

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE  
MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**“LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL  
DEL ESTADO POR DEFICIENCIA EN LA  
PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS MÉDICOS  
INSTITUCIONALES”  
(CON ANÁLISIS DE CASOS PRÁCTICOS)**

**TESIS PARA OBTENER EL GRADO DE:**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**PRESENTA:**

Alumno: ANTONIO GÓMEZ MORENO

ASESOR: RAQUEL SANDRA CONTRERAS LÓPEZ



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

**TEMA:**

**“LA RESPONSABILIDAD PATRIMONIAL  
DEL ESTADO POR DEFICIENCIA EN LA  
PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS MÉDICOS  
INSTITUCIONALES”**

**(CON ANÁLISIS DE CASOS PRÁCTICOS)**

Alumno: ANTONIO GÓMEZ MORENO

## ÍNDICE

	PÁG.
<b>INTRODUCCIÓN</b>	I
<b>ANTECEDENTES</b>	II
<b>CAPÍTULO 1</b>	
<b>EL MARCO LEGAL DE LOS SERVICIOS DE SALUD</b>	1
1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	1
1.2. Ley General de Salud.	2
1.3. Ley del Seguro Social.	5
1.4. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).	8
<b>CAPÍTULO 2</b>	
<b>ANTECEDENTES Y CARACTERÍSTICAS DE LA QUEJA MÉDICA</b>	10
2.1. Los factores que intervienen en la manifestación de la Queja Médica.	11
2.2. La queja y la insatisfacción de la población con los servicios médicos.	12
2.3. Los motivos oficiales de la Queja Médica.	13
2.3.1. Deficiencia Médica Institucional por Tipo de Unidad Médica.	14
2.3.2. Deficiencia Médica Institucional por Tipo de Motivo.	16
2.3.3. Servicios Médicos con Mayor Número de Deficiencias Médicas.	17
2.4. La Queja Médica como Indicador de la Deficiencia del Servicio Médico Institucional.	17
2.5. El Incumplimiento en la Obligación del Estado de Prestar el Servicio Médico.	18
2.5.1. La Responsabilidad de la Administración Pública por culpa del Servicio Público.	19
<b>CAPÍTULO 3</b>	
<b>ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA QUE CONOCEN DEL INCUMPLIMIENTO EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS MÉDICOS INSTITUCIONALES</b>	22
3.1. Autoridades internas del IMSS y del ISSSTE.	23
3.1.1. Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).	23
3.1.2. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).	25
3.2. Comisión Nacional de Arbitraje Médico (CONAMED).	26
3.3. Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).	28

<b>3.4. Procuraduría General de la República (PGR).</b>	29
<b>3.5. Secretaria de la Función Pública (SFP).</b>	30

## **CAPÍTULO 4**

<b>PERSPECTIVA LEGAL DE LA PRETENSIÓN DE LAS QUEJAS MÉDICAS</b>	32
---	----

<b>4.1. La Resolución de la Queja Médica como Acto Administrativo.</b>	33
<b>4.2. Mecanismos Administrativos para iniciar una Queja Médica.</b>	34
4.2.1. Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA).	35
4.2.2. Reglamento de Quejas Médicas y Solicitudes de Reembolso del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.	36
4.2.3. Instructivo para el Trámite y Resolución de las Quejas Administrativas ante el Instituto Mexicano del Seguro Social.	37
4.2.4. Recursos Administrativos.	39
4.2.4.1. Diferencias entre el Recurso Administrativo y el Juicio Contencioso Administrativo.	41
4.2.4.2. El Recurso Administrativo en el Derecho Constitucional Mexicano.	41
4.2.4.3. Recurso de Revisión.	42
4.2.4.4. La opción de los Recursos Administrativos.	44
<b>4.3. Marco Conceptual de la Responsabilidad Civil.</b>	45
4.3.1. Responsabilidad Civil.	45
4.3.1.1. La Responsabilidad Civil, ya sea por hecho ilícito, ya sea por Responsabilidad Objetiva y la Ley en el ámbito del Derecho Administrativo.	46
4.3.1.2. La Indemnización.	47
4.3.1.3. Derecho Personal Indemnizatorio, proveniente de Conducta Ilícita.	47
4.3.1.4. Derecho Personal Indemnizatorio, proveniente de Conducta Lícita.	48
4.3.1.5. Daños y Perjuicios.	49
4.3.1.6. Daños y Perjuicios Consecuenciales o Residuales.	49
4.3.1.7. Derechos de la Personalidad.	50
4.3.1.8. Objeto de los Derechos de la Personalidad.	51
4.3.1.9. El Daño Moral.	52
4.3.2. Responsabilidad Directa.	54
4.3.3. Responsabilidad Objetiva.	54
4.3.4. Responsabilidad Subjetiva.	55
4.3.4.1. Derechos Subjetivos.	56
4.3.5. Responsabilidad Indirecta.	56
4.3.6. Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (LFRPE).	57
4.3.6.1. Los actos administrativos irregulares y la reparación del daño.	59
4.3.6.2. Daño personal y daño moral.	61
4.3.6.3. Indemnizaciones.	63
4.3.6.4. Prescripción.	69
	70

<b>4.4. Proceso Jurisdiccional Administrativo.</b>	
4.4.1. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	70
4.4.2. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (LOTFJFA).	72
4.4.3. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA).	74
4.4.4. La Demanda de Nulidad (Juicio Contencioso Administrativo).	76
4.4.4.1. Incidentes.	81
4.4.4.2. Pruebas y Cierre de Instrucción.	82
4.4.4.3. Sentencia.	82
4.4.5. Recursos en el Juicio Contencioso Administrativo.	84
4.4.5.1. Recurso de Reclamación.	84
4.4.5.2. Recurso de Revisión.	85
4.4.5.3. La Queja.	87
4.4.6. Sistema de Justicia en Línea y Juicio en Línea.	90
4.4.6.1. Juicio en Línea.	90
4.4.6.2. Promociones a través del Sistema de Justicia en Línea.	92
4.4.6.3. Expediente Electrónico.	93
4.4.6.4. Notificaciones.	93

## **CAPÍTULO 5**

### **REVISIÓN DE CASOS**

5.1. Retraso mental por atención de parto.	95
5.2. Osteomielitis por colocación de prótesis fallida.	97
5.3. Traumatismo Craneoencefálico por caída en Síndrome Postetílico.	99

<b>CONCLUSIONES</b>	101
---------------------	-----

<b>PROPUESTAS</b>	103
-------------------	-----

<b>GLOSARIO</b>	104
-----------------	-----

<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	106
---------------------	-----

### **ANEXOS**

## INTRODUCCIÓN

El Capítulo 1, lo refiero al marco legal de los servicios de salud, se inicia con la Carta Magna que consagra el derecho a la protección de la salud en su artículo 4o, asimismo se hace referencia a las principales leyes que rigen la prestación de los servicios de salud y por supuesto la actividad médica. La regulación de la prestación de los servicios médicos institucionales se encuentra en las diferentes leyes y reglamentos que se han establecido para tal efecto, por tal motivo es un punto trascendental que se aborda en este Capítulo. Asimismo, se comentan las principales regulaciones sanitarias en cuanto a la prestación de servicios médicos y la forma en que se deben otorgar a la población en general y en particular, a los derechohabientes de los diferentes Institutos de Seguridad Social que prestan servicios médicos.

El Capítulo 2, lo dedico a los antecedentes y características de la queja médica, a efecto de dar una perspectiva general de los diversos factores que la originan, analizando de una forma simple los factores que ocasionan el incumplimiento en la prestación de los servicios médicos y consecuentemente, la molestia a los usuarios de los servicios de salud, por parte del prestador de servicios médicos, también, doy un panorama general de las características más comunes de las quejas médicas en cuanto a los lugares y sitios dentro de las unidades médicas donde más frecuentemente se observan este tipo de acontecimientos.

En el Capítulo 3, hago referencia a los organismos de la Administración Pública que conocen del incumplimiento en la prestación de los servicios médicos institucionales; y abordo el tema de las diferentes instancias que tiene los usuarios insatisfechos con la prestación de servicios médicos, a efecto de presentar sus quejas o denuncias por el incumplimiento en la obligación de los servicios médicos institucionales, esto es, los medios con los que cuenta la población inconforme con la atención médica que se le dio a efecto de hacerlos valer ante las diversas autoridades competentes y organismos gubernamentales, que conocen e incluso resuelven la insatisfacción de los usuarios de los servicios médicos.

En el Capítulo 4, doy una perspectiva legal de las quejas médicas, abordando el tema de la responsabilidad civil, objetiva y subjetiva en la que incurre el Estado, así como la presentación formal de la queja médica por la deficiencia de los servicios médicos y la presentación formal ante la autoridad administrativa y en la vía jurisdiccional correspondiente, dando con ello una visión amplia de los mecanismos legales con los que cuenta la víctima de un hecho ilícito para demandar el cumplimiento en las obligaciones indemnizatorias por parte de los prestadores del servicio médico institucional y la correspondiente reparación del daño y los perjuicios ocasionados por una atención médica deficiente.

En el Capítulo 5, llevo a cabo la revisión de tres casos verídicos, acontecidos en unidades médicas institucionales en los que se podrá observar y analizar el tipo de atención médica proporcionada en las instituciones públicas de salud, que ejemplifican lo abordado en Capítulos precedentes.

## ANTECEDENTES

Desde que se crearon las instituciones de salud pública en México, en tiempos del virreynato, los servicios médicos que ha prestado el Estado se han visto envueltos en una serie de conflictos motivados por la insuficiencia de recursos para la atención de la población que solicita los servicios médicos.

A finales del siglo XIX, y durante el siglo XX la seguridad social tuvo una relevancia en los gobiernos del mundo, se desarrolló un sentido humano del Estado con la finalidad de apoyar a la población en sus problemas de salud.

México no fue la excepción y posterior a la Revolución Mexicana se establecieron en la Constitución Mexicana, los preceptos que garantizaron el derecho a la salud. Sin embargo, estos no se hicieron realidad de manera inmediata sino hasta el año de 1943 con la creación del Instituto Mexicano del Seguro Social, más adelante en 1960 con la creación del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en 1976 con el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, posteriormente con la creación de los diferentes Institutos de Salud de la Secretaría de Salud; de Petróleos Mexicanos y otras instituciones que fueron creadas en todo el país con fines sociales, destacándose la prestación de servicios médicos para la población. El sentido de la creación de estas instituciones sociales es altamente noble, porque trataba de cubrir una de las necesidades básicas de la población, que es la salud.

Desafortunadamente, la prestación de servicios de salud por parte del Estado se ha quedado sólo en buenas intenciones, y en letra muerta en muchas de las leyes que regulan la materia, originando con ello consecuencias graves, entre las que destacan: la mala práctica médica, las carencias en cuanto a la falta de recursos técnicos, económicos, de infraestructura, humanos, etc. resultando con todo ello, el que el Estado no cumple con la garantía constitucional (derecho a la salud), violando en consecuencia un derecho humano fundamental.

El Estado se involucra en situaciones de deficiencia en la atención médica, que pueden ocasionar quebrantos económicos de gran importancia para la población y de pérdida de credibilidad en cuanto a su función protectora y garante de la seguridad social.

Si el usuario de los servicios médicos se ve afectado por una mala prestación de estos, tiene todo el derecho de proceder contra el Estado y utilizar los mecanismos jurídicos existentes para que se le reparen los daños y los perjuicios producidos ocasionados como consecuencia de una deficiente prestación de los servicios médicos institucionales.

El sistema jurídico y los mecanismos legales se vuelven entonces necesarios para activar la defensa de los particulares en cuanto a las prácticas institucionales en los servicios de salud, los que no deben verse como elementos oportunistas o de guerra contra el Estado, sino como elementos de oportunidad para mejorar la función del Estado en materia de salud pública que



sin duda alguna, contribuyen para construir un México mejor, y para conseguirlo el Estado debe cumplir con las funciones básicas encomendadas, entre las que se destacan: el trabajo, la educación y la salud, ya que para poder ser productivo, se requiere el poder estudiar y para ello se requiere tener salud.

La salud es uno de los elementos básicos para el equilibrio del ser humano, es en principio de cuentas todo, con la salud el ser humano lo puede todo, sin salud no logrará alcanzar sus objetivos de vida, por lo tanto, la salud se convierte en un bien patrimonial tangible, porque se pueda tocar, se ve, se observa, se percibe, en este sentido representa un patrimonio auténtico y tal vez único del ser humano, un patrimonio que le pertenece desde el nacimiento y que debe ser cuidado a toda costa ya sea por el propio individuo o por sus congéneres.

La salud como un bien del individuo, debe ser cuidada en principio por él mismo, si es de ésta forma y el individuo no desarrolla algún tipo de proceso patológico, el fin de su vida llegara eminentemente sin molestar a nadie, pero ¿qué sucede cuando el individuo no puede procurarse el auto cuidado de su salud?; ¿qué sucede cuando ha desarrollado una patología que se escapa de los parámetros normales de salud y debe acudir a la comunidad para que esta le pueda auxiliar?; ¿qué sucede cuando esa comunidad organizada, en forma de Estado presta esa ayuda y no lo hace con los elementos necesarios que se requieren para devolverle al individuo la salud perdida y por el contrario causa un daño mayor al individuo?

El cuestionamiento es sencillo ¿las cosas deben quedarse así o el individuo debe solicitarle al Estado y a sus instituciones que cumplan con el deber que le fue encomendado?

Si el individuo deja las cosas así, sin exigirle al Estado que cumpla con su deber jurídico, entonces el mismo individuo afectado deberá absorber los daños que le fueron ocasionados, situación contraria a derecho.

Si el individuo decide actuar contra el Estado entonces habrá un conflicto que generara un enfrentamiento legal entre el Estado y el particular afectado.

## CAPÍTULO 1

### EL MARCO LEGAL DE LOS SERVICIOS DE SALUD

Existen leyes y normatividad que regulan la actividad de las instituciones de salud y el desempeño de los prestadores de los servicios médicos, y por supuesto, las que establecen el control de los servicios de salud.

El cuidado y protección a la salud de la población, en general se encuentra en las leyes, así el Estado tutela la salud y la vida de la población del país, y son las leyes y la normatividad propia de la actividad médica las que sancionan las irregularidades que se derivan de una mala práctica médica, irregularidades que pueden llegar a producir la muerte de un ser humano, en este caso el daño ocasionado no podrá ser reparado volviendo las cosas al estado en el que se encontraban, porque el cuerpo del ser humano por biología simple, no podrá volver a ser como era antes de que se le dañara.

#### 1.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El derecho a la salud, es de carácter social tiene un rango constitucional por lo que se le incluye en los textos legales, donde se establece que se debe proteger la salud de la población y que se debe contar con los recursos necesarios para salvaguardar su bienestar, para conseguir tal fin se requiere contar con una cobertura en servicios de salud oportuna y de calidad que se identifique y cumpla con la garantía constitucional establecida en la Carta Magna.

Es así, como el derecho a la salud se encuentra garantizado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>1</sup>, en el artículo 4º, tercer párrafo, que dispone:

**“Artículo 4º.-**

**Toda persona tiene derecho a la protección de la salud.** La Ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución”

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos contempla en el artículo 4º las garantías individuales relativas al deber del Estado mexicano de crear políticas de salubridad en todo el país, para garantizar la salud de todos y cada uno de sus habitantes, sean mexicanos o extranjeros, sean residentes permanentes o se encuentren de paso, así como establecer los mecanismos correspondientes mediante los cuales se ofrezcan y presten los servicios médicos, facultando al propio gobierno federal y al gobierno de las

---

<sup>1</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de febrero de 1917.

Entidades Federales y municipios para establecer las normas y procedimientos necesarios para acceder a la atención médica.

Ignacio Burgoa<sup>2</sup> refiere acerca del derecho a la salud que: “El citado derecho subjetivo público tiene como obligación correlativa a cargo de las autoridades del Estado, la consistente en preservar la salud pública y la de todos y cada uno de los individuos que componen la colectividad. Conforme a la Ley General de Salud, reglamentaria de la disposición constitucional transcrita, el derecho a la protección de la salud tiene como finalidad, entre otras muchas: El bienestar físico y mental del hombre para contribuir al ejercicio de sus capacidades”

Una de las preocupaciones más apremiantes de cualquier Nación o Estado es la salud de la población y el garantizarla es una necesidad inherente a una vida próspera y a un régimen gubernamental basado en la democracia, el Estado mexicano no podía ser la excepción respecto a la protección del derecho a la salud por lo que a inicios de la década pasada se hizo patente en México, la necesidad imperiosa de proteger y fortalecer este derecho básico de la población, a cuyo efecto se estableció una política enérgica respecto a la protección de la salud, creándose programas como el “seguro popular”<sup>3</sup> que tienen el objetivo de ampliar la cobertura de los servicios de salud.

Por otro lado, en múltiples ocasiones se ha manifestado a la población derechohabiente de las distintas instituciones de seguridad social que se está cumpliendo de forma oportuna y eficiente con el objetivo de prestar el servicio que se solicita.

## **1.2. Ley General de Salud.**

De la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos artículo 4º, se desprende la Ley General de Salud<sup>4</sup>, y debido a su importancia respecto al tema que trato, enfatizo los siguientes artículos contenidos en ésta, el artículo 1º que regula el derecho a la protección de la salud, el artículo 2º que especifica las finalidades del derecho a la protección de la salud, el artículo 3º que establece los términos en materia de salubridad general, el artículo 27º de los servicios básicos de salud y el artículo 34º de la clasificación de los servicios de salud.

---

<sup>2</sup> Burgoa Orihuela, Ignacio. *Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo*. 7ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2003, p. 393.

<sup>3</sup> Comentario personal del tesista. El Seguro Popular forma parte del Sistema de Protección Social en Salud, para aquellas personas de bajos recursos económicos que no cuentan con empleo o que trabajan por cuenta propia y que no son derechohabientes de ninguna institución de seguridad social. Los afiliados al Sistema de Protección Social en Salud a través del Seguro Popular tienen el acceso a servicios médico-quirúrgicos, farmacéuticos y hospitalarios. Actualmente, el Seguro Popular ofrece una cobertura a 275 intervenciones médicas, las cuales se encuentran descritas en el Catálogo Universal de Servicios de Salud (Fuente: <http://www.seguro-popular.gob.mx>).

<sup>4</sup> Ley General de Salud. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984.

A continuación, con el objeto de tener presente la regulación citada, transcribo los artículos en mención:

“**Artículo 1°.** La presente Ley reglamenta el derecho a la protección de la salud que tiene toda persona en los términos del artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general. Es de aplicación en toda la República y sus disposiciones son de orden público e interés social.”

“**Artículo 2°.** El derecho a la protección de la salud, tiene las siguientes finalidades:

Fracción I. El bienestar físico y mental del hombre, para contribuir al ejercicio pleno de sus capacidades;

Fracción II. La prolongación y el mejoramiento de la calidad de la vida humana;

Fracción III. La protección y el acrecentamiento de los valores que coadyuven a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo social;

Fracción IV. La extensión de actitudes solidarias y responsables de la población en la preservación, conservación, mejoramiento y restauración de salud;

**Fracción V. El disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de la población;**

Fracción VI. El conocimiento para el adecuado aprovechamiento y utilización de los servicios de salud, y;

Fracción VII. El desarrollo de la enseñanza y la investigación científica y tecnológica para la salud.”

“**Artículo 3o.-** En los términos de esta Ley, es materia de salubridad general:

**I. La organización, control y vigilancia de la prestación de servicios y de establecimientos de salud a los que se refiere el Artículo 34, fracciones I, III y IV, de esta Ley;**

II. La atención médica, preferentemente en beneficio de grupos vulnerables;

**II bis.** La Protección Social en Salud.

III. La coordinación, evaluación y seguimiento de los servicios de salud a los que se refiere el Artículo 34, fracción II;

IV. La atención materno-infantil;

**IV Bis.** El programa de nutrición materno-infantil en los pueblos y comunidades indígenas;

V. La salud visual.

VI. La salud auditiva.

VII. La planificación familiar;

VIII. La salud mental;

IX. La organización, coordinación y vigilancia del ejercicio de las actividades profesionales, técnicas y auxiliares para la salud;

X. La promoción de la formación de recursos humanos para la salud;

XI. La coordinación de la investigación para la salud y el control de ésta en los seres humanos;

XII. La información relativa a las condiciones, recursos y servicios de salud en el país;

XIII. La educación para la salud;

XIV. La prevención, orientación, control y vigilancia en materia de nutrición, enfermedades respiratorias, enfermedades cardiovasculares y aquellas atribuibles al tabaquismo;

XV. La prevención y el control de los efectos nocivos de los factores ambientales en la salud del hombre;

XVI. La salud ocupacional y el saneamiento básico;

XVII. La prevención y el control de enfermedades transmisibles;

**XVII Bis.** El Programa Nacional de Prevención, Atención y Control del VIH/SIDA e Infecciones de Transmisión Sexual;  
**XVIII.** La prevención y el control de enfermedades no transmisibles y accidentes;  
**XIX.** La prevención de la invalidez y la rehabilitación de los inválidos;  
**XX.** La asistencia social;  
**XXI.** El programa contra el alcoholismo;  
**XXII.** El programa contra el tabaquismo;  
**XXIII.** La prevención del consumo de estupefacientes y psicotrópicos y el programa contra la farmacodependencia;  
**XXIV.** El control sanitario de productos y servicios y de su importación y exportación;  
**XXV.** El control sanitario del proceso, uso, mantenimiento, importación, exportación y disposición final de equipos médicos, prótesis, órtesis, ayudas funcionales, agentes de diagnóstico, insumos de uso odontológico, materiales quirúrgicos, de curación y productos higiénicos;  
**XXVI.** El control sanitario de los establecimientos dedicados al proceso de los productos incluidos en la fracción XXII y XXIII;  
**XXVII.** El control sanitario de la publicidad de las actividades, productos y servicios a que se refiere esta Ley;  
**XXVIII.** El control sanitario de la disposición de órganos, tejidos y sus componentes y células;  
**XXVIII Bis.** El control sanitario de cadáveres de seres humanos;  
**XXIX.** La sanidad internacional;  
**XXX.** El tratamiento integral del dolor, y  
**XXXI.** Las demás materias que establezca esta Ley y otros ordenamientos legales, de conformidad con el párrafo tercero del Artículo 4o. Constitucional.”

“**Artículo 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 integral, que comprende actividades preventivas, curativas, paliativas 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 el control de las enfermedades bucodentales;
- VIII. La disponibilidad de medicamentos y otros insumos esenciales para la salud;**
- IX. La promoción del mejoramiento de la nutrición, y
- X. La asistencia social a los grupos más vulnerables y, de éstos, de manera especial, a los pertenecientes a las comunidades indígenas.”

“**Artículo 34.-** Para los efectos de esta Ley, los servicios de salud, atendiendo a los prestadores de los mismos, se clasifican en:

- I. Servicios públicos a la población en general;
- II. Servicios a derechohabientes de instituciones públicas de seguridad social o los que con sus propios recursos o por encargo del Poder Ejecutivo Federal, presten las mismas instituciones a otros grupos de usuarios;**
- III. Servicios sociales y privados, sea cual fuere la forma en que se contraten, y
- IV. Otros que se presten de conformidad con lo que establezca la autoridad sanitaria.”

