

## CAPÍTULO X

## MARCO JURÍDICO

**MÉXICO**

Comité Nacional  
para la Seguridad en Salud



Este manual se instrumenta tomando como base lo siguiente:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley General de Protección Civil.
- Ley General de Salud.
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- Ley de los Institutos Nacionales de Salud.
- Ley Federal de Sanidad Animal.
- Ley de la Comisión de los Derechos Humanos.
- Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Sanidad Internacional.
- Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica.
- Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Investigación para la Salud.
- Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Control Sanitario de Actividades, Establecimientos, Productos y Servicios.
- Reglamento de Insumos para la Salud.
- Reglamento de Control Sanitario de Productos y Servicios.
- Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Publicidad.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Salud.
- Decreto por el que se crea la Comisión Federal para la Protección contra Riesgos Sanitarios.
- Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.
- Programa Nacional de Salud 2001-2006.
- Acuerdo por el que se crea el Comité Nacional para la Seguridad en Salud. Diario Oficial de la Federación, 22 de septiembre de 2003.
- Acuerdo por el que se instituye en la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, el Sistema Nacional de Emergencia en Salud Animal, 16 de febrero de 1988.
- NOM-012-SSA1-1993, Requisitos sanitarios que deben cumplir los sistemas de abastecimientos de agua para uso y consumo humano públicos y privados.
- NOM-017-SSA2-1994, para la Vigilancia Epidemiológica.
- NOM-026-SSA2-1998, para la Vigilancia Epidemiológica, Prevención y Control de las Infecciones Nosocomiales.
- NOM-048-SSA1-1993, que establece el método normalizado para la evaluación de riesgos a la salud como consecuencia de agentes ambientales.
- NOM-087-ECOL-SSA1-2002, Protección ambiental - Salud ambiental - Residuos peligrosos biológico infecciosos - Clasificación y especificaciones de manejo.
- NOM-168-SSA1-1998, del expediente clínico.
- NOM-178-SSA1-1998, que establece los requisitos mínimos de infraestructura y equipamiento de establecimientos para la atención médica de pacientes ambulatorios.
- NOM-197-SSA1-2000, que establece los requisitos mínimos de infraestructura y equipamiento de hospitales y consultorios de atención médica especializada.
- Ámbito de competencia de la Comisión de Arbitraje Médico.
- NOM-036-2002, Prevención y Control de Enfermedades. Aplicación de vacunas, toxoides, sueros antitoxinas e inmunoglobulinas en el humano.

## COMISIÓN NACIONAL DE LOS DERECHOS HUMANOS

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) se suma al esfuerzo de las instituciones participantes en el Comité Nacional para la Seguridad en Salud, para la atención médica de la influenza en caso de pandemia; en este esfuerzo, la CNDH participa, porque es encomiable la finalidad perseguida, esto constituye una manifestación tangible del interés que se tiene en proteger la salud de la población de México, y con lo cual se cumple con lo estipulado en el artículo 4º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Comisión Nacional reitera su posición de colaborar en este plan y a tal efecto, también insiste en centrar esfuerzos para ofrecer de la mejor manera posible los beneficios del programa emprendido por el Comité Nacional para la Seguridad en Salud, con el propósito de convencer a la mayor parte de la población de la necesidad de vacunarse y de esta manera evitar riesgos.

La CNDH contribuirá conforme lo establece su legislación en la intervención de los trabajos que se realicen, a fin de que el individuo en todo momento no sea afectado con la trasgresión de sus derechos fundamentales por actuaciones de las autoridades, para la obtención de una decisión libre e informada de la población que participa en este Plan Nacional.

La CNDH deberá participar desde la emisión de la normatividad, supervisar y velar por que se cumplan las condiciones y acciones ajustadas a derecho y en beneficio de la comunidad, la intervención de esta Comisión, incluirá las medidas que adopte el gobierno mexicano.

