

Con posterioridad, fueron creándose en las entidades federativas los organismos estatales de arbitraje médico.

En la actualidad existen 27 organismos con diversa naturaleza jurídica, como se verá más adelante.

⁴ Revista de la Facultad de Medicina, UNAM, vol. 43 No. 4 julio-agosto, 2000.

2. Órganos del Estado

Estos órganos tienen características diversas, según su objetivo. El sistema mexicano cuenta con el órgano desconcentrado, el organismo descentralizado y el organismo constitucional autónomo.

2.1 Desconcentrados

El órgano desconcentrado consiste en un apéndice de la administración central; carece de personalidad jurídica, de patrimonio propio, de financiamiento autónomo y, por supuesto, en la mayoría de los casos, de libertad para tomar decisiones. Es, en síntesis, un órgano con cierta distancia de la administración central.

Las características distintivas son:

- Carecen de personalidad jurídica;
- Carecen de patrimonio propio;
- Dependen jerárquica y administrativamente del titular del Poder Ejecutivo y/o Secretario de Estado;
- El titular del órgano desconcentrado es nombrado y removido libremente por el depositario del Poder Ejecutivo o por el Secretario correspondiente, y
- El ejercicio de los recursos financieros, es marcadamente limitado.

Carecen de personalidad jurídica

Este tipo de organismos no tienen personalidad jurídica, en vista de que son un apéndice del órgano central.

Carecen de patrimonio propio

Al no contar con personalidad jurídica, trae como consecuencia el que no puedan tener patrimonio.

Dependen jerárquica y administrativamente del titular del Poder Ejecutivo y/o Secretario de Estado

Precisamente al no contar con personalidad jurídica ni patrimonio propios, estos órganos dependen jerárquica y administrativamente del Ejecutivo, más aún tienden a convertirse en representantes del Poder Ejecutivo.

El titular del órgano desconcentrado es nombrado y removido libremente por el depositario del Poder Ejecutivo o por el Secretario correspondiente

En efecto, el nombramiento y, en su caso, la remoción del titular del órgano desconcentrado, no requiere la aprobación de alguna otra instancia, ya sea del Poder Legislativo, de alguna junta de gobierno o de cualquier otro cuerpo colegiado.

El ejercicio de los recursos financieros, es marcadamente limitado

Es más que evidente; el órgano desconcentrado se encuentra excesivamente limitado en cuanto a los recursos financieros tan importantes para operar.

2.2 Descentralizados

El organismo descentralizado cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios, y si bien forma parte de la administración pública paraestatal, igualmente es un órgano con ciertas libertades que le permiten determinada autonomía.

Sus características fundamentales son:

- Creados por Decreto de la Legislatura o del Ejecutivo;
- Poseen un régimen jurídico propio;
- Cuentan con personalidad jurídica propia, es decir, distinta a la del Estado;
- Cuentan, igualmente, con patrimonio propio;
- Disfrutan de autonomía jerárquica, en relación con el órgano central;
- Poseen régimen fiscal, y
- Están sujetos a un control o tutela por parte del Estado, acerca de su actuación.

Son creados por Decreto de la Legislatura o del Ejecutivo

Los órganos descentralizados son creados por un acto legislativo, esto es, por decreto del ejecutivo, federal o estatal, o por decreto de las legislaturas federal o estatales.

Poseen un régimen jurídico propio

Los organismos descentralizados cuentan con decreto de creación al que suele denominarse “Ley Orgánica”; este ordenamiento es precisamente el que contiene el régimen jurídico, el cual regula su personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y su actividad.

Cuentan con personalidad jurídica propia, es decir, distinta a la del Estado

La personalidad jurídica deriva del acto que crea al organismo y difiere absolutamente de la forma de creación de personas jurídicas colectivas reguladas por el Derecho Civil y el Mercantil, pues en tanto que éstas surgen por el grupo de personas físicas que las organiza y las dota de patrimonio, los organismos descentralizados son creados mediante un acuerdo político-administrativo y por normas de derecho público.

Cuentan, igualmente, con patrimonio propio

El tener un patrimonio propio es consecuencia necesaria de contar con personalidad jurídica propia y es precisamente el conjunto de bienes y derechos con que cuentan para el cumplimiento de su objeto. El patrimonio se puede conformar con bienes que son del dominio público; igualmente son parte del patrimonio el conjunto de bienes y derechos sujetos al régimen de derecho privado y de los que se puede disponer libremente; por último, también pueden formar parte los subsidios, aportaciones e ingresos propios.