De esta forma, el Estado mexicano se acerca a la protección del derecho a la salud, cuya finalidad es procurar que las tres esferas que comparten la

integridad del ser humano se encuentren en equilibrio, que el aspecto biológico, el psicológico y el social se encuentren estables sin alteraciones que pongan en riesgo este equilibrio y que den como consecuencia un proceso patológico, para ello, el Estado dispone a través de la ley que en caso de que se presente un proceso patológico los servicios de salud sean oportunos y eficaces, y para que esto se cumpla es necesario el control y la vigilancia de todos aquellos prestadores de servicios médicos que de acuerdo a la normatividad establecida deben proporcionar una atención médica completa desde el inicio en el que se solicita y procurar que en caso de presentar el individuo un proceso patológico, la salud de éste será restablecida completamente, proporcionándole todo lo necesario, tanto medicamentos como los insumos propios requeridos para que se restablezca el equilibrio biológico-psicológico-social y por ende la salud perdida.

Por lo anterior, es un reto para el Estado Mexicano enfrentar con los recursos necesarios el proceso salud-enfermedad de la población, reto que acepta a través de las regulaciones institucionales y que se obliga a enfrentar con los recursos necesarios que para tal fin destine siempre que se le requiera, recursos que dispone por medio de las instituciones de seguridad social, y que canaliza de forma directa a los servicios médicos que el propio Estado subsidia, recursos que se encuentran destinados a la población derechohabiente<sup>5</sup> pero que sin duda alguna pertenecen a todo el Estado, en este caso a la población total del país, por lo que en teoría estos recursos destinados a los servicios de salud deben ser repartidos entre toda la población.

### **1.3. Ley del Seguro Social.**

El Instituto Mexicano del Seguro Social fue fundado el 19 de enero de 1943 por Decreto del entonces Presidente de la República el General Manuel Ávila Camacho, el IMSS como comúnmente se le llama inició su funcionamiento el 1 de enero de 1944.

El Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), es una institución gubernamental, autónoma y tripartita (Estado, Patrones y Trabajadores), dedicada a brindar servicios de salud y seguridad social a la población que cuente con afiliación al Instituto, llamada asegurado o derechohabiente.

En relación al tema que reviso en esta tesis transcribo los preceptos relacionados con el derecho a la salud y la atención médica contenidos en la Ley del Seguro Social.

---

<sup>5</sup> Comentario personal del tesista. La derechohabiencia actualmente, es una situación cuestionable respecto a la prestación de servicios médicos institucionales, toda vez que las instituciones de seguridad social como el IMSS, el ISSSTE o cualquier otra a la que se hayan destinado recursos para tal fin se encuentran obligadas a proporcionar la atención médica a toda persona que lo solicite aún cuando no sean derechohabientes, máximo si lo solicitan bajo un estado que conlleve una “urgencia o un problema médico-quirúrgico agudo que ponga en peligro la vida, un órgano o una función y que requiera atención inmediata” (Fuente: Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica, artículo 72).

La Ley del Seguro Social<sup>6</sup> dispone en el artículo 2º, lo siguiente:

“**Artículo 2.** La seguridad social tiene por finalidad garantizar el derecho a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo, así como el otorgamiento de una pensión que, en su caso y previo cumplimiento de los requisitos legales, será garantizada por el Estado.”

El precepto citado, en la parte que me interesa para efectos del presente trabajo establece que la seguridad social tiene como finalidades:

- El derecho a la salud.
- La asistencia médica.

Así, el derecho a la salud y la asistencia médica como parte de la seguridad social están garantizados por el Estado.

Asimismo, la Ley del Seguro Social dispone en el artículo 11º, fracción segunda, lo siguiente:

“**Artículo 11.** El régimen obligatorio comprende los seguros de:

II. Enfermedades y maternidad;”

En relación con la prestación de servicios médicos el artículo 89, fracción primera y segunda de la Ley del Seguro Social establece las formas en que el Instituto prestará estos servicios:

“**Artículo 89.** El Instituto prestará los servicios que tiene encomendados, en cualquiera de las siguientes formas:

I. Directamente, a través de su propio personal e instalaciones;

II. Indirectamente, en virtud de convenios con otros organismos públicos o particulares, para que se encarguen de impartir los servicios del ramo de enfermedades y maternidad...”

El artículo 251, fracción segunda de la Ley del Seguro Social establece que el Instituto debe satisfacer las prestaciones contenidas en la ley; y en la fracción sexta establecer unidades médicas para los fines que le son propios, como a continuación transcribo:

“**Artículo 251.** El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene las facultades y atribuciones siguientes:

II. Satisfacer las prestaciones que se establecen en esta Ley;

VI. Establecer unidades médicas...y demás establecimientos para el cumplimiento de los fines que le son propios...”

---

<sup>6</sup> Ley del Seguro Social. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 1995.

Dichos fines en cuanto a la atención médica es proporcionar los servicios médicos que satisfagan las necesidades de salud de quien los solicita y se de cumplimiento al deber jurídico correspondiente.

Asimismo, el Instituto Mexicano del Seguro Social genera por medio de la Ley una serie de prestaciones de solidaridad social relativas a la prestación de servicios médicos, el artículo 214 y el artículo 215 de la Ley en comento establecen lo siguiente:

**“Artículo 214.** Las prestaciones o servicios de solidaridad social comprenden acciones de salud comunitaria, asistencia médica, farmacéutica e incluso hospitalaria...”

**“Artículo 215.** El Instituto organizará, establecerá y operará unidades médicas destinadas a los servicios de solidaridad social...”

A pesar que los preceptos señalados tienen un amplio espíritu humanitario, la misma Ley del Seguro Social hace diferencia entre la población derechohabiente y la no derechohabiente para la prestación de los servicios médicos, para aclarar porque señalo el artículo 216 A, fracción primera y segunda que establece lo siguiente:

**“Artículo 216 A.** El Instituto deberá atender a la población no derechohabiente en los casos siguientes:

- I. En situaciones de emergencia nacional, regional o local o, en caso de siniestros o desastres naturales;
- II. Tratándose de campañas de vacunación, atención o promoción a la salud, y...”

Y en el artículo 251, fracción trigésimo sexta de la Ley del Seguro Social, que condiciona la atención médica a no derechohabientes al pago de una retribución económica:

**“Artículo 251.** El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene las facultades y atribuciones siguientes:

**XXXVI.** Prestar servicios a quienes no sean sus derechohabientes, a título oneroso, a efecto de utilizar de manera eficiente su capacidad instalada y coadyuvar al financiamiento de su operación y mantenimiento, siempre que ello no represente menoscabo en la calidad y calidez del servicio que debe prestar a sus derechohabientes...”

Al analizar lo anterior, resulta que tanto los derechohabientes como los no derechohabientes pagan por los servicios médicos que se les otorgan; en el caso del derechohabiente, éste paga en forma anticipada la cuota correspondiente por el servicio que se le debe proporcionar y en el caso de los no derechohabientes estos pagan por el servicio que se les proporcionó.

De ahí, que si bien es cierto la ley establece la atención de la población no derechohabiente, también lo es que el Instituto se reserva el derecho de prestar o no la atención médica a quienes no son derechohabientes, cuando al hacerlo se reduce la calidad y calidez del servicio que debe prestar a sus derechohabientes, en términos claros se reserva el derecho de negar



la atención médica a la población no derechohabiente situación completamente incongruente y anticonstitucional porque el Estado no puede negar la atención médica o condicionarla a una retribución económica, porque a todas luces se estaría en contra de la protección del derecho a la salud.

#### **1.4. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).**

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado comúnmente llamado ISSSTE, plasma dentro de sus objetivos de creación el preservar la vida y luchar contra las enfermedades.

En su normatividad sobre prestación de servicios médicos contempla las medidas administrativas necesarias para lograr que sus Clínicas, Hospitales y personal médico salvaguarden la salud de toda aquella persona que solicite los servicios médicos, incluso de todas aquellas personas que la Institución denomina no derechohabientes.

Para la Institución, la salud y la seguridad social ocupan un lugar central entre las demandas y necesidades más sentidas de la población, y representan una de las más altas prioridades.

El ISSSTE por sus atribuciones y facultades, por su estructura financiera y administrativa, es uno de los pilares de la seguridad social del Estado mexicano con concurrencia de los gobiernos Federal, Estatales, Municipales y organismos autónomos incorporados a su régimen.

Respecto al tema materia de mi tesis, la Ley del ISSSTE<sup>7</sup> en su artículo 1, párrafo primero, establece:

**“Artículo 1.** La presente Ley es de orden público, de interés social y de observancia en toda la República, y se aplicará a las Dependencias, Entidades, Trabajadores al servicio civil, Pensionados y Familiares Derechohabientes...”

En su artículo 3, fracción primera de la Ley del ISSSTE se establece con carácter obligatorio, lo siguiente:

**“Artículo 3.** Se establecen con carácter obligatorio los siguientes seguros:

- I. De salud, que comprende:
  - a) Atención médica preventiva;
  - b) Atención médica curativa y de maternidad, y
  - c) Rehabilitación física y mental;”

Respecto a la atención médica curativa y de maternidad, así como la de rehabilitación física y mental el artículo 35 de la Ley del ISSSTE, establece lo siguiente:

---

<sup>7</sup> Ley del ISSSTE. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de marzo de 2007.

“**Artículo 35.** La atención médica curativa y de maternidad, así como la de rehabilitación tendiente a corregir la invalidez física y mental, comprenderá los siguientes servicios:

- I. Medicina familiar;
- II. Medicina de especialidades;
- III. Gerontológico y geriátrico;
- IV. Traumatología y urgencias;
- V. Oncológico;
- VI. Quirúrgico, y
- VII. Extensión hospitalaria.”

Los componentes de atención médica preventiva, atención médica curativa y de maternidad y rehabilitación física y mental serán otorgados con calidad, oportunidad y equidad, tal y como el artículo 27 de la ley del ISSSTE establece:

“**Artículo 27.** El Instituto establecerá un seguro de salud que tiene por objeto proteger, promover y restaurar la salud de sus Derechohabientes, otorgando servicios de salud con calidad, oportunidad y equidad. El seguro de salud incluye los componentes de atención médica preventiva, atención médica curativa y de maternidad y rehabilitación física y mental.”

Siendo el propio Instituto quien se encarga de otorgar la atención médica, convirtiéndose así en el prestador de los servicios de salud, tal y como se refiere en el artículo 29 de la Ley del ISSSTE que establece:

“**Artículo 29.** El Instituto desarrollará una función prestadora de servicios de salud, mediante la cual se llevarán a cabo las acciones amparadas por este seguro, a través de las unidades prestadoras de servicios de salud...”

El ISSSTE es una Institución de carácter social que posee lo necesario para salvaguardar y preservar la vida, así como combatir las enfermedades, objetivo que indudablemente depende de todo el personal que labora en la Institución.

El ISSSTE en la actualidad es capaz de competir con las demás instituciones de salud públicas y aún con las privadas, el número de consultas que se otorgan anualmente, el número de cirugías que se practican, evidencian a una Institución capaz de llevar a cabo los objetivos para los cuales fue creada. Sin embargo, el cúmulo de carencias, la ignorancia jurídica de muchos de sus funcionarios en cuanto a la legislación que regula a la Institución y por ende la ignorancia de su deber jurídico en cuanto al desconocimiento de las diversas responsabilidades civiles, administrativas y penales que se originan por el incumplimiento de esos deberes jurídicos, llevan a que se cometan verdaderas atrocidades en la prestación de los servicios médicos, situación que necesariamente debe cambiar a efecto que sea una realidad el derecho a la salud que se establece en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## CAPÍTULO 2

### ANTECEDENTES Y CARACTERÍSTICAS DE LA QUEJA MÉDICA

La población mexicana cuenta con una serie de servicios médicos que han sido instaurados bajo una política de salud basada en el desarrollo de programas gubernamentales, programas con los que se busca alcanzar una serie de objetivos y metas planeadas por la administración pública para satisfacer esta necesidad prioritaria del Estado. En teoría la cobertura de los servicios de salud debe alcanzar a toda la población del país, desafortunadamente las cosas no son así y sólo queda en buenas intenciones o en política mal estructurada y mal organizada.

Los recursos destinados a la salud son insuficientes para una población en constante aumento que requiere de atención médica oportuna y de calidad, sin embargo existe un desequilibrio entre la oferta y demanda de los servicios de salud, como consecuencia estos son insuficientes para garantizar el derecho constitucional a la salud de la población.

Si los recursos destinados a la salud son insuficientes para cumplir con la obligación de prestar los servicios médicos, en consecuencia alguna, algunas o miles de personas se quedarán sin acceso a los servicios médicos y en otros casos, los afortunados que reciban la atención médica enfrentarán y soportarán las carencias de las instituciones de salud.

Tal es el caso de los adultos mayores o personas de la tercera edad que con el paso del tiempo han envejecido y consumen un mayor número de recursos para la salud por el tipo de patologías que presentan; patologías que requieren de tratamientos que tienen un precio elevado, en consecuencia, los recursos destinados para el sector salud de estas instituciones se consumirá de una forma rápida, entonces, habrá desabasto de materiales e insumos y molestia por parte de los usuarios de los servicios médicos que en más de un caso seguramente buscarán atención médica en sitios distintos a los servicios públicos.

Sea cual sea el origen de los problemas surgidos en la prestación de los servicios médicos institucionales la población usuaria de ellos los identifican y los interpretan como un conjunto de irregularidades en la atención médica, y le dan nombres como negligencia, mal trato, violación de derechos y otros, situaciones que pueden llegar a desembocar en conflictos por la prestación de servicios médicos, en quejas médicas y demandas ante las autoridades competentes.

La queja médica no es nueva, como tampoco lo son los eventos ocasionados por la falta de recursos económicos, la falta de infraestructura de los servicios de salud o por la negligencia médica, situación repetitiva y permanente en el ámbito de la prestación de los servicios médicos institucionales.

La queja médica no es ningún “boom”, una moda o una cuestión de marketing publicitario es una situación real que atañe al Estado mismo y es el propio Estado quien debe procurar que los espacios dedicados a la atención de los problemas y quejas de esta índole, sean verdaderos caminos por los que deba transitar la población para llegar a una solución acorde a los daños que le hayan sido ocasionados.

Desde hace unos años, se ha dado un aumento constante en las quejas médicas, los derechohabientes, los beneficiarios y la población en general busca diversos caminos para entablar pleitos por una “supuesta” mala atención médica, razón la hay de sobra porque en muchas de las quejas los pacientes fallecieron o sufrieron secuelas de salud importantes a consecuencia de alguna falla médica; o de fallas en la organización administrativa del servicio médico, situación que deja un recuerdo sumamente negativo en la mente de los afectados acerca del prestador de los servicios médicos.

### **2.1. Los factores que intervienen en la manifestación de la Queja Médica.**

Son diversos los factores que intervienen en la manifestación de una queja médica, van desde hechos reales, hasta simplemente la percepción de los afectados en cuanto a la calidad de los servicios médicos ante una situación que consideran una irregularidad, la percepción que tiene la población acerca de los servicios médicos que presta el Estado juega un rol importante, y está presente todo el tiempo independientemente de que exista un error o un evento negativo en la práctica médica.

Claudia Infante<sup>8</sup> opina que: “después de que el individuo evalúa si ocurrió un evento adverso, la decisión de interponer una demanda depende del hecho de atribuirle culpabilidad al médico por la cual amerite ser demandado. A su vez, esta decisión depende mucho de la calidad de la relación entre el paciente y su médico, en la cual influyen por lo menos cuatro factores:

1. Si los sujetos fueron informados sobre el problema que existió.
2. Del apoyo que reciben de otras personas para presentar una queja.
3. Si se sintieron menospreciados.
4. De su grado de enojo.”

Esta serie de factores fuera de la negligencia o los verdaderos errores en la práctica médica, por experiencia laboral propia puedo decir que son de los más constantes, que llevan al usuario de los servicios médicos a la decisión de presentar una queja médica, y dentro de este grupo de cuatro, el grado de

---

<sup>8</sup> Infante Castañeda, Claudia. *Quejas Médicas, la Insatisfacción de los Pacientes con Respecto a la Calidad de la Atención Médica*. Editores de Textos Mexicanos, México, 2006, p. 20.

enojo representa en orden de importancia el principal, ya que cada vez es mayor el número de pacientes que acuden a las unidades médicas institucionales con cierta predisposición, es decir acuden ya enojados a la Institución porque anticipadamente saben que al solicitar la atención médica esta se les prestara con dificultad.

Carlos Tena<sup>9</sup> señala que: “En el ámbito de los conflictos entre médicos y pacientes o sus familiares, destacan aquellos relacionados con la actitud del médico ante los cambios que ha sufrido la profesión; es decir, la inadecuada adaptación de la prestación de los servicios a las necesidades de los pacientes y el uso inadecuado de la tecnología.”

La presentación de una queja médica en ocasiones no es porque el médico o la Institución hayan cometido un error, sino por el hecho de que después de cometerlo no lo reconocieron, por lo regular el usuario del servicio médico al presentar una queja médica busca que el prestador del servicio acepte haber cometido un error. En otras ocasiones la relación entre el paciente y su médico es el factor detonante principal, debido a que en una situación de inestabilidad física y emocional de los usuarios del servicio médico, estos suelen canalizar sus sentimientos al entorno médico y relacionarlos con la enfermedad.

La angustia que provoca la enfermedad de los seres queridos o la enfermedad propia genera un cúmulo de emociones, que se potencian ante los obstáculos y carencias que los servicios médicos institucionales tienen, dando como consecuencia que se ponga en entredicho la atención médica, y si a esto se suman experiencias negativas anteriores en los mismos servicios médicos, el resultado será un conflicto entre usuarios y prestadores del servicio médico, las experiencias anteriores que para el usuario indicaron incompetencia, desinterés y negligencia el mismo las evalúa, comparando la atención médica recibida en diferentes unidades médicas y con distintos médicos, en pocas palabras, los pacientes comparan la atención médica anterior de dos o más unidades médicas públicas contra la atención en unidades médicas privadas.

## **2.2. La queja y la insatisfacción de la población con los servicios médicos.**

La insatisfacción de la población con los servicios médicos puede llevar a un individuo a presentar una queja por irregularidades que propiciaron un daño.

Las quejas constituyen una alternativa para denunciar irregularidades, desde aquellas que manifiestan los pacientes directamente a los profesionales de la salud que lo están atendiendo, o bien, las que se manifiestan ante las autoridades del Hospital o Institución, hasta aquellas que se presentan en organismos especializados en la materia.

---

<sup>9</sup> Tena Tamayo, Carlos. *La Comunicación Humana en la Relación Médico Paciente*. Editorial Prado, México, 2005, pp. 404-405.

Claudia Infante<sup>10</sup> opina que: “la queja es un medio genuino de control de la calidad de la atención médica recibida, pero este hecho está inserto en una relación interpersonal desigual entre los pacientes y los prestadores de servicios”

Los medios de comunicación actuales han ampliado la difusión de temas relacionados con la salud y de los derechos como pacientes incluidos en las leyes, endureciendo la actitud de los usuarios de los servicios médicos ante la carencia de recursos en las instituciones de salud, exigiendo cada vez más un proceder correcto por parte de los servidores públicos, de ahí que el sólo hacer mención de los derechos del paciente, estos sean utilizados e invocados para satisfacer las expectativas de atención médica, de lo contrario también pueden ser utilizados para presentar una queja.

Al respecto, la propia ley permite la presentación directa de las quejas, cabe transcribir el artículo 51 Bis 3 y el artículo 54, ambos de la Ley General de Salud, que establecen lo siguiente:

**“Artículo 51 Bis 3.-** Las quejas que los usuarios presenten por la atención médica recibida, deberán ser atendidas y resueltas en forma oportuna y efectiva por los prestadores de servicios de salud o por las instancias que las instituciones de salud tengan definidas para tal fin, cuando la solución corresponda a su ámbito de competencia.”

**“Artículo 54.** Las autoridades sanitarias competentes y las propias instituciones de salud, establecerán procedimientos de orientación y asesoría a los usuarios sobre el uso de los servicios de salud que requieran, así como mecanismos para que los usuarios o solicitantes presenten sus quejas, reclamaciones y sugerencias respecto de la prestación de los servicios de salud y en relación a la falta de probidad, en su caso, de los servidores públicos. En el caso de las poblaciones o comunidades indígenas las autoridades sanitarias brindarán la asesoría y en su caso la orientación en español y en la lengua o lenguas en uso en la región o comunidad.”

El Estado juega un papel trascendente en la queja médica, toda vez que no sólo tutela el derecho a la salud, sino que también presta servicios médicos a la vez que difunde los derechos de los pacientes y establece mecanismos administrativos para inconformarse por el servicio médico prestado. Bajo estos mecanismos, que son diversos de acuerdo a la institución de salud de que se trate, los usuarios insatisfechos tienen a su alcance elementos poderosos con los que pueden iniciar la defensa de su derecho a la salud o bien, que se les reconozca su derecho a la salud y a que se les otorgue atención médica oportuna y de calidad.

### **2.3. Los motivos oficiales de la Queja Médica.**

En la atención médica institucional es frecuente encontrar que las irregularidades técnicas y administrativas, son los motivos principales para el reclamo por los servicios médicos prestados y estos a su vez, son el principio de una queja médica.

---

<sup>10</sup> Infante Castañeda Claudia, ob.cit. p. 22.

De acuerdo a informes institucionales emitidos por las propias instituciones de salud más representativas; el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, se identifican tres elementos detonantes de la queja en el servicio médico institucional que son los siguientes:

- **No hay suficientes unidades médicas.-** Las unidades médicas son insuficientes para otorgar atención médica tanto a la población derechohabiente como a la no derechohabiente.
- **Los horarios en unidades médicas no son compatibles con los problemas de salud.-** Cuando surgen problemas de salud que requieren atención médica inmediata, la atención puede llegar a ser tardada o incluso no darse y todo porque la enfermedad se presentó en un horario no laborable en la unidad médica.
- **Falta de capacidad resolutive.-** La falta de recursos materiales y humanos en las unidades médicas no permite que la atención médica sea integral, esto es que hay carencia de personal especializado y existen unidades médicas que no cuentan con la infraestructura necesaria para atender casos de extrema gravedad dando como consecuencia que los pacientes abandonen las instituciones en busca de unidades médicas privadas que si cuentan con los recursos suficientes para atender su problema de salud.

Paradójico que si estas instituciones tienen un amplio conocimiento del tema de las quejas y el origen de estas, no dispongan lo necesario para darles un seguimiento correcto y poder abatirlas, siendo estas dos instituciones quienes pugnan por atención médica de calidad a la vez que violentan el derecho constitucional a la salud.

### **2.3.1. Deficiencia Médica Institucional por Tipo de Unidad Médica.**

De acuerdo a la información estadística del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado durante el período de tiempo 2000-2011, a continuación mencionaré el tipo de unidades médicas donde se origina la queja médica y en consecuencia se presenta la deficiencia médica institucional. Así, puedo referir que de las unidades contra las cuales se presentan quejas médicas por irregularidades en la prestación del servicio médico, están en primer lugar los Hospitales Generales; en segundo lugar las Clínicas-Hospital; en tercer lugar los Hospitales Regionales; en cuarto lugar las Unidades de Medicina Familiar o Clínicas de Medicina Familiar; en quinto lugar los Centros Médicos Nacionales y en sexto lugar las Clínicas de Especialidades.<sup>11</sup> En cuanto a Clínicas y Unidades de Medicina Familiar, debo explicar que las primeras se encuentran ubicadas en zonas metropolitanas o ciudades,

---

<sup>11</sup> Información proveniente del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado durante el período 2009-2011.

mientras que las Unidades de Medicina Familiar se encuentran en zonas suburbanas o poblaciones rurales con densidad de población media, asimismo, la denominación de Clínica o Unidad depende de la institución que se trate. En temas siguientes desglosó de acuerdo a la misma estadística institucional esta información.