El interés de la CNDH no se limita a la simple atención de las presuntas Violaciones a derechos humanos de las personas infectadas o no por la pandemia sino que los derechos humanos deben ser un componente indispensable en la elaboración de cualquier programa que tienda hacia el control de la pandemia, la dignidad del ser humano debe ser el objetivo central de todo programa, toda acción, de todo esfuerzo del estado, tanto en lo político, económico y social, por igual en lo individual y colectivo.

La CNDH tiene como objetivo principal tutelar los derechos humanos dentro del territorio nacional, vigilar que no se violenten los derechos humanos de las personas respecto a las actuaciones de los servidores públicos que cumplan con las normas de la ley sanitaria, al trato que reciben, el cumplimiento con el protocolo, que no exista ningún rasgo, característica o condición que sea propia de un individuo y que se le distinga de los demás, puede modificar cuantitativa y cualitativamente el goce de sus derechos.

Para salvaguardar los derechos humanos de las personas contagiadas, se protege la salud de la sociedad en su conjunto y evita la discriminación que se presenta en perjuicio de las personas afectadas por el virus causante de la pandemia, así como quienes las rodean, y que constituye uno de los obstáculos para el desarrollo del programa de vacunación.

También debe recordarse que la pandemia afecta con mayor fuerza a las personas que carecen de recursos económicos y se encuentran imposibilitadas para llevar a cabo las medidas necesarias que les permitan prevenir la infección, en especial los grupos vulnerables, en donde no es posible aceptar esta situación y mantener una actitud de indiferencia; la gravedad del problema nos obliga a actuar de inmediato y nuestra condición de seres humanos así lo reclama.

Tener presente un problema que puede surgir como es la discriminación, en particular aquella que afecta a las personas que hoy en día pertenecen a los sectores marginados de la sociedad para no crear obstáculos en el control de la pandemia.

Esta situación remarca la importancia que reviste una mayor y mejor educación de la población que se traduzca en la debida información sobre la pandemia y también no se debe soslayar la necesidad de contar con una información clara y precisa, que respete las características sociales, culturales y religiosas de las distintas comunidades, y que busque el fortalecimiento a favor de los derechos humanos.

Se incluye que para mejores resultados es necesario una amplia difusión e incesante publicidad, lo que traerá como consecuencia la aceptación de los propósitos a alcanzar; lograr que la población acepte que le sea aplicada la vacuna a través de una información certera, verídica y convincente de los riesgos que se corren por no acceder a vacunarse, debe ser una tarea necesaria, y que también se encuentra en el marco de respeto de los derechos humanos.

Se debe considerar el criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativa al ingreso de los extranjeros a territorio nacional en cuanto al control sanitario necesario e indispensable, en razón de que los reglamentos y disposiciones sanitarias deberán practicarse los reconocimientos médicos a todo pasajero, por que la finalidad que se persigue con esa reconocimiento es de índole sanitaria, debido a que la pandemia o las enfermedades que se pretenden evitar mediante la mencionada inspección, se pueden propagar al ingresar al territorio nacional.

Cabe destacar, que los derechos humanos de la tercera generación, que corresponden a los derechos colectivos y del ambiente como lo son al desarrollo y a un ambiente sano, la vigencia de los mismos se encuentra subordinada al nivel de desarrollo de cada país. El derecho al desarrollo, se define como aquel del cual toda persona y todos los pueblos tienen el poder de participar en el proceso de desarrollo y obtener una parte equitativa en los beneficios proporcionados por el mismo.

El desarrollo es considerado internacionalmente como un componente esencial de los derechos humanos, en donde exista una voluntad efectiva de parte de todos para cumplir del modo más eficiente y posible los innumerables acuerdos internacionales que han sido aceptados por nuestro país, a fin de ampliar la acción colectiva internacional e invertir recursos en los programas para prevenir el curso de la pandemia, así como desarrollar una tercera generación de investigaciones basadas en los derechos humanos en los que exista la suficiente evidencia para demostrar la efectividad de los programas de prevención, y evaluarla para las intervenciones frente a este problema de salud.