Disfrutan de autonomía jerárquica, en relación con el órgano central

Esta característica es fundamental para llevar a cabo las actividades encomendadas por la ley; la libertad otorgada, permite el ejercicio de las funciones con la autonomía requerida.

Poseen régimen fiscal

Generalmente las leyes orgánicas de los organismos descentralizados establecen, por las actividades propias de su objeto, que están exentos del pago de impuestos federales, locales y municipales.

Están sujetos a un control o tutela por parte del Estado, acerca de su actuación

Particularmente en lo concerniente a los fondos públicos que ejercen con motivo de sus funciones, para tal efecto se constituyen en vigilantes los órganos de las contralorías del ejecutivo y los de las auditorías del poder legislativo.

2.3 Constitucionales Autónomos

El organismo constitucional autónomo surge hace pocos años en el sistema mexicano, cuenta con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía financiera y decisoria; es, ante todo, un órgano con sólida presencia, tanta que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo ha considerado a la par de los poderes públicos tradicionales⁵.

Las principales características de estos organismos son:

- Deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución;
- Deben mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación;
- Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera, y
- Deben atender funciones primarias u originarias o bien coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

⁵ Tesis registros: 170238, 170239 y 172456.

Deben estar establecidos y configurados directamente en la Constitución

Una característica distintiva de este tipo de órganos, es que estén expresamente contemplados en la Constitución Política Estatal o Federal, según el caso.

Deben mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación

Esta es una condición necesaria, ya que su naturaleza se orienta a atender un aspecto coyuntural del Estado.

Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera

Ambas, la autonomía e independencia, son estrictamente necesarias para realizar cabalmente las funciones encomendadas por la ley, desde luego, con estricto respeto al marco jurídico.

Deben atender funciones primarias u originarias o bien coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad

Se trata, en principio, de una especie de delegación de facultades que hace el Estado en favor de estos organismos para atender una función primaria del propio Estado en beneficio de la sociedad; luego entonces, la nota distintiva de un órgano constitucional autónomo es que su creación se justifica para la atención de funciones primarias u originarias o bien coyunturales del Estado.

3. La naturaleza jurídica de los Órganos de Arbitraje Médico en el país

Es bien sabido que en la República Mexicana existen 27 organismos de arbitraje médico, incluyendo el nacional; 13 tienen la naturaleza de órganos desconcentrados, 13 son organismos descentralizados y solo 1 es organismo constitucional autónomo.

Lo anterior demuestra cual es el estado del arbitraje, cuáles las facultades y cuáles, por consiguiente, las intenciones para estos organismos.

Los organismos actuales son:

1. COMISIÓN NACIONAL DE ARBITRAJE MÉDICO.
2. COMISIÓN DE ARBITRAJE MÉDICO PARA EL ESTADO DE AGUASCALIENTES.

3. COMISIÓN DE ARBITRAJE MÉDICO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA.
4. COMISIÓN ESTATAL DE ARBITRAJE MÉDICO DE CAMPECHE.
5. COMISIÓN ESTATAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE MÉDICO DEL ESTADO DE CHIAPAS.
6. COMISIÓN COAHUILENSE DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE MÉDICO.
7. COMISIÓN DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE MÉDICO DE COLIMA.
8. COMISIÓN ESTATAL DE ARBITRAJE MÉDICO DE GUANAJUATO.
9. COMISIÓN ESTATAL DE ARBITRAJE MÉDICO DE GUERRERO.
- 10.COMISIÓN DE ARBITRAJE MÉDICO DEL ESTADO DE HIDALGO.
- 11.COMISIÓN DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE MÉDICO DEL ESTADO DE MÉXICO.
- 12.COMISIÓN DE ARBITRAJE MÉDICO DEL ESTADO DE JALISCO.
- 13.COMISIÓN ESTATAL DE ARBITRAJE MÉDICO DE MICHOACÁN.
- 14.COMISIÓN ESTATAL DE ARBITRAJE MÉDICO DE MORELOS.
- 15.COMISIÓN ESTATAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE MÉDICO PARA EL ESTADO DE NAYARIT.
- 16.COMISIÓN ESTATAL DE ARBITRAJE MÉDICO DE NUEVO LEON.
- 17.COMISIÓN ESTATAL DE ARBITRAJE MÉDICO DE OAXACA.
- 18.COMISIÓN ESTATAL DE ARBITRAJE MÉDICO DE PUEBLA.
- 19.COMISIÓN DE ARBITRAJE MÉDICO DEL ESTADO DE QUERÉTARO.
- 20.COMISIÓN ESTATAL DE ARBITRAJE MÉDICO DE SAN LUIS POTOSÍ.
- 21.COMISIÓN DE ARBITRAJE MÉDICO DEL ESTADO DE SINALOA.
- 22.COMISIÓN DE ARBITRAJE MÉDICO DEL ESTADO DE SONORA.
- 23.COMISIÓN ESTATAL DE CONCILIACIÓN Y ARBITRAJE MÉDICO DE TABASCO.
- 24.COMISIÓN ESTATAL DE ARBITRAJE MÉDICO DE TAMAULIPAS.
- 25.COMISIÓN ESTATAL DE ARBITRAJE MÉDICO DE TLAXCALA.
- 26.COMISIÓN DE ARBITRAJE MÉDICO DEL ESTADO DE VERACRUZ.
- 27.COMISIÓN DE ARBITRAJE MÉDICO DEL ESTADO DE YUCATÁN.