Cabe referir que las unidades de atención médica se clasifican de acuerdo a la infraestructura que poseen en unidades de primer nivel, unidades de segundo nivel, unidades de tercer nivel y existe una clasificación que considera como cuarto nivel de atención médica a centros de investigación como los centros médicos nacionales.

El artículo 70, fracción primera, segunda y tercera, del Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica<sup>12</sup>, da una clasificación de los Hospitales por grado de complejidad y poder resolutivo que es la siguiente:

**“ARTICULO 70.-** Los hospitales se clasificarán atendiendo a su grado de complejidad y poder de resolución en:

**I.- HOSPITAL GENERAL:** Es el establecimiento de segundo o tercer nivel para la atención de pacientes, en las cuatro especialidades básicas de la medicina: Cirugía General, Gineco-Obstetricia, Medicina Interna, Pediatría y otras especialidades complementarias y de apoyo derivadas de las mismas, que prestan servicios de urgencias, consulta externa y hospitalización.

El área de hospitalización contará en los hospitales generales con camas de Cirugía General, Gineco-Obstetricia, Medicina Interna y Pediatría, donde se dará atención de las diferentes especialidades de rama.

Además deberá realizar actividades de prevención, curación y rehabilitación a los usuarios, así como de formación y desarrollo de personal para la salud e investigación científica;

**II.- HOSPITAL DE ESPECIALIDADES:** Es el establecimiento de segundo y tercer nivel para la atención de pacientes, de una o varias especialidades médicas, quirúrgicas o médico-quirúrgicas que presta servicios de urgencias, consulta externa, hospitalización y que deberá realizar actividades de prevención, curación, rehabilitación, formación y desarrollo de personal para la salud, así como de investigación científica, y

**III.- INSTITUTO:** Es el establecimiento de tercer nivel, destinado principalmente a la investigación científica, la formación y el desarrollo de personal para la salud. Podrá prestar servicios de urgencias, consulta externa y de hospitalización, a personas que tengan una enfermedad específica, afección de un sistema o enfermedades que afecten a un grupo de edad.”

De acuerdo a los datos estadísticos referidos en párrafos anteriores, no importa el nivel de atención médica del que se trate, las quejas por deficiencia en la atención médica se pueden presentar en cualquier tipo de unidad médica o en cualquier nivel de atención, siendo lógico que las quejas se presenten

---

<sup>12</sup> Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica. Nuevo Reglamento publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986.



donde hay más demanda de los servicios médicos y donde es necesario contar con suficientes recursos humanos y materiales para atender a la población que solicita los servicios médicos.

### **2.3.2. Deficiencia Médica Institucional por Tipo de Motivo.**

De acuerdo también a la información estadística del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado durante el período de tiempo 2009-2011, estas instituciones agruparon en rubros las quejas médicas que recibieron y que a continuación refiero; siendo el alta prematura y la urgencia médica los motivos que ocupan los dos primeros sitios, el alta prematura atribuible directamente al prestador del servicio médico dado que de acuerdo al criterio del médico el paciente es dado de alta hospitalaria<sup>13</sup> por indicaciones del médico tratante o responsable, siendo que ameritaba una intervención médica prolongada. En el caso de la urgencia médica, el factor principal es la atención inoportuna o falta de calidad que da como resultado la falla en la atención médica. En el tercer sitio se encuentra la falla administrativa que es un motivo prácticamente inaceptable dentro de un sistema de salud, la falla administrativa representa el cúmulo de trámites innecesarios e incongruentes que se tienen que realizar para poder recibir la atención médica que se solicita, sumándose la ineficacia operativa de los órganos que administran las unidades médicas. El cuarto lugar lo ocupa la falta de capacidad resolutive o capacidad instalada<sup>14</sup> de las unidades médicas, esta falta de capacidad conlleva a la falla en la práctica médica y a la falla en el otorgamiento del servicio médico, lo anterior, debido a la falta de recursos materiales y humanos para enfrentar el problema médico. El quinto lugar lo ocupa el diferimiento en la atención médica, es decir la prolongada espera de tiempo para recibir atención médica, espera que puede prolongarse incluso por meses, siendo este el ejemplo clásico de la sobredemanda de servicios médicos, el número de solicitantes de los servicios es mayor al número de atenciones médicas que pueden proporcionarse en un tiempo razonable y acorde al padecimiento médico o enfermedad.<sup>15</sup>

---

<sup>13</sup> Comentario personal del tesista. El alta hospitalaria se refiere al egreso del paciente por indicaciones del médico tratante por mejoría en sus condiciones clínicas. Existiendo también el alta voluntaria, que se da cuando el paciente egresa por voluntad, aún contra las indicaciones del médico.

<sup>14</sup> Comentario personal del tesista. La capacidad instalada de una unidad médica, se refiere a la cantidad y el tipo de recursos que posee esa unidad médica para proporcionar los servicios médicos que se le soliciten.

<sup>15</sup> Comentario personal del tesista. Enfermedades crónico degenerativas tales como la Diabetes Mellitus o la Hipertensión Arterial e incluso graves como el Cáncer, son padecimientos que requieren de una atención pronta y expedita, así como una vigilancia médica frecuente, sin embargo, las citas para consulta o citas para estudios de laboratorio o para tratamiento dentro del ámbito institucional suelen ser distantes, lo que ocasiona que los pacientes se deterioren en sus condiciones físicas e incluso, fallezcan antes que llegue su turno de ser atendidos.

### **2.3.3. Servicios Médicos con Mayor Número de Deficiencias Médicas.**

De acuerdo también a la información estadística del Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado durante el período de tiempo 2009-2011, el primer lugar en la presentación de quejas y en consecuencia de deficiencia en la atención médica, lo ocupan los servicios de urgencias, lo cual demuestra la falta de respuesta oportuna para otorgar la atención médica en las instituciones de salud pública, situación incompatible ante las condiciones físicas apremiantes del paciente. El servicio de urgencias es constante en el lugar número uno, situación totalmente incongruente si se toma en consideración que está de por medio la vida o un órgano o función de un ser humano. En este período de tiempo cabe destacar la presencia del servicio de pediatría, principalmente porque el servicio que otorga es a menores de quince años y por lo tanto, es una población con un alto riesgo de fallecer sino se le atiende de forma oportuna. El servicio de cardiología también es importante mencionarlo, porque su aparición en las estadísticas institucionales tiene relación con el envejecimiento de la población y la presencia de una de las patologías frecuentes que es el Infarto Agudo al Miocardio, enfermedad que consume gran cantidad de recursos. Respecto al lugar que ocupan otros servicios médicos como Traumatología y Ortopedia, Cirugía General, Urología, Medicina Familiar y Medicina Interna su lugar en esta estadística es variable aunque significativo toda vez que son especialidades médicas que tienen una sobredemanda de servicios, lo que influye directamente en la posición que ocupan respecto a estas estadísticas.

### **2.4. La Queja Médica como Indicador de la Deficiencia del Servicio Médico Institucional.**

Para hablar sobre este tema, debo referir que el número de atenciones médicas otorgadas en el IMSS y en el ISSSTE arrojan cifras en millones que de acuerdo a datos oficiales de estas instituciones están en el rango aproximado de más de cien millones de atenciones médicas anuales y si se comparan estas cifras con la cifras de quejas anuales que se inician por irregularidades en la atención médica y que va en el rango aproximado de nueve a diez mil , resulta que el número de deficiencias médicas o irregularidades en el servicio médicos son insignificantes, sin embargo estos indicadores se basan en la realidad administrativa de los datos estadísticos y no en la realidad del usuario del servicio médico, hay que recordar que el Estado tutela el derecho a la vida y a la salud y que al Estado le interesa la vida y la salud de todos y cada uno de los habitantes del país, con base en esta afirmación se desprende que las cifras estadísticas sobre la queja médica no son un buen indicador de la deficiencia en los servicios médicos institucionales, toda vez que aún cuando las demandas por mala atención médica han ido en ascenso, sigue siendo mínimo el número de personas que se quejan y yo diría que se atreven a presentar una queja por negligencia médica.

Actualmente, se refiere que hay una utilidad limitada de la tasa de demandas como un indicador de la calidad de la atención, sin embargo lo que interesa no es el número de demandas o quejas por deficiencia en la atención médica, sino la protección de la vida y de la salud de la población como ya lo mencioné.

## **2.5. El Incumplimiento en la Obligación del Estado de Prestar el Servicio Médico.**

Para iniciar con este tema, mencionaré que por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 13 de junio del año 2002, se modificó el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos adicionando un segundo párrafo, a continuación transcribo el precepto en mención:

**“Artículo 113.** Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.”

Con base en la modificación citada anteriormente, el 31 de diciembre del año 2004, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que es la Reglamentaria del artículo 113 constitucional, misma que derogó el artículo 1927 del Código Civil Federal que se refería a la responsabilidad directa del Estado por los daños causados con dolo por sus funcionarios y subsidiaria si éstos habían procedido con culpa.

Apoyándome en esta modificación constitucional, en los temas siguientes hago referencia a diversas teorías que se han propuesto respecto a la responsabilidad del Estado y que son aplicables al incumplimiento en la obligación del Estado de tutelar el derecho a la salud y de prestar el servicio médico.

### **2.5.1. La Responsabilidad de la Administración Pública por culpa del Servicio Público.**

Para iniciar con este tema en principio anoto que Jorge Fernández<sup>16</sup> define al servicio público de la forma siguiente: “Institución jurídico-administrativa en la que el titular es el Estado y cuya única finalidad consiste en satisfacer de una manera regular, continua y uniforme necesidades públicas de carácter esencial, básico o fundamental; se concreta a través de prestaciones individualizadas las cuales podrán ser suministradas directamente por el Estado o por los particulares mediante concesión. Por su naturaleza, estará siempre sujeta a normas y principios de derecho público.”

Para fijar la responsabilidad de la Administración Pública, una vez descartada la aplicación del derecho común en los procesos de tipo contencioso administrativo, se tenía que buscar un fundamento legal para condenar a los servidores públicos que integran la Administración Pública a reparar el daño extracontractual e ilícito por culpa del servicio público y el principio de la igualdad de los ciudadanos frente a las cargas públicas fue una respuesta.

El autor francés Paul Duez, citado por Manuel Moguel<sup>17</sup> opina con relación a la responsabilidad del Estado lo siguiente:

“En el curso de su funcionamiento, la empresa estatal puede causar ciertos perjuicios a los particulares: estos perjuicios, puesto que la empresa funciona en el interés general, se analizan en una carga pública para la víctima; el principio de la responsabilidad, al reparar pecuniariamente el daño causado por medio de los dineros públicos que han sido, gracias al impuesto tomados de los miembros de la colectividad, va a tener por efecto hacer pesar definitivamente esta carga sobre la colectividad. Así la responsabilidad del poder público aparece como un aspecto del problema de la repartición de las cargas públicas entre los individuos”.

“Si, en efecto, el perjuicio por el funcionamiento de la empresa administrativa se analiza en una carga pública, si la reparación pecuniaria termina en repartir finalmente sobre la colectividad esta carga pública, incuestionablemente el principio de la igualdad de los administrados frente a las cargas públicas exige la responsabilidad del poder público”.

Y en cuanto a las características de la culpa del servicio público<sup>18</sup>, el mismo autor francés opina lo siguiente:

“1º. La responsabilidad del servicio público es una responsabilidad primaria: es el patrimonio administrativo que es inmediata y directamente responsable...la dualidad de personas desaparece con la concepción “culpa del servicio público”, la cual se emparenta con el sistema organicista: la personalidad jurídica del agente desaparece; ésta es absorbida por la empresa administrativa, de la cual es un simple órgano; el agente no se separa del servicio público; se incorpora a él, está con él fundido.”

---

<sup>16</sup> Fernández Ruiz, Jorge. Coordinador, *Diccionario de Derecho Administrativo*. Porrúa, México, 2003, p. 251.

<sup>17</sup> Moguel Caballero, Manuel. *La Responsabilidad Patrimonial del Estado*. Editorial Porrúa, México, 2006, p. 11

<sup>18</sup> *Ibidem* p. 13.

“2º. La culpa del servicio público no está necesariamente ligada a la idea de culpa de un agente determinado. Para que aparezca la culpa del servicio público no es necesario que los funcionarios designados estén especialmente en culpa; basta probar una mala compostura general, anónima, un mal mantenimiento del servicio, al que el daño pueda ser imputable.”

“La culpa del servicio público, cuando está así separada de la culpa de los agentes individualizados, toma un carácter anónimo y objetivo, que es uno de sus rasgos característicos.”

“3º. La “culpa del servicio público” debe distinguirse de la responsabilidad por riesgo. Es el funcionamiento defectuoso del servicio que implica una culpa en la disposición o en la conducta de este servicio, lo que engendra esta responsabilidad: no es el hecho del servicio sino la culpa del servicio que abre la indemnización a la víctima del daño”.

“4º. Todo funcionamiento defectuoso del servicio no entraña responsabilidad. Es necesario para ello un cierto grado del defecto, variable según los servicios, los lugares, las circunstancias. El C.E. (Consejo de Estado Francés) se ha aplicado a elaborar una teoría muy matizada: aprecia la culpa en concreto, conforme a la diligencia media que se puede legítimamente exigir del servicio”.

El autor en mención, se hace la pregunta ¿De qué naturaleza deben ser los hechos a reprochar al poder público que puedan constituir una culpa del servicio público?, y al mismo tiempo se responde que se les puede agrupar en tres capítulos<sup>19</sup>, que en cierta medida corresponden a las etapas marcadas para el desarrollo cronológico de la culpa del servicio público y que son los siguientes:

**1º. El servicio ha funcionado mal.** Son los primeros en aparecer y hay numeroso casos: heridas provocadas por el funcionamiento del servicio público; responsabilidad por el hecho de la disposición defectuosa de los lugares destinados al servicio público; la responsabilidad del hecho de la pérdida de expedientes; del hecho de irregularidades cometidas por agentes administrativos en el transcurso de requisiciones.

**2º. El servicio no ha funcionado.** Reconocer que el servicio no actuando puede cometer una culpa, es decir que el servicio estaba obligado a obrar y que él debe reparar pecuniariamente las consecuencias de su inacción. El ejercicio de la competencia no es un privilegio, sino un deber para el agente que tiene la obligación funcional de ser vigilante. Y esto es verdad no solamente en caso de competencia obligada, sino también en caso de competencia discrecional.

Es en los trabajos públicos donde aparecen las primeras decisiones: La falta de mantenimiento de una obra pública, o bien la omisión en el transcurso del levantamiento o de mantenimiento de la obra, son susceptibles de engendrar la responsabilidad de la administración sea en relación con terceros, sea en relación con usuarios.

**3º. El servicio ha funcionado, pero tardíamente.** La responsabilidad por lentitud administrativa. El funcionamiento del servicio público es en adelante susceptible de ser declarado defectuoso, por consiguiente, culpable, cuando es muy lento. La administración tiene el deber funcional de ser diligente y la culpa de un cierto grado de diligencia administrativa será sancionada con la responsabilidad.”

---

<sup>19</sup> Ibidem pp. 14-15.

Cuando leí lo anterior, observe que estas etapas de la culpa del servicio público, encajan a la perfección con los problemas que se presentan en el servicio médico público y por supuesto en el tema de mi tesis, personalmente como usuario de los servicios médicos públicos me ha tocado enfrentar esta problemática, pero además en mi opinión estas etapas de la culpa del servicio público en cuanto al servicio médico pueden presentarse sin un orden cronológico, una a la vez e incluso al mismo tiempo las tres.

Con base en el desarrollo de estas tres etapas, puedo decir que no sólo los actos jurídicos o actos de autoridad “puros” originan responsabilidad, que la responsabilidad del Estado también proviene de los hechos simples ocurridos de forma cotidiana en las unidades médicas, cuando uno de sus servidores públicos que no es un profesional de la medicina pero que atiende en admisión de urgencias, niega el servicio a quien se lo solicita, arguyendo que ese Hospital o unidad médica no le corresponde, o que no trae consigo los documentos que acreditan su derechohabencia, o cuando el expediente clínico que en teoría está resguardado en el archivo se pierde, o cuando ese expediente clínico celosamente resguardado es mutilado, o no llega a elaborarse siquiera, o bien cuando las solicitudes o pases de referencia<sup>20</sup> para los diferentes servicios médicos son erróneas o las citas demasiado tardadas, tan largas que el paciente físicamente no resiste el tiempo de espera y los responsables de las unidades médicas no evalúan los tiempos tan largos para recibir atención médica.

Queda claro para mí que hechos como los referidos anteriormente, a pesar de que no son un acto de autoridad en sentido estricto tal y como lo conozco, si crean responsabilidad y la simple negligencia de los servidores públicos sean o no sean profesionistas de la medicina adscritos a las unidades médicas, o el simple error que cometan en el ejercicio de sus funciones, pueden constituir la culpa del servicio público en la prestación de los servicios médicos.

Por otro lado, todo este mar de gente no importado que sea personal de honorarios o gratuito, personal de carrera o simplemente gente habilitada para desarrollar la función, voluntario o coactivo, e incluso estudiantes o personal en formación que se encuentra vinculada a la atención médica institucional, puede en un momento determinado con sus decisiones originar una violación a los intereses del gobernado y provocar un daño, siendo suficiente que se provoque el daño para que proceda la responsabilidad del Estado y deba responder de los daños, porque en este caso es el Estado quien a su vez decide a quien poner al frente de las unidades médicas, y quienes son los que deben participar en la prestación de los servicios médicos, con lo anterior, podemos observar que las entidades públicas deben responder por las órdenes que den a través de las personas que participan a su servicio independientemente de la calidad con la que participen.

---

<sup>20</sup> Comentario personal del tesista. El pase de referencia que comúnmente se utiliza dentro de los diferentes niveles de la atención médica, es el documento que contiene los antecedentes médicos del paciente, con los cuales se envía a unidad médica con mayor capacidad resolutoria.

### CAPÍTULO 3

#### **ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA QUE CONOCEN DEL INCUMPLIMIENTO EN LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS MÉDICOS INSTITUCIONALES**

Los esfuerzos del Estado por proporcionar servicios médicos a toda la población del país han venido a menos con el paso de los años, los servicios médicos que brinda directamente a través de las diferentes instituciones de seguridad social no se encuentran en condiciones óptimas, ahora bien, el usuario de los servicios médicos es el personaje de esta cadena de seguridad social que menos tiene la culpa de ello, ya que se limita a pagar para que se le dé un servicio médico de calidad.

En la práctica médica cotidiana podrá observarse que “quien paga los platos rotos” de la insuficiencia institucional es el usuario de los servicios médicos quien una y otra vez solicita la atención médica y ésta le es dada a cuenta gotas, alejada de la tan discutible y publicitada calidad que se dice, está presente en las unidades médicas institucionales, pero ¿por qué afirmo que el último que tiene la culpa de los malos servicios médicos es el usuarios de los mismos? porque ninguna culpa tienen los solicitantes de la atención médica que asisten a las instituciones de salud que atrás de ellos, o delante de ellos según se vea haya quinientos, seiscientos u otra cantidad de personas igual o en peores condiciones de salud, un rotundo no, ninguna culpa tienen, la gente se enferma y si se enferma de gravedad y es derechohabiente o beneficiario de alguna de estas instituciones de salud, lógicamente solicitará la atención médica esperando que ésta le sea otorgada de forma oportuna, de forma respetuosa y plena de calidad, cosa que está lejos de suceder convirtiéndose en elementos indeseables que pueden volverse en contra del sistema de salud y enfrentar al Estado personificado por el poder ejecutivo y la administración pública, en este caso se enfrenta al Estado para reclamarle el cumplimiento de sus obligaciones y la debida tutela del derecho a la salud, reclamarle por el tipo de atención médica proporcionada, elementos como veremos posteriormente, pueden llegar a ser de peso y constituir recursos jurídicos para iniciar un procedimiento o un proceso legal, convirtiéndose a su vez en obstáculos que compiten con el desarrollo de una vida cotidiana normal, en la cual se incluye el aspecto familiar y laboral, porque una queja indudablemente afecta la realización plena de las vidas de los involucrados en ella.

Las quejas, y específicamente las quejas médicas, constituyen una alternativa para denunciar irregularidades, y pueden ser presentadas en diferentes ámbitos:

- Directamente ante los profesionales de la salud que atendieron al paciente.
- Las que se presentan ante el Hospital o Institución donde se atendió el paciente.
- Las que se presentan ante las autoridades correspondientes especializadas en la atención de quejas médicas.

Las instituciones de seguridad social no perciben la problemática de lo que representa una queja médica y las consecuencias económicas que pueden originarse; no consideran la vulnerabilidad que tienen respecto a una queja médica y es prácticamente nula la apreciación del riesgo legal al que se enfrentan, situación que inquieta y origina que plantee las preguntas siguientes: ¿al Estado y a las instituciones les importa lo que sucede en las unidades médicas? y más aún ¿les importa que tengan una evolución legal? La respuesta es que no, porque en las instituciones existen los recursos económicos y jurídicos suficientes para enfrentar este tipo de problemática, y que no importa cuántas quejas se produzcan anualmente, ni lo que soliciten porque siempre habrá recursos para solventarlas, pero el punto no es ni debe ser, si hay o no recursos para enfrentar un proceso legal y si se pierde, sólo abrir la chequera y pagar, no, otra vez un no rotundo, dicho proceder de ninguna manera debe ser el centro de lo aquí planteado, el punto principal del análisis es que la vida y la salud de las personas está en juego y eso es lo que el Estado debe cuidar.

En muchas ocasiones la queja médica, puede pasar de ser una situación administrativa a convertirse en una verdadera denuncia, y trascender a otras instancias, como pueden ser:

- La Procuraduría General de la República (PGR).
- Las Procuradurías de Justicia estatales.
- La Procuraduría de Justicia del Distrito Federal.
- La Secretaría de la Función Pública.

Al originarse un conflicto legal por la mala atención médica me he dado cuenta que surgen en el afectado una serie de interrogantes que para él son difíciles de responder ¿a quién? y ¿a dónde acudir? para solicitar con prontitud la solución del problema.

### **3.1. Autoridades internas del IMSS y del ISSSTE.**

#### **3.1.1. Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).**

El H. Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, publicó en el año 2004 el Instructivo para el Trámite y Resolución de las Quejas Administrativas ante el Instituto Mexicano del Seguro Social<sup>21</sup>, el Instructivo regula la resolución de las quejas presentadas ante el Instituto.

El Instructivo para el Trámite y Resolución de las Quejas Administrativas ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, es un acierto para el avance jurídico de la defensa de los derechos de los pacientes, cuando de

---

<sup>21</sup> Instructivo para el Trámite y Resolución de las Quejas Administrativas ante el Instituto Mexicano del Seguro Social. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de septiembre de 2004.



irregularidades en la atención médica se trata, de acuerdo al citado Instructivo, la queja administrativa es toda insatisfacción formulada en exposición de hechos, por parte de los usuarios, por actos u omisiones en la prestación de los servicios médicos encomendados al Instituto, que originen reclamación o protesta por posibles violaciones a sus derechos.

Las quejas se presentan ante el Área o Áreas de Atención y Orientación al Derechohabiente (AAOD Normativa), Delegacional o de las UMAE, según corresponda, procediendo éstas de inmediato, al registro y análisis de las mismas.