Es importante que la sociedad en general conozca con detalle los planes de acción que compromete el gobierno federal, así como las obligaciones de carácter vinculante, para que ante la pandemia participen los países que por una u otra causa se encuentren vinculados con el nuestro, en el área de salud. Desde un marco de derechos humanos, deben aceptar la idea de proteger aspectos básicos o mínimos de los derechos sociales.

Por ello, los estados tienen la obligación de respetar, proteger y garantizar el cumplimiento del derecho a la salud en forma universal e interdependiente con el resto de los derechos

humanos y en un marco de derechos humanos, aspectos importantes para aumentar la responsabilidad de los gobiernos, del sector privado, de la cooperación internacional y de la sociedad en general con la salud.

De igual manera, hacemos nuestra la opinión de tomar en cuenta los criterios internacionales que el Gobierno Mexicano ha ratificado incluyendo los emitidos por la Organización de las Naciones Unidas y la Organización Mundial de la Salud.

Bajo este esquema, la CNDH contribuirá en este programa de Plan Nacional, en términos de lo dispuesto en la fracción XI del artículo 6° de la Ley de esta Comisión Nacional, con el propósito de que se concrete el mandato de proteger la salud de la población a que se refiere el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por tanto, la participación de la CNDH se inscribe, en el marco de la función destinada a ejecutar programas que eviten la violación de derechos humanos.

## COMISIÓN NACIONAL DE ARBITRAJE MÉDICO

La Comisión Nacional de Arbitraje Médico, surge por Decreto Presidencial en junio de 1996. En el considerando de este documento se describe el ámbito de competencia de esta Institución, que a la letra dice:

Que los mexicanos reciben servicios médicos en los que participan instituciones públicas y privadas, así como profesionales de la salud que ejercen libremente su actividad, con el objeto común de proteger, promover y restaurar la salud de los habitantes del país;

Que para lograr tal objetivo, es pertinente contar con un órgano al cual puedan acudir los usuarios y prestadores de servicios médicos para dilucidar, en forma amigable y de buena fe, posibles conflictos derivados de la prestación de dichos servicios, con lo cual se contribuirá a evitar grandes cargas de trabajo para los órganos jurisdiccionales, sin sustituirlos".

Lo anterior circunscribe el ámbito de acción de esta Institución al análisis del acto médico que ya ha sido efectuado a un paciente, de modo que se pueda analizar esta intervención a la luz de la Lex artis médica, al apego de la normatividad en el campo vigente y desde luego con apego a la ética médica.

Lo anterior se refuerza en el artículo 2° de dicho Decreto, en donde se menciona que: "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". Para poder resolver un conflicto suscitado entre un usuario y el prestador, dicho servicio debió haberse llevado a cabo.

Por otra parte, es de hacer notar que la misión de esta Institución es el propiciar relaciones sanas entre los profesionales de la salud y sus pacientes.

La CONAMED es una instancia que por medios alternos de resolución de controversias, las partes manifiestan su voluntad de someterse a los diversos procedimientos que les permitan dirimir la controversia, en un ambiente de respeto e imparcialidad y siempre bajo el principio de buena fe y respetando los valores institucionales.



La Comisión solo emite opiniones o recomendaciones en los casos que sean de su estricta competencia (Artículo 4º, fracción 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).

Ante las medidas adoptadas para hacer frente a un supuesto riesgo o control sanitario, los posibles conflictos que se suscitarían por tales medidas, atendiendo las circunstancias de tiempo, forma, lugar y prioridad estarían fuera del objeto de la Comisión.

Para una emergencia sanitaria, o estado de excepción, se deberá hacer valer lo citado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 29.-En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los Titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión... podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo...