4. ¿Hacia una naturaleza jurídica unificada?

Es una pregunta un tanto difícil de responder y más lo es pretender que todas las legislaturas estatales tengan la misma visión.

No obstante, parece que este es un marco apropiado para emitir una opinión.

Es factible que los organismos de arbitraje médico se constituyan todos con la misma naturaleza jurídica y es precisamente la de organismos descentralizados del estado, incluyendo a la Comisión Nacional de Arbitraje Médico.

La descentralización que se sugiere no es la que deriva de un acto del poder ejecutivo, sino la que proviene de un acuerdo político de la legislatura federal o estatal, según la competencia.

La forma descentralizada del ejecutivo significaría dependencia y cercanía quizá no recomendables para el ejercicio cabal de las funciones, en tanto que la descentralización del estado, otorgaría libertad y autonomía, con sujeción, por supuesto, al orden jurídico nacional, esto es, tal descentralización no sería una patente de libertinaje o de inmunidad.

La descentralización del estado, para los fines específicos de los órganos de arbitraje médico, debe ser con base en una ley orgánica que, en forma expresa y con claridad absoluta, determine la no aplicación de la legislación expedida para regular a las entidades paraestatales, particularmente en lo tocante a todos los aspectos de gobierno, como puede ser su organización y funcionamiento.

Y más aún, no dejará de ser conveniente la reforma de la legislación paraestatal para excluir expresamente de su ámbito a los órganos de arbitraje médico.

Las razones, entre otras, son las siguientes:

- a)** Es la evolución natural del organismo;
- b)** Necesitan independencia y autonomía para cumplir cabalmente con su objetivo;

- c) Requieren de un presupuesto y, en consecuencia, autonomía financiera, que les permita actuar y resolver con libertad, y
- d) México requiere, hoy más que nunca, la existencia y el funcionamiento cabal de medios alternos que resuelvan conflictos sin tanto desgaste y enfrentamiento de las partes.

Lo expuesto anteriormente no agota, en modo alguno, las circunstancias y límites que deben guiar el funcionamiento de estos organismos, así como las personas que lo conformen y dirijan, pues debe presumirse, desde este momento, que las Comisiones de Arbitraje Médico, con la amplitud de facultades que les corresponderían, estarían en manos de expertos con conciencia de la enorme responsabilidad depositada en sus manos y que tendrán en alta estima que las facultades que se confieran deben ser ejercidas con sabiduría, prudencia, valentía y honradez.

5. Conclusiones

PRIMERA.- Los organismos de arbitraje médico responden a una necesidad apremiante en el sistema mexicano.

SEGUNDA.- Los organismos de arbitraje médico cumplen con sus funciones, en las medidas de sus posibilidades y de acuerdo con su naturaleza jurídica.

6. Propuestas

PRIMERA.- Unificar la naturaleza jurídica de los organismos de arbitraje médico en la república mexicana, con la intención de contar con las mismas atribuciones y obligaciones.

SEGUNDA.- Pugnar porque se constituyan con el carácter de Organismos Descentralizados del Estado, no del Ejecutivo, con la finalidad de proporcionar un servicio eficaz y eficiente a la comunidad.