Las quejas presentadas se resuelven mediante acuerdos que emiten las comisiones correspondientes del Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social (CT), de los consejos consultivos regionales y delegacionales, y de las juntas de Gobierno de las Unidad o Unidades Médicas de Alta Especialidad (UMAE), según corresponda, asimismo por la Coordinación General de Atención y Orientación al Derechohabiente (CGAOD) quien tiene las atribuciones y obligaciones de recibir, conocer, registrar, integrar, investigar, elaborar el dictamen y enviar el proyecto de acuerdo correspondiente, a la Comisión Bipartita de Atención al Derechohabiente del Consejo Técnico, de las quejas administrativas con características específicas que se establecen en el artículo 7, fracción primera, inciso a al “h del citado Instructivo, y que a continuación transcribo:

“**Artículo 7.** La CGAOD tendrá las atribuciones y obligaciones siguientes:

I. Recibir, conocer, registrar, integrar, investigar, elaborar el dictamen y enviar el proyecto de acuerdo correspondiente, a la Comisión Bipartita de Atención al Derechohabiente del CT, de las quejas administrativas que tengan las siguientes características:

**a)** Las que por su gravedad, trascendencia e implicaciones, sean enviadas por las direcciones regionales, delegaciones, UMAE o cualquier otra área del Instituto y aquellas en que las AAOD delegacionales o de las UMAE, se consideren incompetentes para su resolución, lo anterior, previo análisis para su atracción por la CGAOD.

**b)** Las relacionadas con la CNDH.

**c)** Las que cuenten con solicitud de reconsideración emitida por la CONAMED, con fundamento en las “Bases de Coordinación que celebran la Comisión Nacional de Arbitraje Médico y el Instituto Mexicano del Seguro Social” vigentes.

**d)** Las que en sus hechos involucren a unidades médicas de dos o más delegaciones de diferentes direcciones regionales.

**e)** Las que en sus hechos involucren a dos o más UMAE, o a una de éstas y a otra unidad médica.

**f)** Aquellas que impliquen reintegro de gastos mayores a 250 veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal.

**g)** En las que se solicite atención médica vitalicia.

h) Las que por su gravedad, trascendencia o implicaciones, la propia CGAOD, considere necesario atraer para su atención.

Las cantidades que se eroguen por los conceptos anteriores, invariablemente serán con cargo a la partida presupuestal correspondiente de la Delegación o UMAE que se determine generadora de la queja.”

No obstante que el paciente afectado tiene un mecanismo de defensa formal, las autoridades administrativas que resuelven las quejas son del IMSS y por ende representan los intereses del IMSS, y doy por hecho que sus determinaciones son una simple simulación jurídica al momento de resolver las quejas, por lo tanto si bien es cierto el Instructivo representa un acierto como lo anoté en párrafos anteriores, no es definitivamente el mecanismo que supere el antagonismo; usuario afectado versus Instituto Mexicano del Seguro Social.

### **3.1.2. Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE).**

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), es una entidad paraestatal, y uno de los organismos más importantes de la seguridad social, alcanzando una cobertura de población de casi 10 millones de personas, cantidad que corresponde al 10.9% del total de la población nacional. Por tanto, no está exento de ser sujeto de demandas y quejas médicas por deficiencia en la atención institucional y/o por actos u omisiones de los servidores públicos que prestan sus servicios en la institución<sup>22</sup> lo que significa la posibilidad de que puedan originarse quebrantos económicos y de pérdida de credibilidad en cuanto a su función como institución de seguridad social.

En el año 2011 la Junta Directiva del ISSSTE aprobó el Reglamento de Quejas Médicas y Solicitudes de Reembolso del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado<sup>23</sup> con el que regula la resolución de las quejas médicas y las solicitudes de reembolso, para ello el ISSSTE cuenta con áreas especiales para la presentación de quejas médicas y de reembolsos, así los derechohabientes (pacientes afectados) que han tenido algún problema con el servicio médico pueden iniciar formalmente un trámite administrativo derivado de una queja médica por el servicio proporcionado.

El artículo 1 del Reglamento señala al respecto, lo siguiente:

**“ARTICULO 1.-** El presente Reglamento tiene por objeto regular la recepción, atención y resolución de las quejas médicas que soliciten o no el pago de una indemnización y de las solicitudes de reembolso de gastos médicos extrainstitucionales, derivadas de la imposibilidad, negativa, deficiencia médica o administrativa en la prestación de los servicios de salud del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; así como, la integración y operación del Comité de Quejas Médicas, del Subcomité Técnico de Quejas Médicas y de las Comisiones de Quejas Médicas Delegacionales.”

---

<sup>22</sup> Pagina web ISSSTE, Dirección Financiera.

<sup>23</sup> Reglamento de Quejas Médicas y Solicitudes de Reembolso del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de agosto de 2011.

La autoridad administrativa que el ISSSTE ha designado como competente para resolver las quejas médicas es el Comité de Quejas Médicas y las Comisiones de Quejas Médicas Delegacionales, facultadas para resolver los asuntos de queja médica y aquellos que llevan involucrados una solicitud de reembolso por atención médica otorgada en unidades médicas externas al ISSSTE.

El Comité de Quejas Médicas y las Comisiones de Quejas Médicas Delegacionales son órganos colegiados que tienen como atributos analizar, dictaminar y en caso de resolver que al quejoso le asiste la razón en cuanto a lo solicitado en su queja médica, y si es el caso reintegrar la cantidad pagada en dinero por los derechohabientes o sus familiares en el servicio médico privado, o también si es el caso indemnizarlos por el detrimento que se les haya originado en la prestación de los servicios médicos.

Por medio de mecanismos y técnicas de análisis médico y jurídico se evalúan la atención médica institucional para establecer: si existió un diagnóstico y pronóstico; Si el diagnóstico y pronóstico fueron correctos; Si cada uno de los integrantes del equipo de salud cumplió con su cometido.

El Comité de Quejas Médicas y las Comisiones Delegacionales de Quejas Médicas evalúan y dictaminan las quejas médicas y las solicitudes de reembolso en conformidad con el Reglamento de Quejas Médicas y Solicitudes de Reembolso.

No obstante lo anterior y que también considero es un acierto para el avance jurídico de la defensa de los derechos de los pacientes, cuando de irregularidades en la atención médica se trata, tal y como lo anoté en el tema precedente, en este caso también las autoridades administrativas que resuelven las quejas son juez y parte, por ende representan los intereses del ISSSTE y al igual que lo hice anteriormente doy por hecho que sus resoluciones son también una simulación jurídica.

### **3.2. Comisión Nacional de Arbitraje Médico (CONAMED).**

La Comisión Nacional de Arbitraje Médico<sup>24</sup>(CONAMED), es uno de los organismos públicos especializados en resolución de conflictos médicos, entre sus atribuciones se encuentran brindar asesoría, tanto usuarios como a los prestadores de los servicios médicos sobre sus derechos y deberes jurídicos en materia de salud; así como recibir, investigar y atender las quejas que sean presentadas por el público usuario, con relación a posibles irregularidades en la prestación de los servicios médicos.

---

<sup>24</sup> Comisión Nacional de Arbitraje Médico. Órgano desconcentrado de la Secretaría de Salud, se creó mediante decreto presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de junio de 1996 (Fuente: CONAMED, Cuadernos de Divulgación).

La CONAMED fundamentalmente realiza las acciones siguientes:

- Atiende las quejas presentadas.
- Brinda orientación y asesoría especializada que el usuario necesite, particularmente la que se refiere a los alcances y efectos legales del proceso arbitral.
- Gestiona la atención inmediata de los usuarios, cuando la queja se refiere a demora, negativa de servicios médicos, o cualquier otra que pueda ser resuelta por esta vía.
- Actúa en calidad de amigable componedor y árbitro, atendiendo a las cláusulas compromisorias y compromisos arbitrales.
- Puede intervenir discrecionalmente y no a petición de parte en asuntos de interés general, propugnando por la mejoría de los servicios médicos, para cuyo efecto emitirá las opiniones técnicas y recomendaciones que estime necesarias.
- Gestión pericial.

Entre los mecanismos utilizados por la CONAMED para resolver las controversias derivadas de las quejas presentadas por los usuarios de los servicios médicos se encuentran: la orientación, gestión, conciliación y el arbitraje.

Al iniciar el procedimiento la queja es recibida por un médico y un abogado, se conforma el expediente de queja principalmente con el expediente clínico que es el documento de mayor importancia, el binomio médico-abogado en teoría permite estudiar y analizar los hechos planteados de manera integral, desde una perspectiva médica y legal, lo que permite entender en primer lugar el tipo de atención médica que se otorgó y no solo las consecuencias jurídicas del hecho médico, los servidores públicos de la CONAMED también en teoría evalúan la queja y los informes médicos que le son proporcionados por los quejosos y por los demandados y determinan la existencia o no de posibles irregularidades en la prestación del servicio médico.

Después de la revisión de los casos, con base en gestiones conciliatorias, los pacientes y los prestadores del servicio médico se reúnen para buscar posibles acuerdos y soluciones a través de explicaciones, atención médica o quirúrgica, reembolso de gastos o indemnizaciones en una audiencia de conciliación, en algunos casos en que no se llega a una conciliación, si así lo deciden y aceptan las partes, pueden solicitar pasar a un procedimiento arbitral, con la finalidad de evaluar la existencia o no de responsabilidad profesional del médico y en caso de que se demuestre responsabilidad, existirá la obligación de reparar y satisfacer las consecuencias de los actos, comisiones, y errores voluntarios e incluso involuntarios cometidos.

El inconveniente de presentar una queja médica ante la CONAMED, es que esta entidad no tiene facultades para ordenar al demandado que se presente a responder por lo que se le acusa, y finalmente cuando se consigue que el demandado acepte que se inicie el procedimiento, si el quejoso obtiene un laudo favorable necesariamente debe conseguir apoyo jurídico porque el laudo debe llevarse ante un juez ordinario y pedir la ejecución del laudo,

aunque antes de esto siempre existe la posibilidad de presentar demanda de Amparo ante la Justicia Federal en caso de que el laudo sea desfavorable.

### **3.3. Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH).**

En México la figura del ombudsman surge a nivel de las entidades federativas e incluso de los municipios, como antecedentes de la figura en mención, está la Procuraduría de los Pobres, creada por el Congreso de San Luis Potosí (1847); la Dirección para la Defensa de los Derechos Humanos del Estado de Nuevo León (1979); la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Morelos (1989), y como parte de la Secretaría de Gobernación a nivel federal, se creó la Dirección General de Derechos Humanos en 1989, misma que constituye el antecedente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos recoge la existencia como organismo descentralizado de la CNDH al adicionar al artículo 102 un apartado B<sup>25</sup>, el cual establece todo un sistema no jurisdiccional de protección a los Derechos Humanos, y que a continuación transcribo:

#### **“Artículo 102.**

**B.** El Congreso de la Unión y las legislaturas de las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, establecerán organismos de protección de los derechos humanos que ampara el orden jurídico mexicano, los que conocerán de quejas en contra de actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de cualquier autoridad o servidor público, con excepción de los del Poder Judicial de la Federación, que violen estos derechos.

Los organismos a que se refiere el párrafo anterior, formularán recomendaciones públicas, no vinculatorias y denuncias y quejas ante las autoridades respectivas.

Estos organismos no serán competentes tratándose de asuntos electorales, laborales y jurisdiccionales.

El organismo que establezca el Congreso de la Unión se denominará Comisión Nacional de los Derechos Humanos; contará con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos tendrá un Consejo Consultivo integrado por diez consejeros que serán elegidos por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores o, en sus recesos, por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, con la misma votación calificada. La ley determinará los procedimientos a seguir para la presentación de las propuestas por la propia Cámara. Anualmente serán substituidos los dos consejeros de mayor antigüedad en el cargo, salvo que fuesen propuestos y ratificados para un segundo período.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, quien lo será también del Consejo Consultivo, será elegido en los mismos términos del párrafo anterior. Durará en su encargo cinco años, podrá ser reelecto por una sola vez y

---

<sup>25</sup> Comisión Nacional de Derechos Humanos. Decreto constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1992.

sólo podrá ser removido de sus funciones en los términos del Título Cuarto de esta Constitución.

El Presidente de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos presentará anualmente a los Poderes de la Unión un informe de actividades. Al efecto comparecerá ante las Cámaras del Congreso en los términos que disponga la ley.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos conocerá de las inconformidades que se presenten en relación con las recomendaciones, acuerdos u omisiones de los organismos equivalentes en las entidades federativas.”

El principal objetivo de la CNDH es la protección de los derechos humanos consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el caso de las instituciones de salud pública y la prestación de los servicios médicos, tema de mi tesis, la Comisión revisa por medio de quejas directas los asuntos derivados de la práctica médica que se relacionan con violaciones a las garantías constitucionales y por actos de autoridad que emanan de éstas, para cumplir con este objetivo la CNDH tiene entre otras, las atribuciones siguientes:

- Recibir quejas sobre presuntas violaciones a los derechos humanos.
- Conocer e investigar presuntas violaciones a los derechos humanos.

Cualquier persona puede acudir ante la CNDH a presentar directamente una queja por presuntas violaciones a sus derechos humanos, o hacerlo por medio de un representante.

El lado positivo de acudir ante la Comisión por un problema en la atención médica, es que las quejas presentadas ante esta, así como sus resoluciones y recomendaciones formuladas, no afectan el ejercicio de otros derechos y medios de defensa que puedan corresponder a los afectados conforme a lo dispuesto por las leyes, en este sentido, no se suspenden ni se interrumpen los plazos y términos establecidos en los distintos procedimientos legales para hacer valer un derecho, el lado negativo es que sus resoluciones denominadas recomendaciones, no obligan a las instituciones de salud a reparar los daños ocasionados con motivo de la deficiencia en la prestación de los servicios de salud.

### **3.4. Procuraduría General de la República (PGR).**

La PGR es el órgano del poder Ejecutivo Federal, que se encarga principalmente de investigar y perseguir los delitos del orden federal y cuyo titular es el Procurador General de la República, quien preside al Ministerio Público de la Federación y a sus órganos auxiliares que son la policía investigadora y los peritos.

La investigación y persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público, el cual se auxilia de una policía que está bajo su autoridad y mando inmediato, incumbe al Ministerio Público de la Federación la persecución ante los tribunales de todos los delitos del orden federal; y por lo mismo, le

corresponde solicitar las ordenes de aprehensión contra los inculpados; buscar y presentar las pruebas que acrediten la responsabilidad de éstos; hacer que los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita; pedir la aplicación de las penas e intervenir en todos los negocios que la ley determine, derivado de estas competencias y facultades, es que la PGR puede conocer de asuntos relacionados con la práctica médica, y para ser precisos conocer asuntos en los que haya de por medio una presunta conducta delictiva, en este sentido la denuncia siempre será contra un individuo en particular y nunca contra una Institución.

A lo anterior sólo agregaré que el médico es un personaje importante en la sociedad por el tipo de labor que lleva a cabo y como tal no sólo tiene una responsabilidad moral y social, pues en el momento en que sus actos durante su ejercicio profesional se tornan en conductas que pueden constituir un delito, infracción o cualquier otra falta a la normatividad que regula su actividad, en ese momento encuadra su conducta dentro del ámbito penal y tendrá que responder por ello no sólo con penas privativas de la libertad si es el caso sino con la reparación de daños.

### **3.5. Secretaria de la Función Pública (SFP).**

La SFP es la encargada de conocer sobre responsabilidades de los servidores públicos, comúnmente conocida como Contraloría, se encarga de la vigilancia y supervisión de los actos realizados en las diferentes áreas que tienen relación con la atención médica, siendo su objetivo verificar el cumplimiento de las diversas disposiciones relacionadas con la atención médica.

La SFP, se hace presente como Órgano Interno de Control del IMSS, del ISSSTE y de otras instituciones de seguridad social que otorgan servicios médicos, su procedimiento de forma general es el siguiente: una vez recibida la queja, se lleva a cabo una investigación con el objeto de corroborar los hechos denunciados, se allega de los elementos que considere necesarios para resolver la queja; se solicitan informes médicos y se recaba el expediente clínico del usuario del servicio con el objeto de emitir un dictamen del asunto planteado, en el caso de las quejas médicas que involucran una deficiente atención médica la función de la SFP es comprobar si la atención médica otorgada fue la adecuada y en apego a los principios éticos y científicos de la medicina en relación con la normatividad establecida para el caso, si la Secretaria determina que existe alguna negligencia médica, entonces girará las indicaciones correspondientes para abrir e iniciar un procedimiento administrativo en contra del servidor público que resulte responsable.

La actuación de la SFP, permite en el caso de las instituciones públicas de salud, el valorar si se actuó conforme a la normatividad y los propios lineamientos establecidos por éstas para el otorgamiento de servicios de salud y determinar en caso necesario al o los responsables de los hechos, en mi opinión, suele ser la vía correcta que debe utilizar el usuario de los servicios de salud afectado para iniciar una queja en contra de los servicios médicos

institucionales, toda vez que es de un gran valor el que sea un ente distinto a la autoridad responsable quien analice, valore y resuelva la queja.



## CAPÍTULO 4

### PERSPECTIVA LEGAL DE LA PRETENSIÓN DE LAS QUEJAS MÉDICAS

Los afectados por una mala atención médica para decidir si presentan o no una queja médica, valoran si existió un daño físico y en segundo lugar si hay un daño económico, si cualquiera de estas dos situaciones se presenta; o bien si se presentan ambas entonces la queja es inminente.

Si el afectado piensa que la intervención médica es el resultado de una mala práctica y derivada de ésta se dieron consecuencias que produjeron cambios en su integridad física y/o económica, las posibilidades de que haga algo contra la institución y contra el personal médico involucrado son altas. La pretensión que se busca a través de la presentación de una queja médica es la reparación del daño o bien una compensación económica, en otras ocasiones, la pretensión puede ser la compensación económica más la prestación de un servicio médico adecuado.

La queja médica fuera de lo económico conlleva a peticiones de naturaleza distinta, como a continuación expongo:

- Prevenir que a otras personas les suceda lo mismo que a ellos.
- Que el médico sea reprendido o amonestado.
- Conseguir con prontitud y oportunidad un servicio negado o retardado.
- Externar el deseo de mejorar los servicios médicos.
- Que se reconozca lo sucedido.
- Que se otorgue una disculpa.
- Revertir un problema o corregirlo.
- Obtener un tratamiento.

Sea cual fuere la pretensión, en el individuo atendido deficientemente se genera un resentimiento, al haber sido dañado en su integridad física o económica, en general, en los casos que se presentan por deficiencia en la prestación de los servicios médicos, los daños que se ocasionaron son irreversibles y en este sentido irreparables puesto que se daña de forma directa el patrimonio corpóreo de las personas, se afectan los derechos de personalidad y en consecuencia este daño ocasionado alcanza las esferas del patrimonio moral.

El daño físico ocasionado a las personas puede ser de diversas formas muerte, amputación, ceguera, entre otros muchos daños corporales que se pueden originar con una deficiente atención médica, si ese daño físico ocasiona algún tipo de daño moral hago la pregunta siguiente:

¿Cómo es que podrá llegar a repararse ese daño moral por parte del prestador del servicio médico?

Para responder a esta pregunta a continuación expongo lo que es la reparación del daño en el contexto de los Derechos de Personalidad y el Patrimonio Moral de una persona, utilizo con el fin de obtener una definición de

estas figuras la Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la propia Imagen en el Distrito Federal<sup>26</sup>, por considerar que es idónea para el desarrollo de este tema de mi tesis y por la importancia en el ámbito administrativo del conocimiento y aplicación de las nociones del derecho civil, en particular de la materia de las obligaciones.

El artículo 7, fracción cuarta, de la ley Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la propia Imagen en el Distrito Federal, define a los Derechos de la Personalidad como:

“**Artículo 7.-** Para los efectos de esta ley se entiende por:

**IV. Derecho de Personalidad:** Los bienes constituidos por determinadas proyecciones, físicas o psíquicas del ser humano, relativas a su integridad física y mental, que las atribuye para sí o para algunos sujetos de derecho, y que son individualizadas por el ordenamiento jurídico. Los derechos de personalidad tienen, sobre todo, un valor moral, por lo que componen el patrimonio moral de las personas.”

El mismo artículo 7, fracción sexta de la citada Ley, define al Patrimonio Moral como:

“**Artículo 7.-** Para los efectos de esta ley se entiende por:

**VI. Patrimonio Moral:** Es el conjunto de bienes no pecuniarios, obligaciones y derechos de una persona, que constituyen una universalidad de derecho. Se conforma por los derechos de personalidad.”

Derivado de lo anterior, planteó nuevamente un cuestionamiento esencial para el desarrollo de mi tesis y que es el siguiente:

¿El Estado debe reparar los daños ocasionados por la deficiencia en los servicios médicos que prestan sus instituciones de seguridad social?

La respuesta es sí, y no sólo debe reparar el daño físico sino los daños que se hayan provocado en el Patrimonio Moral de las personas, como en temas posteriores expongo.

#### **4.1. La Resolución de la Queja Médica como Acto Administrativo.**

Cualquier persona que considere que ocurrió una irregularidad en la prestación del servicio médico, independientemente de que exista error médico o no, puede iniciar un procedimiento administrativo de queja, procedimiento que se inicia con una solicitud formal a la cual deberá recaer una respuesta por parte de una autoridad administrativa, la cual genera un acto administrativo sea cual sea el sentido de la resolución.

---

<sup>26</sup> Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la propia Imagen en el Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 19 de mayo de 2006.

El objeto de mi tesis no es profundizar acerca del acto administrativo, sin embargo transcribo el artículo 3, de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en el que se señalan los elementos y requisitos de éste, en los términos siguientes:

“**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 y motivado;
- VI.- (Se deroga)  
*Fracción derogada DOF 24-12-1996*
- 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;
- XI.- (Se deroga)  
*Fracción derogada DOF 24-12-1996*
- 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.”

Por lo tanto, una vez que la autoridad competente resuelve sobre lo solicitado en la queja médica, se emite un acto administrativo o también llamado acto de autoridad. El acto de autoridad como análisis más adelante sino es favorable para el quejoso puede dar inicio a una contienda legal en una instancia jurisdiccional.

#### **4.2. Mecanismos Administrativos para iniciar una Queja Médica.**

Con la presentación formal de la queja médica ante la autoridad correspondiente se inicia el procedimiento administrativo que da origen a los mecanismos que cada institución de salud pública establece, mecanismos que se estructuran bajo los lineamientos establecidos en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y que dependiendo de la institución de salud de la que se trate suelen tener diversos nombres, tales como solicitud de reembolso, queja médica, queja administrativa, etc., en los temas siguientes hare una breve referencia de los más representativos para el efecto de la

presentación de una queja por deficiente atención médica, pero antes dedicaré un breve espacio a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

#### **4.2.1. Ley Federal de Procedimiento Administrativo (LFPA).**

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo<sup>27</sup> es de aplicación a las áreas de la Administración Pública Federal centralizada, y a los organismos descentralizados de la Administración Pública Federal Paraestatal respecto a sus actos de autoridad, transcribo el artículo 1º de la LFPA que dispone:

**“Artículo 1.-** Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

El presente ordenamiento también se aplicará a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo.

Este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, únicamente les será aplicable el título tercero A.

Para los efectos de esta Ley sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas.”

La LFPA regula en primer lugar, importantes aspectos relacionados con los actos administrativos, en donde se enumeran y estructuran sus elementos y requisitos. Como ya comenté en temas anteriores no pretendo profundizar respecto al acto administrativo y sólo referiré que en el artículo 3º de la LFPA, se regula lo relativo a los elementos y requisitos del acto administrativo, precepto que ya transcribí en tema anterior.