*Pero ante todo, los derechos fundamentales (libertad, vida, salud, etc.), aunque disminuidos temporalmente por la circunstancia en cuestión, están bajo la responsabilidad estatal y en su momento los actores principales darán cuenta de sus acciones ante las instancias correspondientes; incluso, una vez terminado el conflicto aquellos ciudadanos que recibieron intervenciones médicas podrían presentar su queja ante la Comisión para que se investigara una supuesta mala práctica.*

## SISTEMA NACIONAL DE PROTECCIÓN CIVIL

Tomando en consideración la dinámica de la protección civil y la evolución de la Administración Pública Federal, se hace necesaria la actualización del Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil para regular y orientar las actividades del sector público, integrando contenidos que fortalezcan la coordinación y articulación de políticas y acciones, con una visión integral y armónica, y al mismo tiempo, conservando aquellos conceptos definiciones y disposiciones que en la experiencia de su aplicación han constituido un acierto.

Ello con el propósito de contribuir a mejorar el funcionamiento de todas y cada una de las partes, dentro de un real y auténtico Sistema.

Así, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, que establece como estrategia central en materia de protección civil transitar de un Sistema Nacional de Protección Civil reactivo a uno preventivo, con la corresponsabilidad y participación entre los tres órdenes de gobierno, la población y los sectores social y privado<sup>1</sup> se elaboró el Programa Nacional de Protección Civil 2001 - 2006, entre cuyas líneas de acción se propone la actualización del Manual de Organización y Operación del Sistema Nacional de Protección Civil, para precisar la forma, alcances y modalidades de actuación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, y de coordinación y concertación entre éstas y los gobiernos estatales y municipales y los sectores social y privado.

El Sistema Nacional de Protección Civil en general y los distintos programas que lo integran, contienen gran cantidad de acciones interactuantes, que generan una alta necesidad de coordinación entre las dependencias y organismos participantes.

Para ello, y con el fin de asegurar la intervención ordenada en la realización de sus tareas, se definen las funciones específicas de participación requeridas para llevar a cabo los subprogramas de prevención, auxilio y recuperación.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal participan en el Sistema Nacional de Protección Civil en dos vertientes: La primera se relaciona con el logro del objetivo básico del Sistema Nacional de Protección Civil: proteger a las personas, familias y comunidades, ante la eventualidad de un desastre provocado por fenómenos perturbadores de origen natural o antropogénico, a través de acciones que prevengan, reduzcan o eliminen la pérdida de vidas, la afectación de la planta productiva, la destrucción de bienes materiales y el daño a la naturaleza, así como la interrupción de las funciones esenciales de la sociedad; y la segunda se refiere a la integración y operación de Unidades Internas de Protección Civil, como parte de sus propias estructuras de organización, incorporando la materia de protección civil en sus reglamentos internos. Las unidades Internas de Protección Civil tienen la responsabilidad de elaborar, instrumentar y operar los Programas Internos de Protección Civil en cada uno de sus inmuebles.

En este contexto, corresponde a la Secretaría de Gobernación la Coordinación Ejecutiva del Sistema, a través de la cual establece y mantiene la coordinación y comunicación necesaria con y entre los municipios, entidades federativas, dependencias, organismos e instituciones involucradas en los subprogramas de prevención, auxilio y recuperación; y se prevén dos tipos más de participación que permiten asumir obligaciones de colaboración solidaria entre las instancias integrantes del Sistema, con énfasis en la filosofía preventiva, sin que por ello se descuiden previsiones obligadas para reaccionar ante una situación de emergencia o desastre, ya que prepararse para reaccionar eficazmente, también es prevención. Con la estructura propuesta de participación se aprovecharán las experiencias, recursos y funciones.

Se presentan también los órganos de apoyo para los integrantes del Sistema Nacional de Protección Civil: El Consejo Nacional de Protección Civil, el Comité Nacional de Emergencias y el Centro Nacional de Operaciones.