Un aspecto que es de gran importancia para el efecto de la presentación y resolución de las quejas, es la normatividad administrativa que las regula, siendo un deber jurídico que las autoridades administrativas publiquen en el Diario Oficial de la Federación todas las disposiciones jurídicas y administrativas de carácter general emitidas por ellas, tal y como se refiere en el artículo 4º de la LFPA, que dispone:

**“Artículo 4.-** Los actos administrativos de carácter general, tales como reglamentos, decretos, acuerdos, normas oficiales mexicanas, circulares y formatos, así como los lineamientos, criterios, metodologías, instructivos, directivas, reglas, manuales, disposiciones que tengan por objeto establecer obligaciones específicas cuando no existan condiciones de competencia y cualesquiera de naturaleza análoga a los actos anteriores, que expidan las dependencias y organismos descentralizados de la administración pública federal,

---

<sup>27</sup> Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1994.

deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos.”

De esta forma, se da a conocer a todo aquel interesado las disposiciones legales inherentes a los procedimientos administrativos que las autoridades utilizan para el efecto de resolver controversias, como es el caso de la queja médica.

#### **4.2.2. Reglamento de Quejas Médicas y Solicitudes de Reembolso del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.**

El Reglamento, tiene por objeto regular la recepción, atención y resolución de las quejas médicas y las solicitudes de reembolso, derivadas de la imposibilidad, negativa, deficiencia médica o administrativa en la prestación de los servicios de salud. Son interesantes las definiciones que el Reglamento da en su artículo 3º, transcribo las que son de importancia para mi tesis y que son las siguientes:

“**ARTICULO 3.-** Para los efectos de este Reglamento se entenderá por:

**III. Deficiencia Administrativa.-** El incumplimiento de los servidores públicos en el envío de la documentación necesaria y en el trámite administrativo, en los tiempos y la forma establecidos en este ordenamiento, para resolver la queja médica que contenga o no solicitud de indemnización y/o la solicitud de reembolso de gastos médicos extrainstitucionales, así como en los trámites administrativos del servicio médico prestado;

**IV. Deficiencia Médica.-** La acción u omisión que contravenga los procedimientos técnico médicos establecidos en la normatividad relativa al otorgamiento del Seguro de Salud, previsto en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;

**IX. Imposibilidad.-** La circunstancia por la cual el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado está impedido para brindar el servicio médico;

**X. Indemnización.-** La cantidad líquida determinable pagada por concepto del daño causado a un derechohabiente o no derechohabiente, derivada de la responsabilidad objetiva del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;

**XIII. Negativa de Servicio Médico.-** La omisión en la prestación del servicio médico solicitado por un derechohabiente o no derechohabiente, en la unidad médica involucrada en la queja médica;

**XIX. Queja Médica.-** El escrito mediante el cual el promovente expresa su inconformidad del servicio médico, en el que puede o no solicitar el pago de una indemnización, dada la imposibilidad, negativa o deficiencia del servicio médico solicitado en las unidades médicas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;

**XXVI. Solicitud de Reembolso.-** El escrito mediante el cual el promovente solicita una cantidad líquida como pago de sus gastos médicos extrainstitucionales derivado de la imposibilidad, negativa o deficiencia del servicio médico solicitado

en las unidades médicas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;

**XXII. Responsabilidad Objetiva.-** Las acciones u omisiones en la prestación de servicios de salud por parte de los servidores públicos que laboran en el Centro Médico Nacional “20 de Noviembre”, los Hospitales Regionales, de Alta Especialidad y Generales, las Clínicas-Hospital, las Clínicas de Especialidades, las Unidades y Clínicas de Medicina Familiar del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y las unidades médicas subrogadas por el mismo, que dañen o afecten la salud del derechohabiente o no derechohabiente;”

Con base a las definiciones anteriores, la propia norma establece que el ISSSTE es responsable de conductas ilícitas y que las quejas médicas pueden llegar a generar reembolsos de lo erogado por un particular en su atención médica en el medio privado. Sin embargo, las consecuencias jurídicas derivadas de la procedencia de una queja médica, no sólo se circunscriben a un reembolso de lo “erogado” en el medio privado sino en ocasiones, a la necesidad jurídica de llevar a cabo la reparación de los daños y perjuicios ocasionados por la deficiente prestación de los servicios médicos institucionales. Es interesante que este Reglamento incluya la Responsabilidad Objetiva por acciones u omisiones en la prestación de servicios de salud, y la indemnización derivada de la responsabilidad objetiva del instituto, por lo tanto da la posibilidad de que el afectado por un hecho ilícito (o irregularidad administrativa), solicite la reparación del daño físico y pueda solicitar ante una instancia jurisdiccional los perjuicios ocasionados.

#### **4.2.3. Instructivo para el Trámite y Resolución de las Quejas Administrativas ante el Instituto Mexicano del Seguro Social.**

El artículo 1 del Instructivo refiere que se regula el procedimiento administrativo establecido por el artículo 296 de la Ley del Seguro Social y que la queja administrativa es toda insatisfacción formulada en exposición de hechos, por parte de los usuarios, por actos u omisiones en la prestación de los servicios médicos encomendados al Instituto. A continuación transcribo el artículo 1 del Instructivo que dispone:

**“Artículo 1.** El presente Instructivo, regula el procedimiento administrativo establecido por el artículo 296 de la Ley del Seguro Social. Para estos efectos, se entiende por queja administrativa a toda insatisfacción formulada en exposición de hechos, por parte de los usuarios, por actos u omisiones en la prestación de los servicios médicos encomendados al Instituto, que originen reclamación o protesta por posibles violaciones a sus derechos, siempre que los mismos no constituyan un acto definitivo, impugnado a través del recurso de inconformidad en los términos de la Ley del Seguro Social y sus reglamentos.

La tramitación de la queja administrativa se ajustará a las disposiciones que establece el presente Instructivo y a las que para su cumplimiento emita el Consejo Técnico del Instituto.”

Por su lado, la Ley del Seguro Social en su artículo 296 dispone lo siguiente:

“**Artículo 296.** Los derechohabientes podrán interponer ante el Instituto queja administrativa, la cual tendrá la finalidad de conocer las insatisfacciones de los usuarios por actos u omisiones del personal institucional vinculados con la prestación de los servicios médicos, siempre que los mismos no constituyan un acto definitivo impugnabile a través del recurso de inconformidad.

El procedimiento administrativo de queja deberá agotarse previamente al conocimiento que deba tener otro órgano o autoridad de algún procedimiento administrativo, recurso o instancia jurisdiccional.

La resolución de la queja se hará en los términos que establezca el instructivo respectivo.”

Lo que interesa del Instructivo es que esta norma da la pauta para que por medio de la queja administrativa se pueda solicitar una indemnización por responsabilidad civil, tal y como el artículo 16 lo establece:

“**Artículo 16.** Cuando la queja administrativa implique una solicitud de indemnización por responsabilidad civil y en el procedimiento se advierta que resulta procedente la misma, el AAOD que corresponda, una vez concluida la investigación procederá a cuantificar su importe conforme a la legislación vigente y al efecto, lo turnará para su acuerdo a la Comisión correspondiente ya sea del CT, de los consejos consultivos regionales o delegacionales, o de las juntas de Gobierno de las UMAE; gestionando las actuaciones necesarias para implementar formalmente el acuerdo emitido.”

El complemento de la queja médica en cuanto a una solicitud de tipo económico se encuentra en el artículo 17 del Instructivo que dispone que cuando las quejas administrativas impliquen el reintegro de gastos médicos por omisión o deficiencia de los servicios que debe brindar el Instituto a sus derechohabientes, se procederá a determinar la cantidad que por este concepto le corresponda a quien acredite haber realizado la erogación, transcribo el precepto referido:

“**Artículo 17.** Cuando las quejas administrativas impliquen el reintegro de gastos médicos por omisión o deficiencia de los servicios que debe brindar el Instituto a sus derechohabientes y dichas circunstancias queden debidamente acreditadas en el expediente, se procederá a determinar la cantidad que por este concepto le corresponda a quien acredite haber realizado la erogación; la que en ningún caso será mayor de la que resulte de aplicar los “Costos unitarios para la determinación de créditos fiscales derivados de capitales constitutivos, inscripciones improcedentes y atención a no derechohabientes”, emitidos por el Instituto, por lo que se refiere a los costos unitarios para cada uno de los niveles de atención médica a no derechohabientes.

La Comisión Bipartita del CT, tendrá la facultad de analizar y, en su caso, autorizar por equidad y justicia, el reintegro de gastos médicos sin aplicar los costos unitarios mencionados en el párrafo anterior.”

Con base en los artículos mencionados, puedo decir que existen y están al alcance de los afectados, los mecanismos necesarios para iniciar una queja por la prestación de servicios médicos y que no obstante que tienen un origen jurídico administrativo, la queja debe resolverse conforme al derecho civil en lo que respecta a la reparación de daños patrimoniales, tal es el caso cuando se permite solicitar del Estado una indemnización por responsabilidad civil, o bien

cuando las quejas implican el reintegro de gastos por omisión o deficiencia de los servicios que deben brindar en este caso el IMSS.

#### 4.2.4. Recursos Administrativos.

Una vez que una queja médica se presentó y es resuelta conforme a la normatividad aplicable, es la misma norma quien permite a la autoridad en algunas ocasiones y bajo determinadas circunstancias modificar sus actos administrativos, ya que estos lesionan su esfera jurídica por carecer de fundamento o bien, por carecer de la debida motivación, este medio de defensa es el denominado Recurso Administrativo. Al igual que con el acto administrativo, el objeto de mi tesis tampoco es profundizar acerca del recurso administrativo, sin embargo a continuación transcribo algunas definiciones de este:

Gabino Fraga<sup>28</sup>, define al Recurso Administrativo como:

“Un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o inoportunidad del mismo”.

Andrés Serra Rojas<sup>29</sup>, expone que el Recurso Administrativo:

“Es un medio ordinario de impugnación y directo de defensa legal que tienen los gobernados, afectados, en contra de un acto administrativo que lesione su esfera jurídica de derechos o intereses, ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo revoque, anule, reforme o modifique, una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto, restableciendo el orden jurídico violado, en forma económica, sin tener que agotar un procedimiento jurisdiccional”.

Héctor Fix-Zamudio<sup>30</sup> expone un concepto amplio de Recurso Administrativo, como:

“Un derecho de impugnación que se tramita a través de un procedimiento, y que se traduce en una resolución que también tiene el carácter de acto administrativo.”

El Recurso Administrativo empleado en el caso de las quejas médicas, recibe diversos nombres dependiendo de la Institución Pública que se trate y solo referiré los dos que más destacan y que se encuentran incluidos en la normatividad del IMSS y del ISSSTE respectivamente y que son: el Recurso de Inconformidad que tiene su fundamento en el Reglamento del Recurso de Inconformidad del IMSS y el Recurso de Reconsideración que tiene su

---

<sup>28</sup> Fraga, Gabino. *Derecho Administrativo*. 23ª Edición. Editorial Porrúa, México, 1982, p. 445.

<sup>29</sup> Serra Rojas, Andrés. *Derecho Administrativo, Segundo curso*. 17ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1995, p. 727.

<sup>30</sup> Fix-Zamudio, Héctor. *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*. El Colegio Nacional, México, 1983, p. 45.



fundamento en el Reglamento de Quejas Médicas y Solicitudes de Reembolso del ISSSTE.

El recurso administrativo es una potestad del quejoso que puede ser utilizada por no estar de acuerdo con la resolución que le dio la autoridad a su queja médica, sin embargo en mi opinión es una simulación jurídica que utiliza la propia autoridad para fingir que va a estudiar nuevamente el asunto y que la resolución de la autoridad puede cambiar.

No obstante mi opinión anterior, el recurso administrativo, es un medio de defensa del particular, que permite restablecer el orden jurídico violado por la autoridad administrativa y que debiera ser no para darle al particular una segunda oportunidad de obtener lo que solicita, sino para darle la oportunidad por segunda ocasión a la autoridad de corregir los errores que cometió en una primera resolución, y evitar que los servidores públicos que resuelven las quejas médicas se obstinen en considerar que debe otorgarse nuevamente la razón a la autoridad administrativa, aunque esta no la tenga.

#### **4.2.4.1. Diferencias entre el Recurso Administrativo y el Juicio Contencioso Administrativo.**

El Recurso Administrativo se diferencia del Juicio Contencioso Administrativo en que éste es un medio de impugnación con respecto a un acto administrativo, mientras que el Juicio Contencioso Administrativo tiene por objeto el ejercicio de la acción y es propio de la autoridad jurisdiccional.

A continuación enumero algunas diferencias entre el Recurso Administrativo y el Juicio Contencioso Administrativo:

- I. El Recurso Administrativo es el medio jurídico donde la administración funge como juez y parte, mientras que en el Juicio Contencioso Administrativo la administración sólo es parte.
- II. El Recurso Administrativo origina una controversia administrativa mientras el Juicio Contencioso Administrativo origina un proceso.
- III. El Recurso Administrativo se ejerce en función administrativa, mientras el Juicio Contencioso Administrativo es en función judicial.
- IV. El Recurso Administrativo se promueve para que la administración esclarezca la ley de la función administrativa y el Juicio Contencioso Administrativo, esclarece la ley para el interés público.
- V. El Recurso Administrativo se somete a la administración quien actúa sin someterse bajo un procedimiento rígido, mientras que en el Juicio Contencioso Administrativo el órgano jurisdiccional actúa según la ley.

Finalmente en el Recurso Administrativo, la resolución es reclamable ante la administración u órganos jurisdiccionales si es que hay medios de defensa, mientras que en el Juicio Contencioso Administrativo, la sentencia se impugna mediante recursos jurisdiccionales promovidos ante los Tribunales Federales.

#### **4.2.4.2. El Recurso Administrativo en el Derecho Constitucional Mexicano.**

El Recurso Administrativo tiene su fundamento constitucional, en el artículo 107, fracción IV, que dispone:

**“Artículo 107.** Todas las controversias de que habla el Artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo a las bases siguientes:

**IV.** En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo requiera como condición para decretar esa suspensión;”

Como se aprecia, la Constitución Federal prevé que los recursos administrativos deben estar incluidos expresamente en una ley, por lo que si un Reglamento contiene un recurso administrativo que no esté establecido en la ley correspondiente, resultará inconstitucional, apoyado en el principio de supremacía constitucional.

En apoyo a lo anterior la tesis jurisprudencial siguiente:

“RECURSOS ADMINISTRATIVOS. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD CUANDO DICHOS MEDIOS DE DEFENSA SE ENCUENTRAN PREVISTOS EN UN REGLAMENTO ADMINISTRATIVO Y NO EN LA LEY QUE ESTE REGLAMENTA. ARTÍCULO 23 DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.”<sup>31</sup>

Vinculada a esta jurisprudencia anoto las tesis aisladas siguientes:

“RECURSOS ADMINISTRATIVOS. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD SI ESTÁN PREVISTOS EN UN REGLAMENTO Y NO EN LA LEY QUE ESTE REGLAMENTA.”<sup>32</sup>

“RECURSOS ORDINARIOS. OBLIGATORIEDAD DE LOS”<sup>33</sup>

“RECURSOS ADMINISTRATIVOS. DEBEN ESTAR ESTABLECIDOS EN LAS LEYES. INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 23, FRACCIÓN VI, DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y 202, FRACCIÓN IV, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.”<sup>34</sup>

“RECURSOS ADMINISTRATIVOS. SOLO ES OBLIGATORIO AGOTARLOS EN FORMA PREVIA AL JUICIO DE NULIDAD CUANDO SE ENCUENTREN ESTABLECIDOS EN LEYES”<sup>35</sup>

Los Recursos Administrativos fueron creados no para perjudicar a los particulares, sino para darles otra oportunidad de defenderse de los actos irregulares de los órganos públicos.

#### **4.2.4.3. Recurso de Revisión.**

El planteamiento para establecer el Recurso de Revisión se concretó con la expedición de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, donde surge esta figura en el artículo 83 y son derogados todos los recursos previstos en la legislación administrativa federal en las materias donde resultaba aplicable la nueva ley (segundo transitorio). En la iniciativa de ley se

---

<sup>31</sup> Tesis de jurisprudencia I.3o.A. J/28 del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo VIII-Octubre de 1991, p. 109.

<sup>32</sup> Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo VII-Enero de 1991, p. 41 5.

<sup>33</sup> Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo III, Segunda Parte-2, Enero a Junio de 1989, p. 651.

<sup>34</sup> Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo II, Segunda Parte-2, Julio a Diciembre de 1988, p. 459.

<sup>35</sup> Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo II, Segunda Parte-2, Julio a Diciembre de 1988, p. 462.

expuso la justificación de contar con un recurso único y la consecuente derogación de toda la gama de recursos administrativos dispersos en la difusa legislación administrativa federal.

El Recurso de Revisión, se encuentra establecido en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en los términos siguientes:

**“Artículo 83.-** Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer el recurso de revisión o, cuando proceda, intentar la vía jurisdiccional que corresponda.

En los casos de actos de autoridad de los organismos descentralizados federales, de los servicios que el Estado presta de manera exclusiva a través de dichos organismos y de los contratos que los particulares sólo pueden celebrar con aquéllos, que no se refieran a las materias excluidas de la aplicación de esta Ley, el recurso de revisión previsto en el párrafo anterior también podrá interponerse en contra de actos y resoluciones que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente.”

Para quien esto escribe en su calidad de tesista, la importancia del Recurso de Revisión estriba en que debe ser resuelto por el superior jerárquico de la autoridad que negó lo que se solicitaba, no obstante que el superior jerárquico es de la misma institución, así el artículo 86 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece que deberá ser presentado ante la autoridad que emitió el acto y será resuelto por el superior jerárquico, además señala los requisitos y documentos que deberán acompañarse al escrito, transcribo el artículo 86 que dispone:

**“Artículo 86.-** El escrito de interposición del recurso de revisión deberá presentarse ante la autoridad que emitió el acto impugnado y será resuelto por el superior jerárquico, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso será resuelto por el mismo. Dicho escrito deberá expresar:

- I. El órgano administrativo a quien se dirige;
- II. El nombre del recurrente, y del tercero perjudicado si lo hubiere, así como el lugar que señale para efectos de notificaciones;
- III. El acto que se recurre y fecha en que se le notificó o tuvo conocimiento del mismo;
- IV. Los agravios que se le causan;
- V. En su caso, copia de la resolución o acto que se impugna y de la notificación correspondiente. Tratándose de actos que por no haberse resuelto en tiempo se entiendan negados, deberá acompañarse el escrito de iniciación del procedimiento, o el documento sobre el cual no hubiere recaído resolución alguna; y
- VI. Las pruebas que ofrezca, que tengan relación inmediata y directa con la resolución o acto impugnado debiendo acompañar las documentales con que cuente, incluidas las que acrediten su personalidad cuando actúen en nombre de otro o de personas morales.”

Siendo optimista, el recurso de revisión es un verdadero medio de defensa del particular contra la autoridad administrativa dentro de la misma administración, pero siendo realista resulta también una simulación jurídica.

#### **4.2.4.4. La opción de los Recursos Administrativos.**

Cuando el recurso es obligatorio por ley, el particular afectado debe agotarlo en caso de persistir la lesión a sus derechos, para acudir posteriormente a la instancia jurisdiccional correspondiente en ejercicio de su derecho de acción, contrario sensu cuando el recurso no es obligatorio será opcional presentarlo.

Como ya comenté en temas anteriores es práctica común que la autoridad administrativa asuma una actitud política de confirmar los actos impugnados mediante un recurso administrativo, a partir de una indebida concepción de la lealtad o supuesta institucionalidad del servidor público, el famoso “ponerse la camiseta”, o bien de cumplir con la consigna de no aceptar las impugnaciones de los gobernados no obstante que se identifique que existieron errores en la resolución, y en casos extremos porque los servidores públicos constituidos en autoridad desconocen el Derecho administrativo y en ocasiones el Derecho mismo.

Lo anterior, no significa que el afectado mejor acuda a los tribunales competentes, pues si considera el afectado que es mejor acudir al recurso administrativo, no es adecuado negarle la vía en sede administrativa si considera que es provechoso para sus intereses, así como lo puede ser de beneficio al mismo tiempo, para la eficiencia y la legalidad de la función administrativa.

### 4.3. Marco Conceptual de la Responsabilidad Civil.

Para iniciar este tema expondré que la Responsabilidad Civil es la obligación de restablecer mediante equivalente pecuniario el daño producido: más precisamente, de restablecer aquella utilidad de carácter substancial y final que estaba garantizada al sujeto tutelado con el deber que ha sido transgredido.

El resarcimiento del daño puede consistir en la reintegración en forma específica, cuando sea en todo o en parte posible; de no ser ello posible, el resarcimiento tendrá lugar por el equivalente pecuniario, o sea, de una suma de dinero correspondiente a la medida del daño.

De Pina, Rafael y De Pina Vara Rafael<sup>36</sup> definen a la Responsabilidad Civil como:

“Obligación que corresponde a una persona determinada, de reparar el daño o perjuicio causado a otra, bien por ella misma, por el hecho de las cosas, o por actos de las personas por las que deba responder.”

Ernesto Gutiérrez y González<sup>37</sup> da una definición unitaria de la Responsabilidad Civil:

“Responsabilidad Civil es la necesidad impuesta por la ley a una persona que con una conducta lícita o ilícita generó un daño patrimonial a otra (daño o perjuicio) que consiste en volver las cosas al estado que tenían antes de la conducta dañosa, y de no ser posible, en el pago de daños y perjuicios.”

Aplicando el concepto de la Responsabilidad Civil a la actividad de la administración pública, si esta ocasionó un daño o un perjuicio debe pagarlo, ateniéndose a las consecuencias pecuniarias del daño o perjuicio ocasionado.

#### 4.3.1. Responsabilidad Civil.

Para conocer el origen de la Responsabilidad Civil es necesario referirnos a las llamadas fuentes de las obligaciones en el ámbito del Derecho Civil o común que son:

- A. El Contrato.
- B. La Declaración unilateral de Voluntad.
- C. El Enriquecimiento ilegítimo, con el llamado “pago de lo indebido”.
- D. La gestión de negocios.
- E. La Responsabilidad Civil, ya sea por hecho ilícito, ya sea por Responsabilidad Objetiva.
- F. La Ley.

---

<sup>36</sup> De Pina, Rafael y De Pina Vara Rafael. *Diccionario de Derecho*. 34ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2005, p.442

<sup>37</sup> Gutiérrez y González, Ernesto. *Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano*. Editorial Porrúa, México, 2003, p. 1189.

#### **4.3.1.1. La Responsabilidad Civil, ya sea por hecho ilícito, ya sea por Responsabilidad Objetiva y la Ley en el ámbito del Derecho Administrativo.**

La doctrina clásica tradicional, funda a la Responsabilidad Civil en la culpa, esto es, la responsabilidad que proviene de un hecho ilícito, a este tipo de responsabilidad se le llamó extracontractual, lo que fuera una situación obligacional diversa al contrato, era necesariamente extracontractual. No se consideraba ni consideró como un hecho ilícito, al hecho de no cumplir con una obligación derivada de un contrato.

Sin embargo, incumplir una obligación que deriva de un contrato, es un hecho ilícito, y es algo que está fuera del contrato, porque en el contrato sólo se pacta la forma de cumplirlo, y si se habla sobre las consecuencias de incumplirlo, eso ya no es parte del contrato, sino que es una situación extracontractual e ilícita.

Ahora bien en cuanto al tema de la Responsabilidad Civil del Estado, esta se encuentra reconocida y asentada en el artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal<sup>38</sup>, que dispone:

**“Artículo 1927.** El Estado tiene obligación de responder del pago de los daños causado por sus empleados y servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les estén encomendadas. Esta responsabilidad será objetiva y directa por la actividad administrativa irregular conforme a la Ley de la materia y en los demás casos en términos del presente Código.”

Esta norma, determina que el Estado es responsable por los hechos ilícitos que se cometan por sus empleados y servidores públicos, en el ejercicio de las funciones que él les tiene encomendadas, y así se aprecia la necesidad de que cuando un empleado o un servidor público causa daños y perjuicios a un habitante del país, por mal ejercer las funciones que le encomienda el Estado, quedan responsables ambos.

En relación al tema de mi tesis, en la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal<sup>39</sup> se norma la responsabilidad patrimonial del Gobierno del Distrito Federal, y se fijan las bases, límites y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización de las personas que sufran un daño en cualquiera de sus bienes y derechos, como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Gobierno del Distrito Federal, al respecto el artículo 1º de la Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal dispone:

**“Artículo 1º.-** La presente Ley es de orden público e interés general y tiene por objeto normar la responsabilidad patrimonial del Gobierno del Distrito Federal, fijar las bases, límites y procedimiento para reconocer el derecho a la indemnización a las personas que sufran un daño en cualquiera de sus bienes y derechos, como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Gobierno del Distrito Federal.

---

<sup>38</sup> Código Civil para el Distrito Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 1928.

<sup>39</sup> Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal. Publicada en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 21 de octubre de 2008.

La responsabilidad patrimonial a cargo del Gobierno del Distrito Federal, es objetiva y directa y la indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones señalados en esta ley y en las demás disposiciones legales a que la misma hace referencia.”

En el ámbito del Derecho Administrativo la Responsabilidad Objetiva por conductas lícitas, se presenta cuando una persona con una conducta autorizada por la ley causa daños a otra, y no obstante que actuó conforme a la ley, produjo un detrimento patrimonial en la otra y debe indemnizarla, así también debe ser en el Derecho Administrativo.

#### **4.3.1.2. La Indemnización.**

La Indemnización es la necesidad jurídica que tiene una persona de observar una conducta que restituya un derecho ajeno que sufrió un detrimento del estado que guardaba, antes de la realización de un hecho culpable o no, que le es imputable a éste, y de no ser ello posible, debe realizar una presentación equivalente al monto del daño y del perjuicio, si lo hubo. Por otro lado la víctima que sufrió el detrimento tiene derecho a pedir indemnización, y al pago del daño y el perjuicio en su caso.

Rafael De Pina y Rafael De Pina Vara<sup>40</sup> dan la siguiente definición de indemnización:”Cantidad de dinero o cosa que se entrega a alguien en concepto de daños o perjuicios que se le han ocasionado en su persona o en sus bienes (o en su persona y bienes, a la vez).”

#### **4.3.1.3. Derecho Personal Indemnizatorio, proveniente de Conducta Ilícita.**

El Derecho personal indemnizatorio, proveniente de una conducta Ilícita y la obligación de indemnizar por el daño ocasionado, tiene su fundamento legal en el artículo 1910 de ambos Códigos Civiles que establece:

“**Artículo 1910.-** El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.”

Esta indemnización se debe pagar en vista del hecho ilícito que viola el deber jurídico, el delito civil engendra una indemnización civil, por lo que se debe restituir la situación jurídica al estado que tenía antes de que se actuara ilícitamente, el importe en dinero es sólo para el caso de que no se puedan restituir las cosas al estado que guardaban antes del hecho ilícito.

La conducta ilícita, culpable, responsabiliza a indemnizar el daño que se causa y por ello surge una obligación indemnizatoria.

---

<sup>40</sup> De Pina, Rafael y De Pina Vara Rafael, ob.cit. p. 317.



#### **4.3.1.4. Derecho Personal Indemnizatorio, proveniente de Conducta Lícita.**

El Derecho personal indemnizatorio proveniente de una conducta lícita se origina en una conducta que causa un detrimento patrimonial a otra, al violar un deber jurídico, pero sin que esa conducta dañosa constituya un hecho ilícito, es decir sin que haya habido culpa por parte del responsable.

Esta conducta que genera un detrimento patrimonial, dañosa pero sin culpa, se puede generar de tres formas que son:

1. Por la realización de una conducta que la ley califica como objetivamente dañosa;
2. Cuando se emplea un objeto que la ley considera en sí mismo peligroso, y se causa un detrimento patrimonial;
3. Cuando se hace entrega de una prestación que no se debe.

La realización de una conducta lícita, la ley la establece como el ejercicio de un Derecho, que la propia Ley otorga, es decir, se puede llegar a ocasionar un daño aunque no se cometa ningún hecho ilícito. No hay una conducta ilícita, sino una conducta que la ley autoriza, sin embargo, al causarse un daño, pero no por culpa, debe indemnizarse, ya que esa conducta la considera la ley para responsabilizar a su autor, tal es el caso de la responsabilidad objetiva causada por un objeto considerado por la ley, peligroso en sí mismo, sin que haya conducta ilícita.

El Código Civil Federal<sup>41</sup> y el del Distrito Federal en el artículo 1913, para tal efecto disponen que:

**“Artículo 1913.-** Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos o substancias peligrosas por sí mismos, por la velocidad que desarrollen, por su naturaleza explosiva o inflamable, por la energía de la corriente eléctrica que conduzcan o por otras causas análogas, está obligada a responder del daño que cause, aunque no obre ilícitamente, a no ser que demuestre que ese daño se produjo por culpa o negligencia inexcusable de la víctima.”

En este artículo, se instituyó la “Responsabilidad Objetiva por riesgo creado” y con base en ella resulta que una persona debe responder de los daños que causa con los objetos que posee, aunque al producir el daño no se obre ilícitamente.

---

<sup>41</sup> Código Civil Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación en cuatro partes los días 26 de mayo, 14 de julio, 3 y 31 de agosto de 1928.

#### 4.3.1.5. Daños y Perjuicios.

A la pérdida o menoscabo que se sufre en el patrimonio, la ley lo denomina daño, el artículo 2108 de ambos Códigos Civiles dispone:

**“Artículo 2108.** Se entiende por daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación.”

La ley llama perjuicios, a la ganancia lícita que la víctima del hecho lícito o ilícito deja de percibir.

Para el perjuicio, el artículo 2109 de ambos Códigos Civiles dispone:

**“Artículo 2109.** Se reputa perjuicio la privación de cualquiera ganancia lícita, que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación.”

Los artículos 2108 y 2109 que dan la noción de daño y de perjuicio, se regulan en el Código Civil en la parte referente al “Incumplimiento de las obligaciones”; “Consecuencia del incumplimiento de las obligaciones”, relativas al hecho ilícito de violentar un contrato.

El daño y el perjuicio que se causen, deben ser consecuencia directa e inmediata de la conducta ilícita de acción u omisión, y no presentarse como una consecuencia directa e inmediata, el artículo 2110 de ambos Códigos Civiles en su artículo 2110 dispone:

**“Artículo 2110.-** Los daños y perjuicios deben ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación, ya sea que se hayan causado o que necesariamente deban causarse.”

#### 4.3.1.6. Daños y Perjuicios Consecuenciales o Residuales.

Ernesto Gutiérrez y González<sup>42</sup> señala de los daños y perjuicios consecuenciales o residuales lo siguiente: “Una vez que se causo un daño mientras el mismo no sea resarcido, la víctima del hecho ilícito en ocasiones, como cuando se le daña una cosa material, tiene que hacer erogaciones no previstas para suplir la falta de ese objeto dañado mientras éste se le indemniza”. Esas erogaciones la persona, no tendría que haberlas hecho de no haber sufrido el daño, y asimismo dichas erogaciones son consecuencia directa e inmediata del hecho ilícito.

Por lo tanto, si el afectado a consecuencia de los daños en su patrimonio ha tenido que realizar erogaciones que no tenía porque realizar, tiene derecho a que se le paguen, ya que resulta evidente que son daños y perjuicios generados como consecuencia del daño original que se le causo.

---

<sup>42</sup> Gutiérrez y González Ernesto. *Derecho de las Obligaciones*. 15ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2005, apartado 896, p 809.

#### 4.3.1.7. Derechos de la Personalidad.

Se identifica con tal denominación, a los derechos relacionados con las proyecciones físicas o psíquicas del ser humano, con vista de su integridad física o mental.

En el Código Civil Federal, artículo 1916, párrafo primero y segundo se habla de daño moral, y se determina ahí una indemnización a título de reparación moral, esa indemnización proviene de la violación de los Derechos de la Personalidad. Así, este precepto dispone:

**“Artículo 1916.-** Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspecto físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas. Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual como extracontractual. Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva conforme a los artículos 1913, así como el Estado y sus servidores públicos, conforme a los artículos 1927 y 1928, todos ellos del presente Código.”

Es innegable que los sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspecto físicos deben considerarse también como una parte del patrimonio moral de las personas. Cuando son violados los Derechos de la Personalidad, el hecho ilícito de esa violación genera en contra del autor sea Estado o sea otro gobernado, la posibilidad de una demanda para exigir una indemnización por daños y perjuicios, contra el violador.

En el ámbito del Derecho Civil en relación a la atención médica son de gran importancia los derechos personalísimos o derechos de la personalidad, los derechos personalísimos comprenden una amplia catalogación que se refiere a las diversas proyecciones físicas y psíquicas de la persona humana y entre ellos se han identificado entre los principales: los derechos a la vida, a la integridad física y a la disposición del cuerpo humano.

Octavio CasaMadrid<sup>43</sup>, nos da los conceptos siguientes:

“Derecho a la vida: la tutela jurídica hacia la subsistencia de las personas (conservación de la vida) y de los no nacidos (obtención de la vida).

Derecho a la integridad física: la protección jurídica hacia la persona individual merced a la cual se entiende proscrita, en tanto ilícita, toda lesión injustificada.

Derecho a la disposición del cuerpo: la facultad jurídica de modificar el cuerpo humano por actos médicos sea para beneficio propio o de un tercero, o bien para modificar la apariencia física.”

---

<sup>43</sup> CasaMadrid Mata, Octavio R. *La Atención Médica y el Derecho Sanitario*. Ediciones Ciencia y Cultura Latinoamérica, JGH editores, México, 2000, p. 40.

#### **4.3.1.8. Objeto de los Derechos de la Personalidad.**

Los Derechos de la Personalidad tienen por objeto el goce de bienes fundamentales a la persona, como la vida y la integridad física; este goce resulta de utilidad no sólo para los particulares o interesados personalmente, sino también para la sociedad y el Estado.

El autor francés Roger Nerson citado por Ernesto Gutiérrez y González<sup>44</sup>, clasifica a los Derechos de la Personalidad con base en dos ideas:

1. El hombre tiene un cuerpo y desea salvaguardar su integridad física;

2. El hombre desea, en el plano afectivo y moral, conocer la felicidad o, al menos, vivir en paz y no sufrir atentados a su libertad, a su honor, o a la intimidad de su vida privada.

Asimismo, enumera los siguientes derechos:

A.- Derecho a la integridad física;

B.- Derecho a la vida afectiva y moral, que comprende: La idea del yo, o derecho al nombre; La libertad; El honor; La intimidad; Los sentimientos del afecto y las convicciones religiosas o filosóficas.

---

<sup>44</sup> Gutiérrez y González Ernesto. *El Patrimonio (el pecuniario y el moral o derechos de la personalidad)*. Editorial Porrúa, México, 2004, apartado 657, p. 807.

#### 4.3.1.9. El Daño Moral.

Para iniciar con el tema, es necesario volver a la palabra “daño”, la cual es definida en el artículo 2108 del Código Civil Federal, como “la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación”, el artículo en mención, dispone que:

**“Artículo 2108.-** Se entiende por daño la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación.”

En cuanto al tema de obligaciones que nacen por hechos ilícitos y por su relevancia en materia de Responsabilidad Civil y que se relaciona con la atención médica deficiente, el artículo 1910 y el 1915 del Código Civil Federal disponen:

**“Artículo 1910.-** El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.”

**“Artículo 1915.-** La reparación del daño debe consistir a elección del ofendido en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios.

Cuando el daño se cause a las personas y produzca la muerte, incapacidad total permanente, parcial permanente, total temporal o parcial temporal, el grado de la reparación se determinará atendiendo a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo. Para calcular la indemnización que corresponda se tomará como base el cuádruplo del salario mínimo diario más alto que esté en vigor en la región y se extenderá al número de días que para cada una de las incapacidades mencionadas señala la Ley Federal del Trabajo. En caso de muerte la indemnización corresponderá a los herederos de la víctima.

Los créditos por indemnización cuando la víctima fuere un asalariado son intransferibles y se cubrirán preferentemente en una sola exhibición, salvo convenio entre las partes.

Las anteriores disposiciones se observarán en el caso del artículo 2647 de este Código.”

Por último, en el artículo 1916 del Código Civil Federal se sanciona la afectación moral, en los términos siguientes:

**“Artículo 1916.-** Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspecto físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.

Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual como extracontractual. Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva conforme a los artículos 1913, así como el Estado y sus servidores públicos, conforme a los artículos 1927 y 1928, todos ellos del presente Código.

La acción de reparación no es transmisible a terceros por acto entre vivos y sólo pasa a los herederos de la víctima cuando ésta haya intentado la acción en vida.

El monto de la indemnización lo determinará el juez tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso.

Cuando el daño moral haya afectado a la víctima en su decoro, honor, reputación o consideración, el juez ordenará, a petición de ésta y con cargo al responsable, la publicación de un extracto de la sentencia que refleje adecuadamente la naturaleza y alcance de la misma, a través de los medios informativos que considere convenientes. En los casos en que el daño derive de un acto que haya tenido difusión en los medios informativos, el juez ordenará que los mismos den publicidad al extracto de la sentencia, con la misma relevancia que hubiere tenido la difusión original.

Estarán sujetos a la reparación del daño moral de acuerdo a lo establecido por este ordenamiento y, por lo tanto, las conductas descritas se considerarán como hechos ilícitos:

- I. El que comunique a una o más personas la imputación que se hace a otra persona física o moral, de un hecho cierto o falso, determinado o indeterminado, que pueda causarle deshonra, descrédito, perjuicio, o exponerlo al desprecio de alguien;
- II. El que impute a otro un hecho determinado y calificado como delito por la ley, si este hecho es falso, o es inocente la persona a quien se imputa;
- III. El que presente denuncias o querellas calumniosas, entendiéndose por tales aquellas en que su autor imputa un delito a persona determinada, sabiendo que ésta es inocente o que aquél no se ha cometido, y
- IV. Al que ofenda el honor, ataque la vida privada o la imagen propia de una persona.

La reparación del daño moral con relación al párrafo e incisos anteriores deberá contener la obligación de la rectificación o respuesta de la información difundida en el mismo medio donde fue publicada y con el mismo espacio y la misma circulación o audiencia a que fue dirigida la información original, esto sin menoscabo de lo establecido en el párrafo quinto del presente artículo.

La reproducción fiel de información no da lugar al daño moral, aun en los casos en que la información reproducida no sea correcta y pueda dañar el honor de alguna persona, pues no constituye una responsabilidad para el que difunde dicha información, siempre y cuando se cite la fuente de donde se obtuvo.”

El párrafo cuarto, del artículo 1916 del Código Civil Federal, es en términos de una atención médica deficiente de un gran valor en cuanto a la indemnización por el daño o afectación moral, toda vez que el hecho de sufrir un menoscabo en el patrimonio corpóreo, condena a vivir el resto de la vida mutilado físicamente y dañado emocionalmente de por vida.

Es importante señalar como ya anoté en temas anteriores, que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, precisa que el Estado es un deudor, cuando afecta el derecho patrimonial corporal o moral de una persona particular, por lo tanto las demandas relativas al daño moral en las que va de por medio la Responsabilidad Patrimonial del Estado, deben ser resueltas

conforme a principios de Derecho Civil y no de Derecho Administrativo. Sin embargo, ya sea Derecho Civil o Derecho Administrativo el que se aplique se trata de que el Estado, en caso de dañar al gobernado efectúe el pago de daños y perjuicios cuando afecte sus derechos, asimismo de que el Estado observe las normas de Derecho que contienen un derecho subjetivo a favor de los gobernados.

#### **4.3.2. Responsabilidad Directa.**

La naturaleza de la Responsabilidad Patrimonial del Estado, es considerada como toda aquella actividad de los funcionarios públicos, a condición que se ejercite para los fines del ente, aunque irregular o viciada, es siempre actividad propia, responde de ella en modo inmediato y directo.

#### **4.3.3. Responsabilidad Objetiva.**

La inobservancia de las disposiciones normativas hace incurrir a la Administración Pública en falta o incumplimiento de una norma de Derecho, elemento esencial del delito civil, sin necesidad de investigar la culpa, la falta, el daño y el nexo causal son suficientes para comprometer la responsabilidad de la Administración Pública del Estado en cualquiera de sus órdenes.

Los funcionarios o empleados del Estado, son responsables de cualquier acción u omisión debida a dolo o culpa grave, de la cual derive un daño al ente público o a terceros, por los cuales el ente deba responder. Tal principio, confirma cuanto se ha dicho acerca de la responsabilidad de los entes públicos por los daños causados por sus servidores públicos, para las relaciones externas, responsable solo es el Estado; en las relaciones internas, los entes tienen el derecho de repetir en contra de aquellos que, en calidad de funcionarios o empleados, han sido la causa del daño.

Cuando la acción o la omisión es debida al hecho de varios funcionarios, todos están obligados solidariamente al resarcimiento, salvo las diferencias que deriven de un diverso grado de dolo o de culpa. No son responsables aquellos que demuestren haber obrado por una orden superior demostrando, que estaban obligados a cumplir. En este último caso, evidentemente la responsabilidad incumbe sólo al superior jerárquico, como responsable directo de la orden ilegítima por él dada.

Derivado de lo anterior, se observa que la responsabilidad del Estado tiene las características siguientes:

- a)** La Administración Pública responde hasta del dolo y de la culpa grave de sus funcionarios y empleados. Al responder la Administración Pública hasta por el dolo y la culpa grave del funcionario, se ha operado la acumulación integral de responsabilidades. En otras palabras se ha llegado a la responsabilidad principal y directa del Estado, frente a la víctima.

- b)** En el concurso o participación de funcionarios o empleados en la producción del daño, todos responden solidariamente, pero cada co-causante responde en proporción a su grado de culpa.
  
- c)** El cumplimiento de una orden, releva de responsabilidad al agente obediente.
  
- d)** El superior que da la orden es el único responsable. La orden dada por el superior jerárquico, también releva de responsabilidad al empleado obediente, pero compromete la responsabilidad de la Administración Pública.

#### **4.3.4. Responsabilidad Subjetiva.**

Se entiende por ilícito aquel comportamiento ordenado a un sujeto que transgrede los deberes de conducta impuestos en protección de intereses individuales, este proceder antijurídico o lesivo contra Derecho sucede cuando se transgrede el vínculo impuesto por el ordenamiento en tutela del interés, por lo tanto es un comportamiento diverso de aquel objeto del vínculo. Estos deberes de conducta se encuentran en los derechos subjetivos como el uso de los bienes, vida e integridad del cuerpo, honor, pudor de la persona; aplicación de la actividad personal o de las facultades naturales.



#### **4.3.4.1. Derechos Subjetivos.**

En los derechos subjetivos hay dos categorías: relativos y absolutos.

Caracteriza a los derechos relativos el tener valor dirigido exclusivamente a un sujeto determinado. Los derechos relativos constituyen una esfera positiva integrada por prestaciones determinadas positivamente, mediante las cuales los terceros realizan actos positivos para la satisfacción de los intereses del sujeto.

El derecho absoluto tiene valor frente a cada uno, incluida la Administración Pública; el contenido de este derecho está constituido por una abstención de parte de todos; para el titular, la libertad de obrar para la satisfacción del propio interés, es una garantía otorgada al titular del mismo de reintegrársele la utilidad substancial en él contenida, mediante la acción dirigida al poder jurisdiccional, otorgando a su titular una garantía de utilidad instrumental a fin de que mediante un recurso, asegure el correcto funcionamiento de la función administrativa, si el juez administrativo ante quien se promueve el recurso, único competente para conocer de él, anula el acto administrativo, el derecho absoluto recobra toda fuerza; ya no hay derecho debilitado.

Los derechos subjetivos imponen a terceros una norma de conducta que les prohíbe dañarlos, y es a través de esta tutela jurídica que se garantiza una utilidad substancial y final al titular del derecho, cuando sucede la transgresión, el tercero quebranta esta norma de conducta y entonces incurre en la responsabilidad de restituir esta utilidad substancial y final (garantía legislativa dirigida al sujeto titular).

La relación jurídica tradicional que vincula directamente al titular del derecho subjetivo con el sujeto vinculado, se modifica en el sentido de que la relación corre por un lado entre norma jurídica y sujeto obligado, lo que da lugar al vínculo, y del otro entre norma y titular del derecho subjetivo, que da lugar a la garantía. En el derecho público se tiene primero, un vínculo impuesto por la norma de la Administración Pública, y por otro la idoneidad de este vínculo a garantizar al particular una utilidad substancial y directa.

En la norma de carácter general se impone a cada uno y por tanto también a la Administración Pública, la necesidad de respetar la propiedad de cada individuo; así el vínculo genera en el propietario la garantía del libre gozo del bien de su propiedad, esta es una utilidad directa, inmediata y substancial y en caso de violación por parte de la autoridad, el particular puede recurrir a la autoridad jurisdiccional.

#### **4.3.5. Responsabilidad Indirecta.**

La responsabilidad indirecta son los hechos o conductas materiales de los funcionarios, estos es el abuso de la función de los mismos y cualquier conducta de los empleados que se traduce en un daño que debe ser producido

en el ejercicio del empleo o cargo, se necesita que el ejercicio de la función haya hecho posible la consumación del hecho ilícito.

Si el ejercicio de la función hizo posible la consumación del hecho ilícito entonces la Administración Pública responde hasta del dolo del funcionario y del empleado.

El dolo del funcionario compromete la responsabilidad del ente público porque puede tener su origen en una resolución que lleva implícita el dolo, entonces basta con probar la existencia de la orden para comprometer la responsabilidad del Estado, quien esto escribe en su calidad de tesista opina que para que se configure esta responsabilidad no solo se requiere que la orden provenga de un titular investido legítimamente de poder y que actúe dentro de su competencia, lo cual puede tomarse como desvío de poder, sino que también la responsabilidad puede provenir de quien no tiene esa investidura legítima de poder, tratándose de empleados de tipo operativo, puesto que es suficiente con que el empleado obre con dolo para comprometer la responsabilidad del Estado porque es el Estado mismo quien lo está contratando y quien lo acepta como trabajador para realizar las funciones que le han sido encomendadas, entonces si estas funciones las realiza de forma dolosa la Administración Pública debe responder, en el caso del tema de mi tesis los médicos tienen un estatus de trabajadores que no especifica si son operativos, empleados o verdaderos funcionarios públicos investidos de poder, yo le llamo la trinidad administrativa del médico institucional, porque sus labores encajan perfectamente en el nivel operativo, en el de ser empleados administrativos comunes y en el de ser funcionarios con un poder amplio de decisión.

#### **4.3.6. Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado (LFRPE).**

La Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado<sup>45</sup> es reglamentaria del artículo 113 segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y su objeto es regular los procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado que cause daño a los bienes y derechos de los particulares.