### **Planes de emergencia.**

Instrumento orientado a dar una respuesta oportuna, adecuada y coordinada ante una situación de emergencia. Consiste en la organización de las acciones, personas, servicios y recursos disponibles con base en la evaluación de riesgos, preparación de la comunidad y respuesta local.

### **Coordinación de emergencia.**

Consiste en el establecimiento de sistemas y mecanismos para la adecuada coordinación de las dependencias, entidades, organismos, sectores y recursos que intervienen en las acciones de atención durante una situación de emergencia o desastre.

### **Seguridad.**

Acciones de protección a la población contra riesgos de cualquier tipo, susceptibles de afectar la vida, la paz social y bienes materiales en una situación de emergencia o desastre.



## **Salud.**

Acciones orientadas a proporcionar los servicios médicos necesarios que permitan salvar vidas, prevenir enfermedades y evitar epidemias ante una emergencia o desastre.

## **Comunicación social de la emergencia.**

Acción orientada a brindar información oportuna y veraz a la población e instituciones, creando confianza, reduciendo la ansiedad y diluyendo rumores.

## **De la Declaratoria de emergencia.**

Ante la inminencia de que ocurra un desastre natural que ponga en riesgo la vida humana en el territorio nacional y cuando la rapidez de la actuación por parte del Sistema sea esencial, la Secretaría de Gobernación, a través de la Coordinación General de Protección Civil, podrá emitir una Declaratoria de Emergencia y erogar con cargo al Fondo Revolvente asignándolos montos para atenuar los efectos del posible desastre, mediante acciones encaminadas a la protección de la vida, la salud, alimentación, suministro de agua y albergue temporal, de manera complementaria y coordinada con las entidades federativas.

## **Del Comité Nacional de Emergencias.**

Órgano encargado de la coordinación de acciones y toma de decisiones en situaciones de emergencia y desastre ocasionada por la presencia de fenómenos perturbadores que pongan en riesgo a la población, bienes y entorno, sin menoscabo de lo establecido en la ley general de protección civil y será constituido por los titulares o un representante de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con rango no inferior al de Director General; así como por un representante de las entidades federativas, y por los invitados que se considere importante su participación; El Comité estará presidido por el Presidente de la República o el Secretario de Gobernación, y tendrá las siguientes atribuciones:

- Analizar la situación de emergencia o desastre que afecta al país, a fin de evaluar el alcance del impacto y formular las recomendaciones necesarias para proteger a la población, sus bienes y su entorno;
- Determinar las medidas urgentes que deben ponerse en práctica para hacer frente a la situación, así como los recursos indispensables para ello;
- Proveer los medios materiales y financieros necesarios para las acciones de auxilio, recuperación y reconstrucción;
- Vigilar el cumplimiento de las acciones acordadas y dar seguimiento a la situación de emergencia o desastre hasta que ésta haya sido superada;
- Emitir boletines y comunicados conjuntos hacia los medios de comunicación y público en general.

El Comité será convocado para sesionar en forma extraordinaria por el Presidente de la República o el Secretario de Gobernación cuando se presenten situaciones extremas de emergencia o desastre o cuando la probabilidad de afectación por un fenómeno perturbador es muy alta, poniendo en inminente riesgo a grandes núcleos de población e infraestructura del país.

## **Del Centro Nacional de Operaciones.**

Instancia operativa que integra sistemas, equipo, documentos y demás instrumentos que contribuyen a facilitar a los integrantes del Sistema Nacional, la oportuna y adecuada toma de decisiones. La Secretaría de Gobernación determinará las acciones y medidas necesarias para que este centro cuente en todo momento con las condiciones, infraestructura e información actualizada, que permitan su utilización en toda circunstancia de emergencia o desastre.



*El Plan Nacional de Preparación y Respuesta  
ante una Pandemia de Influenza (versión: julio, 2006)*  
se terminó de imprimir en el mes de  
diciembre de 2006, en la Dirección General de Epidemiología.