Al respecto el artículo 1 de la LFRPE, dispone:

**“ARTÍCULO 1.-** La presente Ley es reglamentaria del segundo párrafo del artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y sus disposiciones son de orden público e interés general; tiene por objeto fijar las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado. La responsabilidad extracontractual a cargo del Estado es objetiva y directa, y la

---

<sup>45</sup> Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2004.

indemnización deberá ajustarse a los términos y condiciones señalados en esta Ley y en las demás disposiciones legales a que la misma hace referencia.

Para los efectos de esta Ley, se entenderá por actividad administrativa irregular, aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.”

Así, el Estado responde de los daños causados en el patrimonio de otra persona por todo acto administrativo irregular o bien de toda aquella actividad irregular que puede causar un daño y que el particular, no está obligado jurídicamente a soportar.

La actividad administrativa irregular del Estado es igual a una actividad ilícita que el particular no tiene la obligación jurídica de soportar, mediante la ley el afectado tiene el fundamento legal para obtener la indemnización por el daño que sufra.

En cuanto a que la responsabilidad del Estado es objetiva, el Estado siendo causante del daño responde de él, sin tomar en cuenta la voluntariedad culposa o intencional en la comisión del delito por parte de sus empleados y funcionarios, cuando en la producción del daño interviene voluntariamente un servidor público, la responsabilidad objetiva del Estado se funda en el principio de la solidaridad, contenida en el artículo 1917 del Código Civil Federal, que dispone:

“**Artículo 1917.-** Las personas que han causado en común un daño, son responsables solidariamente hacia la víctima por la reparación a que están obligadas de acuerdo con las disposiciones de este Capítulo.”

Este precepto establece la responsabilidad solidaria entre el causante del daño, en este caso el servidor público y el mismo Estado, la ley hace responsable al Estado frente a la víctima.

Asimismo, no es necesario considerar si aquel que ha causado el daño lo ha hecho con intención o sin intención de dañar; la intención aquí no existe; es necesario considerar solamente si él ha obrado en su derecho o contrariamente al Derecho y por consiguiente en falta.

Lo que la LFRPE señala en torno a que la responsabilidad del Estado es objetiva, es que se prescinde de la voluntariedad culposa por intención en el acto, intervenga o no algún servidor público en la producción del daño para que el ente público responda del daño causado. Cuando interviene un servidor público, basta probar que fue en el ejercicio de sus funciones para que el Estado responda frente a la víctima, si no hubo intervención humana intencional de causar el daño, de todos modos el Estado responde del daño, porque la ley quiere que la víctima no quede desprotegida, porque ésta no tiene porque soportar el daño.

La responsabilidad del Estado entonces es objetiva, pero el artículo 1, de la LFRPE también establece que es directa, y lo que la ley busca al establecer una obligación directa a cargo del ente público, es que la víctima no soporte el

daño “que no tiene el deber jurídico de soportar”. La obligación directa impuesta por la ley, es la causa jurídica por la que el Estado responde por su servidor.

El Estado responde no sólo de las personas a su servicio que tengan remuneración, sino también de aquellas personas que actúan a título gratuito y también de todas aquellas que presten para el Estado un servicio o realicen una función, el Estado actúa por medio de sus servidores; si causa un daño el servidor, es como si el propio Estado lo hubiera cometido.

El fundamento que da el artículo 1 de la LFRPE es el que el Estado pague, cuando la víctima no tenga obligación jurídica de soportar el daño recibido, a consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado.

Lo mejor de los daños es no sufrirlos y toda persona tiene derechos patrimoniales, corporales y morales de los cuales es acreedor y por lo mismo no tiene porqué soportar, de ninguna persona, daño alguno patrimonial o alguna afectación corporal o moral que sean injustos.

#### **4.3.6.1. Los actos administrativos irregulares y la reparación del daño.**

Los actos administrativos regulares son aquellos que autoriza la ley al ente público hacer, cuando el ente público actúa de forma contraria a la ley o hace lo que la ley no establece entonces comete una irregularidad.

La irregularidad es en lo que me voy a centrar porque está relacionada con el tema de mi tesis, porque si el ente público actúa bien y sus actos administrativos son regulares y conforme a la ley no hay motivo de análisis.

La irregularidad administrativa es igual a la antijuridicidad, al delito, para entrar a su análisis transcribo la tesis aislada siguiente:

“ILICITO CIVIL E ILICITO PENAL.”<sup>46</sup>

Aunque normalmente se habla de ilícito civil e ilícito penal, lo cierto es que la antijuridicidad de un hecho se precisa cuando, a través de un juicio de apreciación objetiva, se concluye teniéndolo como contrario a las normas o lesivo a los bienes tutelados por el derecho; de ahí que se afirme que el campo de la antijuridicidad es sólo uno y que es impropio hablar de ilicitud civil e ilicitud penal, ya que un acto traerá consecuencias de uno u otro orden según la consecuencia que la ley asocie al mandato de obrar o de abstenerse. En el caso concreto, el quejoso estima que como los daños fueron causados en un muro cuya propiedad es común, por tener carácter de medianero, contra la pretensión de la ofendida de que el mismo es de su exclusiva propiedad, tendría que resolverse previamente la cuestión civil para después proceder penalmente por el delito de daño en propiedad ajena y que, por otra parte, la supuesta ofendida tiene derecho a una acción civil de pago de daños y perjuicios, pero es el caso que tal argumentación, en principio fundada, resulta inaplicable al caso porque, aún en el supuesto de que la pared sea medianera y por lo tanto exista respecto de ella una copropiedad, el procesado realizó actos

---

<sup>46</sup> Primera Sala. Apéndice 2000, Sexta Época, Tomo II, Penal, P.R. SCJN, p. 702.

que causaron daños en la misma sin el consentimiento o aviso previo a su copropietaria, integrándose por ello los elementos del delito de que se le acusa.

En calidad de tesista agrego a lo anterior que también es impropio hablar de irregularidad administrativa o delito administrativo; ya que el ilícito sea civil, penal o administrativo es del campo de la antijuridicidad, por lo tanto los actos administrativos irregulares del Estado son actos antijurídicos, por lo que se impone la obligación de resarcir el daño causado.

En relación con los actos administrativos irregulares el artículo 1, segundo párrafo de la LFRPE, establece lo siguiente:

**“ARTÍCULO 1.-**

Para los efectos de esta Ley, se entenderá por actividad administrativa irregular, aquella que cause daño a los bienes y derechos de los particulares que no tengan la obligación jurídica de soportar, en virtud de no existir fundamento legal o causa jurídica de justificación para legitimar el daño de que se trate.”

Por lo tanto de acuerdo a la LFRPE, para la procedencia de la indemnización a la víctima, se debe estar en el supuesto que la actividad del Estado fue “irregular”, misma que el artículo 21 de la LFRPE ordena que se acredite.

Transcribo el artículo 21 que dispone:

**“ARTÍCULO 21.-** El daño que se cause al patrimonio de los particulares por la actividad administrativa irregular, deberá acreditarse tomando en consideración los siguientes criterios:

- a) En los casos en que la causa o causas productoras del daño sean identificables, la relación causa-efecto entre la lesión patrimonial y la acción administrativa irregular imputable al Estado deberá probarse fehacientemente, y
- b) En su defecto, la causalidad única o concurrencia de hechos y condiciones causales, así como la participación de otros agentes en la generación de la lesión reclamada, deberá probarse a través de la identificación precisa de los hechos que produjeron el resultado final, examinando rigurosamente las condiciones o circunstancias originales o sobrevenidas que hayan podido atenuar o agravar la lesión patrimonial reclamada.”

El daño producido por el Estado ya sea por la intervención de uno o más agentes determinados, o por otros medios siempre habrá que probarlo y que quienes produjeron el daño, si son agentes conocidos, lo hicieron en el ejercicio de sus funciones y si es por medio de bienes del Estado, que éstos son de su propiedad y que fueron causantes del daño, es decir, hay que identificarlos como propiedad del Estado.

El artículo 18 de la LFRPE exige que los particulares en su demanda, señalen, el o los servidores públicos involucrados en la actividad administrativa que se considere irregular.

Transcribo el artículo 18 de la LFRPE, que dispone:

**“ARTÍCULO 18.-** La parte interesada deberá presentar su reclamación ante la dependencia o entidad presuntamente responsable u organismo constitucional autónomo, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Los particulares en su demanda, deberán señalar, en su caso, el o los servidores públicos involucrados en la actividad administrativa que se considere irregular. Si iniciado el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado, se encontrare pendiente alguno de los procedimientos por los que el particular haya impugnado el acto de autoridad que se reputa como dañoso, el procedimiento de responsabilidad patrimonial del Estado se suspenderá hasta en tanto en los otros procedimientos, la autoridad competente no haya dictado una resolución que cause estado.”

La LFRPE establece la obligación del Estado de reparar el daño causado de forma irregular con lo que obligar al ente público a reparar el daño, si es patrimonial, o a satisfacerlo si se trata de una afectación corporal o moral y por otro lado se intenta mejorar la función pública, porque tratará de evitar el daño y con ello la indemnización, con un mejor funcionamiento de la actividad estatal.

#### **4.3.6.2. Daño personal y daño moral.**

Respecto de los daños personales y morales el artículo 4 de la LFRPE, dispone:

**“ARTÍCULO 4.-** Los daños y perjuicios materiales que constituyan la lesión patrimonial reclamada, incluidos los personales y morales, habrán de ser reales, evaluables en dinero, directamente relacionados con una o varias personas, y desiguales a los que pudieran afectar al común de la población.”

La ley insiste en que el daño sea evaluable en dinero, para que el Estado con un dar de su patrimonio, extinga la obligación en su contra.

Se da por supuesto que los daños y perjuicios deben ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación o que sean una consecuencia necesaria del daño, tal y como lo establece el artículo 2110 del Código Civil Federal, que dispone:

**“Artículo 2110.-** Los daños y perjuicios deben ser consecuencia inmediata y directa de la falta de cumplimiento de la obligación, ya sea que se hayan causado o que necesariamente deban causarse.”

El daño material es evaluable en dinero; sin embargo cuando se provoca un daño corporal o moral como en el caso de una atención médica fallida o errónea, si la acción por reparación de daños y perjuicios procede, y se solicita reparación del daño moral ocasionado, aunque este daño no sea evaluable en dinero, si debe considerarse el cuantificarlo en pecunio, tal y como lo establece el artículo 1916 del Código Civil Federal, que dispone:

**“Artículo 1916.-** Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.

Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual como extracontractual. Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva conforme a los artículos 1913, así como el Estado y sus servidores públicos, conforme a los artículos 1927 y 1928, todos ellos del presente Código.

La acción de reparación no es transmisible a terceros por acto entre vivos y sólo pasa a los herederos de la víctima cuando ésta haya intentado la acción en vida.

El monto de la indemnización lo determinará el juez tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso.

Cuando el daño moral haya afectado a la víctima en su decoro, honor, reputación o consideración, el juez ordenará, a petición de ésta y con cargo al responsable, la publicación de un extracto de la sentencia que refleje adecuadamente la naturaleza y alcance de la misma, a través de los medios informativos que considere convenientes. En los casos en que el daño derive de un acto que haya tenido difusión en los medios informativos, el juez ordenará que los mismos den publicidad al extracto de la sentencia, con la misma relevancia que hubiere tenido la difusión original.

Estarán sujetos a la reparación del daño moral de acuerdo a lo establecido por este ordenamiento y, por lo tanto, las conductas descritas se considerarán como hechos ilícitos:

- I. El que comunique a una o más personas la imputación que se hace a otra persona física o moral, de un hecho cierto o falso, determinado o indeterminado, que pueda causarle deshonra, descrédito, perjuicio, o exponerlo al desprecio de alguien;
- II. El que impute a otro un hecho determinado y calificado como delito por la ley, si este hecho es falso, o es inocente la persona a quien se imputa;
- III. El que presente denuncias o querrelas calumniosas, entendiéndose por tales aquellas en que su autor imputa un delito a persona determinada, sabiendo que ésta es inocente o que aquél no se ha cometido, y
- IV. Al que ofenda el honor, ataque la vida privada o la imagen propia de una persona.

La reparación del daño moral con relación al párrafo e incisos anteriores deberá contener la obligación de la rectificación o respuesta de la información difundida en el mismo medio donde fue publicada y con el mismo espacio y la misma circulación o audiencia a que fue dirigida la información original, esto sin menoscabo de lo establecido en el párrafo quinto del presente artículo.

La reproducción fiel de información no da lugar al daño moral, aun en los casos en que la información reproducida no sea correcta y pueda dañar el honor de alguna persona, pues no constituye una responsabilidad para el que difunde dicha información, siempre y cuando se cite la fuente de donde se obtuvo.”

El Estado existe para hacer el bien común y no el daño, si causa daño entonces tiene la obligación de indemnizar.

#### 4.3.6.3. Indemnizaciones.

Para iniciar con este tema, mencionaré que el diccionario de la Real Academia Española define la palabra indemnizar<sup>47</sup> de la forma siguiente:

Indemnizar. (De *indemne* e *-izar*). tr. Resarcir de un daño o perjuicio.

En tanto que la palabra resarcir<sup>48</sup> la define de la siguiente forma:

Resarcir. (Del lat. *resarcīre*). tr. Indemnizar, reparar, compensar un daño, perjuicio o agravio.

Sin embargo en el artículo 1910, del Código Civil Federal se habla de “reparar” para señalar la consecuencia del delito civil:

“**Artículo 1910.-** El que obrando ilícitamente o contra las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, a menos que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.”

El diccionario de la Real Academia Española define la palabra reparar<sup>49</sup> de la forma siguiente:

Reparar. (Del lat. *reparāre*). tr. Arreglar algo que está roto o estropeado. || 2. Enmendar, corregir o remediar. || 3. Desagraviar, satisfacer al ofendido.

En tanto el artículo 1915 utiliza tanto reparar como indemnización:

“**Artículo 1915.-** La reparación del daño debe consistir a elección del ofendido en el restablecimiento de la situación anterior, cuando ello sea posible, o en el pago de daños y perjuicios.

Cuando el daño se cause a las personas y produzca la muerte, incapacidad total permanente, parcial permanente, total temporal o parcial temporal, el grado de la reparación se determinará atendiendo a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo. Para calcular la indemnización que corresponda se tomará como base el cuádruplo del salario mínimo diario más alto que esté en vigor en la región y se extenderá al número de días que para cada una de las incapacidades mencionadas señala la Ley Federal del Trabajo. En caso de muerte la indemnización corresponderá a los herederos de la víctima.

Los créditos por indemnización cuando la víctima fuere un asalariado son intransferibles y se cubrirán preferentemente en una sola exhibición, salvo convenio entre las partes.

Las anteriores disposiciones se observarán en el caso del artículo 2647 de este Código.”

---

<sup>47</sup> Real Academia Española, Microsoft® Encarta® 2009. © 1993-2008 Microsoft Corporation.

<sup>48</sup> Ibidem.

<sup>49</sup> Ibidem.



El artículo 1916, segundo párrafo del Código Civil Federal menciona “repararlo mediante una indemnización”.

**“Artículo 1916.-** Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspectos físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.

Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual como extracontractual. Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva conforme a los artículos 1913, así como el Estado y sus servidores públicos, conforme a los artículos 1927 y 1928, todos ellos del presente Código.

La acción de reparación no es transmisible a terceros por acto entre vivos y sólo pasa a los herederos de la víctima cuando ésta haya intentado la acción en vida.

El monto de la indemnización lo determinará el juez tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso.

Cuando el daño moral haya afectado a la víctima en su decoro, honor, reputación o consideración, el juez ordenará, a petición de ésta y con cargo al responsable, la publicación de un extracto de la sentencia que refleje adecuadamente la naturaleza y alcance de la misma, a través de los medios informativos que considere convenientes. En los casos en que el daño derive de un acto que haya tenido difusión en los medios informativos, el juez ordenará que los mismos den publicidad al extracto de la sentencia, con la misma relevancia que hubiere tenido la difusión original.

Estarán sujetos a la reparación del daño moral de acuerdo a lo establecido por este ordenamiento y, por lo tanto, las conductas descritas se considerarán como hechos ilícitos:

**I.** El que comunique a una o más personas la imputación que se hace a otra persona física o moral, de un hecho cierto o falso, determinado o indeterminado, que pueda causarle deshonra, descrédito, perjuicio, o exponerlo al desprecio de alguien;

**II.** El que impute a otro un hecho determinado y calificado como delito por la ley, si este hecho es falso, o es inocente la persona a quien se imputa;

**III.** El que presente denuncias o querrelas calumniosas, entendiéndose por tales aquellas en que su autor imputa un delito a persona determinada, sabiendo que ésta es inocente o que aquél no se ha cometido, y

**IV.** Al que ofenda el honor, ataque la vida privada o la imagen propia de una persona.

La reparación del daño moral con relación al párrafo e incisos anteriores deberá contener la obligación de la rectificación o respuesta de la información difundida en el mismo medio donde fue publicada y con el mismo espacio y la misma circulación o audiencia a que fue dirigida la información original, esto sin menoscabo de lo establecido en el párrafo quinto del presente artículo.

La reproducción fiel de información no da lugar al daño moral, aun en los casos en que la información reproducida no sea correcta y pueda dañar el honor de alguna

persona, pues no constituye una responsabilidad para el que difunde dicha información, siempre y cuando se cite la fuente de donde se obtuvo.”

Eduardo Pallares<sup>50</sup> define a la reparación del daño como: “El proceso jurisdiccional, ya sea de naturaleza civil o penal, no tiene por objeto hacer efectivos los derechos que hayan sido desconocidos o violados por la parte demandada. También hay que incluir en dicha finalidad, la de reparar los daños y perjuicios producidos, ya sea por el desconocimiento del derecho subjetivo del actor o por su violación.”

No obstante las definiciones anteriores, para el criterio de quien esto escribe la palabra reparar es el término correcto, sin embargo lo común es la utilización del vocablo indemnizar, así la expresión “indemnizar” nos conduce a las consecuencias jurídicas que señala el artículo 2028 del Código Civil Federal:

**“Artículo 2028.-** El que estuviere obligado a no hacer alguna cosa, quedará sujeto al pago de daños y perjuicios en caso de contravención. Si hubiere obra material, podrá exigir el acreedor que sea destruida a costa del obligado.”

Y a lo señalado por el artículo 2104, último párrafo del Código Civil Federal:

**“Artículo 2104.-** El que estuviere obligado a prestar un hecho y dejare de prestarlo o no lo prestare conforme a lo convenido, será responsable de los daños y perjuicios en los términos siguientes:

- I. Si la obligación fuere a plazo, comenzará la responsabilidad desde el vencimiento de éste;
- II. Si la obligación no dependiere de plazo cierto, se observará lo dispuesto en la parte final del artículo 2080.

El que contraviene una obligación de no hacer pagará daños y perjuicios por el sólo hecho de la contravención.”

Ambos artículos 2028 y 2104 del Código Civil Federal señalan que quien contraviene una obligación de no hacer, está obligado a pagar daños y perjuicios al afectado.

Ya establecido que es la reparación y la indemnización en el ámbito del Derecho Civil, anotaré enseguida lo que el Derecho Administrativo establece sobre la reparación y la indemnización.

El artículo 4 de la LFRPE, que en el tema anterior revisé, establece la reparación de los daños y perjuicios que se causen en las lesiones patrimoniales, incluidas las personales y morales, lo que repite en el artículo 12, que a la letra señala:

**“ARTÍCULO 12.-** Las indemnizaciones corresponderán a la reparación integral del daño y, en su caso, por el daño personal y moral.”

---

<sup>50</sup> Pallares, Eduardo. *Diccionario de Derecho Procesal Civil*. 28ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2005, p. 706.

Cuando del monto de las indemnizaciones se trata, el artículo 14 de la LFRPE establece lo siguiente:

“**ARTÍCULO 14.-** Los montos de las indemnizaciones se calcularán de la siguiente forma:

I. En el caso de daños personales:

a) Corresponderá una indemnización con base en los dictámenes médicos correspondientes, conforme a lo dispuesto para riesgos de trabajo en la Ley Federal del Trabajo, y

b) Además de la indemnización prevista en el inciso anterior, el reclamante o causahabiente tendrá derecho a que se le cubran los gastos médicos que en su caso se eroguen, de conformidad con la propia Ley Federal del Trabajo disponga para riesgos de trabajo.

II. En el caso de daño moral, la autoridad administrativa o jurisdiccional, en su caso, calculará el monto de la indemnización de acuerdo con los criterios establecidos en el Código Civil Federal, debiendo tomar en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante.

La indemnización por daño moral que el Estado esté obligado a cubrir no excederá del equivalente a 20,000 veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, por cada reclamante afectado, y

III. En el caso de muerte, el cálculo de la indemnización se hará de acuerdo a lo dispuesto en el Código Civil Federal en su artículo 1915.”

De acuerdo al artículo 14 de la LFRPE, la víctima además de la indemnización tendrá derecho a que se le cubran los gastos médicos que en su caso se eroguen, de conformidad con lo que la propia Ley Federal del Trabajo disponga para riesgos de trabajo.

Así, relativo a los riesgos de trabajo el artículo 487, de la Ley Federal del Trabajo<sup>51</sup>, en sus cinco primeras fracciones, indica los gastos a que tiene derecho la víctima para recuperar la salud, y que a continuación transcribo:

“**Artículo 487.-** Los trabajadores que sufran un riesgo de trabajo tendrán derecho a:

- I. Asistencia médica y quirúrgica;
- II. Rehabilitación;
- III. Hospitalización, cuando el caso lo requiera;
- IV. Medicamentos y material de curación;
- V. Los aparatos de prótesis y ortopedia necesarios; y
- VI. La indemnización fijada en el presente Título.”

Respecto a la afectación corporal, el artículo 14 de la LFRPE indica en la fracción I, inciso a), que al afectado “Corresponderá una indemnización con base en los dictámenes médicos correspondientes, conforme a lo dispuesto para riesgos de trabajo en la Ley Federal del Trabajo”.

---

<sup>51</sup> Ley Federal del Trabajo. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de abril de 1970.

Las afectaciones corporales, incluyen por supuesto la muerte de una persona, y para ello, el artículo 1915 del Código Civil Federal dispone:

**“Artículo 1915.-**

Cuando el daño se cause a las personas y produzca la muerte, incapacidad total permanente, parcial permanente, total temporal o parcial temporal, el grado de la reparación se determinará atendiendo a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo”

Estas bases establecidas por el Código Civil Federal, para indemnizar el daño originado mediante una conducta culposa sin intención o por negligencia son injustas, pues se considera a la Ley Federal del Trabajo para fijar la indemnización que se debe cubrir por la muerte de un trabajador, y la ley en comento parte del supuesto que no hay culpa del patrón que indemniza en el accidente de su trabajador.

En términos económicos reales los gastos a que tiene derecho la víctima para recuperar la salud representan cantidades enormes a erogarse, y considerando que un padecimiento o enfermedad puede ser incapacitante de forma permanente o de por vida, la víctima tiene el derecho de que esos gastos le sean pagados en su totalidad por quien causó el daño, esto con independencia de la indemnización que señala el artículo 487, fracción sexta, de la Ley Federal del Trabajo.

Respecto al daño moral en el ámbito del Derecho Civil, el artículo 1916 del Código Civil Federal en su párrafo primero define lo que se entiende por daño moral; y en el segundo, la extensión del concepto del daño moral, transcribo el artículo 1916 que dispone:

**“Artículo 1916.-** Por daño moral se entiende la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada, configuración y aspecto físicos, o bien en la consideración que de sí misma tienen los demás. Se presumirá que hubo daño moral cuando se vulnere o menoscabe ilegítimamente la libertad o la integridad física o psíquica de las personas.

Cuando un hecho u omisión ilícitos produzcan un daño moral, el responsable del mismo tendrá la obligación de repararlo mediante una indemnización en dinero, con independencia de que se haya causado daño material, tanto en responsabilidad contractual como extracontractual. Igual obligación de reparar el daño moral tendrá quien incurra en responsabilidad objetiva conforme a los artículos 1913, así como el Estado y sus servidores públicos, conforme a los artículos 1927 y 1928, todos ellos del presente Código”

Respecto a la indemnización por daño moral en el ámbito del Derecho Administrativo, el artículo 14, inciso II de la LFRPE establece que la indemnización en caso de daño moral, se fijará de acuerdo con los criterios establecidos en el Código Civil Federal, conforme a lo siguiente:

**“ARTÍCULO 14.-** Los montos de las indemnizaciones se calcularán de la siguiente forma:

II. En el caso de daño moral, la autoridad administrativa o jurisdiccional, en su caso, calculará el monto de la indemnización de acuerdo con los criterios

establecidos en el Código Civil Federal, debiendo tomar en consideración los dictámenes periciales ofrecidos por el reclamante.”

Y el Código Civil Federal, artículo 1916, párrafo cuarto, dispone:

**“Artículo 1916.-**

El monto de la indemnización lo determinará el juez tomando en cuenta los derechos lesionados, el grado de responsabilidad, la situación económica del responsable, y la de la víctima, así como las demás circunstancias del caso.”

Es claro que una irregularidad administrativa en el ámbito de la salud dejará secuelas derivadas del acontecimiento médico, representadas por un desgaste biológico que deriva de la afectación corporal, asimismo se presentara un desgaste psicológico con inestabilidad emocional, y un deterioro social ocasionado por el daño a la imagen dentro de la comunidad, en el círculo de amistades e incluso con los familiares del afectado.

El daño que se ocasiono a causa de una irregularidad administrativa en el ámbito de la salud no es sólo físico, sino que abarca otras esferas de la integridad del ser humano, daños que necesariamente deben ser cuantificados en dinero y resarcidos satisfactoriamente porque ocasionaron una serie de perjuicios debido a una deficiente atención médica.

Para finalizar con el tema de las indemnizaciones en el ámbito administrativo en relación con la normatividad aplicable, el artículo 2 de la LFRPE dispone quienes son los sujetos y obligados a pagar la indemnización correspondiente, a los que refiere como “los entes públicos federales”, señalando que se entiende por entes públicos federales a los poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal.

Transcribo el artículo 2 de la LFRPE que dispone:

**“ARTÍCULO 2.-** Son sujetos de esta Ley, los entes públicos federales. Para los efectos de la misma, se entenderá por entes públicos federales, salvo mención expresa en contrario, a los Poderes Judicial, Legislativo y Ejecutivo de la Federación, organismos constitucionales autónomos, dependencias, entidades de la Administración Pública Federal, la Procuraduría General de la República, los Tribunales Federales Administrativos y cualquier otro ente público de carácter federal.

Los preceptos contenidos en el Capítulo II y demás disposiciones de esta Ley serán aplicables, en lo conducente, para cumplimentar los fallos de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, así como las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, aceptadas por los entes públicos federales y por el Estado Mexicano en su caso, en cuanto se refieran al pago de indemnizaciones

La aceptación y cumplimiento de las recomendaciones a que se refiere el párrafo anterior, en su caso, deberá llevarse a cabo por el ente público federal que haya sido declarado responsable; lo mismo deberá observarse para el cumplimiento de los fallos jurisdiccionales de reparación. Será la Secretaría de Relaciones

Exteriores el conducto para informar de los cumplimientos respectivos, tanto a la Comisión como a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, según corresponda.

La Comisión Nacional de los Derechos Humanos y sus servidores públicos, no son sujetos de responsabilidad patrimonial por las opiniones y recomendaciones que formulen, así como por los actos que realicen en ejercicio de las funciones de su competencia.”

Quiero señalar que este precepto hace referencia a las recomendaciones de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos en cuanto al pago de indemnizaciones, ya en el tema 3.3 de esta tesis mencioné que la Comisión revisa por medio de quejas directas los asuntos derivados de la práctica médica a nivel institucional, que se relacionan con violaciones a las garantías constitucionales y por actos de autoridad que emanan de éstas, pero no obligan a las instituciones de salud a reparar los daños ocasionados con motivo de la deficiencia en la prestación de los servicios de salud, sin embargo con apoyo en este precepto legal, las recomendaciones de la Comisión que traigan consigo una indemnización por esta causa ya tienen un fundamento legal.

#### **4.3.6.4. Prescripción.**

El derecho a la indemnización correspondiente por daños derivados de una atención médica deficiente, tiene prescripción, en el ámbito del Derecho Civil el artículo 1161, fracción V y el artículo 1934 ambos del Código Civil Federal, disponen que la acción para exigir la reparación de los daños causados proveniente de delito civil prescribe en dos años, transcribo ambos artículos:

“**Artículo 1161.-** Prescriben en dos años:

V. La responsabilidad civil proveniente de actos ilícitos que no constituyan delitos...”

“**Artículo 1934.-** La acción para exigir la reparación de los daños causados en los términos del presente capítulo, prescribe en dos años contados a partir del día en que se haya causado el daño.”

Por otra parte en el ámbito del Derecho Administrativo, el artículo 25 de la LFRPE, establece un año cuando la responsabilidad provenga de daño patrimonial y de dos años, cuando los daños sean de carácter físico o psíquico de las personas, transcribo el artículo 25 que dispone:

“**ARTÍCULO 25.-** El derecho a reclamar indemnización prescribe en un año, mismo que se computará a partir del día siguiente a aquel en que se hubiera producido la lesión patrimonial, o a partir del momento en que hubiesen cesado sus efectos lesivos, si fuesen de carácter continuo. Cuando existan daños de carácter físico o psíquico a las personas, el plazo de prescripción será de dos años.

Los plazos de prescripción previstos en este artículo, se interrumpirán al iniciarse el procedimiento de reclamación, a través de los cuales se impugne la legalidad de los actos administrativos que probablemente produjeron los daños o perjuicios.”

Con base en estos fundamentos jurídicos, los afectados por una atención médica deficiente tienen un plazo de dos años a partir de que sucedieron los hechos, para solicitar la indemnización correspondiente por los daños ocasionados en su patrimonio físico y moral.

#### **4.4. Proceso Jurisdiccional Administrativo.**

Alcalá-Zamora y Torres citado por Jesús González Pérez<sup>52</sup> señala que: “El proceso administrativo tiene por objeto pretensiones procesales que no se diferencian sustancialmente de las demás, aún cuando tradicionalmente se haya creído que las pretensiones procesales administrativas no se deducen frente a una persona distinta del actor, sino frente a un acto, por lo que no dan lugar a un proceso entre partes.”

Jesús González Pérez<sup>53</sup> refiere que: “la pretensión procesal administrativa puede no limitarse a solicitar la anulación del acto administrativo, sino que lo que se pide del órgano jurisdiccional es, además, el reconocimiento de situaciones jurídicas individualizadas y hasta la indemnización de daños y perjuicios.”

La resolución de una queja médica por parte de un ente federal se transforma en un acto administrativo, mismo que por su naturaleza jurídica en caso de ser contrario a la pretensión del quejoso, deviene en un proceso jurisdiccional que le compete conocer al tribunal administrativo creado para ello, en este caso al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

##### **4.4.1. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.**

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un tribunal administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y se encuentra integrado por una Sala Superior y por Salas Regionales.

La Sala Superior está compuesta por once magistrados y deben estar un mínimo de siete para adoptar sus sentencias por mayoría de votos, para fijar y modificar la jurisprudencia fiscal deberán encontrarse los once magistrados, la Sala Superior funciona en Pleno o en dos Secciones.

Son facultades del Pleno de la Sala Superior:

- Designar de entre sus integrantes al Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- Proponer al Presidente de la República la designación o ratificación de magistrados seleccionados previa evaluación interna.

---

<sup>52</sup> González Pérez, Jesús. *Derecho Procesal Administrativo Mexicano*. Editorial Porrúa, México, 1997. p. 132.

<sup>53</sup> *Ibidem* p. 134.

- Señalar la sede y el número de las salas regionales.
- Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las salas regionales.
- Fijar o suspender la jurisprudencia del tribunal, así como ordenar su publicación.
- Resolver por atracción los juicios en que sea necesario establecer la interpretación directa de un precepto de ley o reglamento o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar jurisprudencia.
- Resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones del pleno.

Las Secciones de la Sala Superior se integran con cinco magistrados, de entre los cuales elegirán a su presidente, bastando cuatro de sus integrantes para que puedan sesionar, debiendo tomar sus resoluciones por mayoría de votos.

Las Secciones de la Sala Superior conocen de los siguientes asuntos:

De los juicios de nulidad en los casos siguientes:

- Los que versen sobre las materias que señala el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.
- Los que sean de características especiales, en términos de las disposiciones aplicables.

Las Salas Regionales conocen de los asuntos que se les presentan por razón de territorio, son competentes para conocer de juicios que se inicien contra resoluciones definitivas que no sean de la competencia exclusiva del pleno o de las secciones de la Sala Superior.

Son competencia de las Salas Regionales los siguientes asuntos:

- Las resoluciones dictadas por autoridades fiscales federales.
- Las que nieguen la devolución de contribuciones pagadas indebidamente al Erario Federal.
- Aquellas que impongan sanciones económicas por infracción a leyes de la Administración Pública Federal.
- Las que lesionen el interés jurídico de los particulares en materia fiscal, distintas a créditos fiscales, como son las resoluciones negativas emitidas por autoridades administradoras tributarias en materia de consultas, negativa ficta, extinción de créditos fiscales, etc.



- Las que nieguen o reduzcan las pensiones y/o prestaciones sociales a los miembros del ejército, la armada y fuerza aérea nacionales, sus familiares o derechohabientes.

#### **4.4.2. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (LOTFJFA).**

La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa<sup>54</sup>, tiene como objetivo definir y delimitar las funciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Como mencioné en puntos anteriores, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de México es un tribunal de lo contencioso-administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, encargado de dirimir las controversias jurídicas que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, sin embargo, no forma parte del Poder Judicial de la Federación, aunque es autónomo presupuestariamente a partir de diciembre de 2010.

De acuerdo con el artículo 14 de la LOTFJFA, el Tribunal conoce de los juicios que se promueven contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos administrativos diversos, transcribo el artículo 14 que dispone:

**“ARTÍCULO 14.-** El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

- I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;
- II. Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales;
- III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;
- IV. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores;
- V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al erario federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

Cuando para fundar su demanda el interesado afirme que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad

---

<sup>54</sup> Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 2007.

respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración;

**VI.** Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;

**VII.** Las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

**VIII.** Las que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir los daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado;

**IX.** Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales;

**X.** Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior;

**XI.** Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo;

**XII.** Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;

**XIII.** Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos;

**XIV.** Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa, y

**XV.** Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.  
Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

El Tribunal conocerá, además de los juicios que se promuevan contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los

reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.”

La LOTFJFA, se caracteriza por dos cuestiones:

1. La estructura respecto de las funciones de gobierno y administración del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y;
2. Empata la Ley Orgánica con la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo tanto en lo orgánico como en lo procesal.

En lo tocante a la estructura de dicho órgano de jurisdicción administrativa, el tribunal goza de autonomía presupuestaria y de funciones, lo que garantiza la independencia e imparcialidad de dicho órgano en beneficio de la justicia, dedicado a ser un control de la legalidad de los actos de la Administración Pública Federal.

#### **4.4.3. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo (LFPCA).**

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo<sup>55</sup> rige todo lo referente al procedimiento contencioso administrativo.

Con la expedición de la LFPCA, se derogó el título sexto del juicio contencioso administrativo, artículos 197 al 263 del Código Fiscal de la Federación, lo anterior de acuerdo al artículo transitorio segundo de la LFPCA, que dispone:

“Transitorios

**Segundo.-** A partir de la entrada en vigor de esta Ley se derogan el Título VI del Código Fiscal de la Federación y los artículos que comprenden del 197 al 263 del citado ordenamiento legal, por lo que las leyes que remitan a esos preceptos se entenderán referidos a los correspondientes de esta Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.”

Siendo que en su momento se trató de una nueva ley que derogó disposiciones del Código Fiscal de la Federación, en su gran mayoría se conservaron las hipótesis jurídicas previstas en este último, aunque se impulsaron nuevas figuras jurídicas interesantes, tales como la variación de la litis cuando se impugne la resolución recaída a un recurso administrativo que se tenga por no interpuesto o se deseche por improcedente, esto es que se permite al demandante plantear conceptos de impugnación distintos a los del

---

<sup>55</sup> Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Nueva Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1° de diciembre de 2005.

recurso administrativo, tal y como se establece en el artículo primero, párrafo segundo y tercero de la LFPCA, que dispone:

**“ARTÍCULO 1o.-** Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se registrarán por las disposiciones de esta Ley, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que la disposición de este último ordenamiento no contravenga las que regulan el juicio contencioso administrativo federal que establece esta Ley.

Cuando la resolución recaída a un recurso administrativo, no satisfaga el interés jurídico del recurrente, y éste la controvierta en el juicio contencioso administrativo federal, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúa afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

Asimismo, cuando la resolución a un recurso administrativo declare por no interpuesto o lo deseche por improcedente, siempre que la Sala Regional competente determine la procedencia del mismo, el juicio contencioso administrativo procederá en contra de la resolución objeto del recurso, pudiendo en todo caso hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.”

No obstante lo anterior, desde el inicio de la acción procesal, el actor debe plantear los conceptos de anulación efectivamente fundados.

El artículo 2º de la LFPCA, establece la procedencia del juicio Contencioso Administrativo Federal señalando las resoluciones administrativas que podrán controvertirse, tales como actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación. Transcribo el artículo 2º que dispone:

**“ARTÍCULO 2o.-** El juicio contencioso administrativo federal, procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Asimismo, procede dicho juicio contra los actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.

Las autoridades de la Administración Pública Federal, tendrán acción para controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estime que es contraria a la ley.”

El artículo concluye, estableciendo que las autoridades de la Administración Pública Federal tendrán acción para controvertir resoluciones administrativas favorables a un particular contrarias a la Ley.

Sin ser el objetivo abundar en los preceptos legales contenidos en la Ley en cita, ya que adelante se trataran algunos de ellos en el tema de la demanda de nulidad, finalizo comentando que el Estado de Derecho tiene como fin la tutela de los derechos de los gobernados mediante la previsión en la ley de los medios de impugnación a los que puedan acudir ante la eventualidad de que

los actos de las autoridades se aparten de la legalidad y vulneren su esfera jurídica, Dionisio Kaye<sup>56</sup> escribe que: “una de las características fundamentales de un estado de derecho es el establecimiento de garantías y de medios de defensa a los ciudadanos en contra de los actos arbitrarios de las autoridades”, por ello es necesario que la Administración Pública funde su actuación en la normatividad establecida para el caso.

Por su parte Manuel Lucero<sup>57</sup> señala que: “la actuación del Estado no puede ser caprichosa, arbitraria o ilegal. Dos son los fundamentos rectores de su actividad: el estado de derecho y el principio de legalidad”

Manuel Lucero<sup>58</sup> señala también que: “las actividades derivadas de las funciones estatales deben sustentarse en normas jurídicas, independientemente de la fuente de que provengan: Constitución, ley, reglamento”.

El procedimiento contencioso administrativo y por supuesto la ley que lo rige constituyen un medio de control jurisdiccional para los actos de la Administración Pública, a través de ellos se busca el evitar que prevalezca el error o las mal llamadas “irregularidades administrativas” sobre el interés público.

#### **4.4.4. La Demanda de Nulidad (Juicio Contencioso Administrativo).**

Para hablar sobre la demanda de nulidad en relación con la prestación de los servicios médicos institucionales, tema tratado en mi tesis, mencionaré que la procedencia del juicio contencioso administrativo, tiene su fundamento en el artículo 14 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que señala aquellas resoluciones o actos respecto de los cuales procede la presentación de una demanda ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, así el artículo 14 dispone:

**“ARTÍCULO 14.-** El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

I.Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;

II.Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales;

III.Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;

---

<sup>56</sup> Kaye J. Dionisio. *Nuevo Derecho Procesal Fiscal y Administrativo*. 3ª Edición, Editorial Themis, México, 2010, p. 451.

<sup>57</sup> Lucero Espinosa, Manuel. *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal*. 10ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2008, p. 1.

<sup>58</sup> Idem.

**IV.**Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores;

**V.**Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al erario federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

Cuando para fundar su demanda el interesado afirme que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración;

**VI.**Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;

**VII.**Las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

**VIII.**Las que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir los daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado;

**IX.**Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales;

**X.**Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior;

**XI.**Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo;

**XII.**Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;

**XIII.**Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos;

**XIV.**Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa;

**XV.** Las sanciones y demás resoluciones emitidas por la Auditoría Superior de la Federación, en términos de la Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación, y

**XVI.** Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

El Tribunal conocerá, además de los juicios que se promuevan contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.”

Del artículo 14 cabe señalar que las fracciones VIII, XI y XVI son las que interesan para el tema de mi tesis, recordando que las instituciones de seguridad social tienen sus propios mecanismos para presentar una solicitud por deficiencia en la prestación de servicios médicos y que cuando esta es negada, el particular puede presentar con fundamento en estos preceptos legales demanda de nulidad, porque se le está negando la indemnización o bien, porque el monto que la autoridad administrativa acordó pagarle no satisface al reclamante, o porque los daños y perjuicios no quieren ser resarcidos, además si con la resolución de la autoridad se pone fin al procedimiento administrativo.

Por otro lado, los artículos 1 y 2 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, se refieren a los actos contra los que procede el juicio contencioso administrativo federal, transcribo los artículos en mención, que disponen:

**“ARTÍCULO 1o.-** Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se registrarán por las disposiciones de esta Ley, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que la disposición de este último ordenamiento no contravenga las que regulan el juicio contencioso administrativo federal que establece esta Ley.

Cuando la resolución recaída a un recurso administrativo, no satisfaga el interés jurídico del recurrente, y éste la controvierta en el juicio contencioso administrativo federal, se entenderá que simultáneamente impugna la resolución recurrida en la parte que continúa afectándolo, pudiendo hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.

Asimismo, cuando la resolución a un recurso administrativo declare por no interpuesto o lo deseche por improcedente, siempre que la Sala Regional competente determine la procedencia del mismo, el juicio contencioso

administrativo procederá en contra de la resolución objeto del recurso, pudiendo en todo caso hacer valer conceptos de impugnación no planteados en el recurso.”

“**ARTÍCULO 2o.-** El juicio contencioso administrativo federal, procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Asimismo, procede dicho juicio contra los actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general, diversos a los Reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación.

Las autoridades de la Administración Pública Federal, tendrán acción para controvertir una resolución administrativa favorable a un particular cuando estime que es contraria a la ley.”

En el caso del artículo 1 es importante destacar que se hace referencia a la impugnación de conceptos incluso no planteados en el recurso administrativo y aún cuando el recurso administrativo haya sido declarado por la autoridad administrativa como no interpuesto o desechado, lo que da al quejoso una verdadera oportunidad de hacer valer su derechos y el artículo 2 enfatiza el tipo de resoluciones administrativas contra las que procede el juicio contencioso administrativo.

En el juicio contencioso administrativo existen las figuras de actor, demandado y tercero interesado, el actor se denomina demandante y tienen tal carácter los particulares lesionados en sus derechos jurídicos por las resoluciones administrativas, en cuanto a los demandados<sup>59</sup> serán las autoridades de la Administración Pública Federal y organismos fiscales autónomos que hubiesen dictado, ordenado la ejecución o ejecutado las resoluciones que lesionen el interés jurídico del particular.

Por lo que, respecta a los terceros interesados, podemos mencionar que son aquellos que tengan un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

El artículo 13 de la LFPCA, señala los plazos en los que deberá presentarse la demanda; para efectos del presente trabajo transcribo el artículo 13 y sólo la fracción I, que dispone:

“**ARTÍCULO 13.-** El demandante podrá presentar su demanda, mediante Juicio en la vía tradicional, por escrito ante la sala regional competente o, en línea, a través del Sistema de Justicia en Línea, para este último caso, el demandante deberá manifestar su opción al momento de presentar la demanda. Una vez que el demandante haya elegido su opción no podrá variarla. Cuando la autoridad tenga este carácter la demanda se presentará en todos los casos en línea a través del Sistema de Justicia en Línea.

---

<sup>59</sup> Comentario personal del tesista. En los casos de resoluciones favorables a los particulares que pretendan ser nulificadas por la autoridad administrativa mediante juicio contencioso que puede promover, los particulares a cuyo favor se emitieron dichas resoluciones, tienen el carácter de demandados, y la autoridad el carácter de demandante (Fuente: Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo).



Para el caso de que el demandante no manifieste su opción al momento de presentar su demanda se entenderá que eligió tramitar el Juicio en la vía tradicional.

La demanda deberá presentarse dentro de los plazos que a continuación se indican:

I. De cuarenta y cinco días siguientes a aquél en el que se dé alguno de los supuestos siguientes:

a) Que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, inclusive cuando se controvierta simultáneamente como primer acto de aplicación una regla administrativa de carácter general.

b) Hayan iniciado su vigencia el decreto, acuerdo, acto o resolución administrativa de carácter general impugnada cuando sea auto aplicativa.”

El artículo 14 de la LFPCA, señala los datos que la demanda debe indicar, transcribo el artículo 14, que dispone:

“**ARTÍCULO 14.-** La demanda deberá indicar:

- I. El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones.
- II. La resolución que se impugna.
- III. La autoridad o autoridades demandadas.
- IV. Los hechos que den motivo a la demanda.
- V. Las pruebas que ofrezca. Pericial, testimonial, documentales, podrá ofrecer también el expediente administrativo<sup>60</sup> en que se haya dictado la resolución impugnada.
- VI. Los conceptos de impugnación.
- VII. El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.
- VIII. Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.”

El demandante debe adjuntar a su escrito inicial de demanda los documentos siguientes conforme al artículo 15 de la LFPCA, que dispone:

“**ARTÍCULO 15.-** El demandante deberá adjuntar a su demanda:

- I. Una copia de la misma y de los documentos anexos para cada una de las partes.
- II. El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada.
- III. El documento en que conste la resolución impugnada.
- IV. En el supuesto de que se impugne una resolución negativa ficta, deberá acompañar una copia en la que obre el sello de recepción de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad.
- V. La constancia de la notificación de la resolución impugnada.
- VI. Cuando no se haya recibido constancia de notificación o la misma hubiere sido practicada por correo, así se hará constar en el escrito de demanda, señalando la fecha en que dicha notificación se practicó.
- VII. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante.

---

<sup>60</sup> Comentario personal del tesista. De acuerdo a este mismo artículo 14, fracción V, último párrafo. Se entiende por expediente administrativo el que contenga toda la información relacionada con el procedimiento que dio lugar a la resolución impugnada; dicha documentación será la que corresponda al inicio del procedimiento, los actos administrativos posteriores y a la resolución impugnada.

VIII. El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante.

IX. Las pruebas documentales que ofrezca.”

Respecto a la contestación de la demanda debe formularse en los mismos términos que la demanda en lo que respecta a aquellas enunciaciones que son comunes a los dos escritos; documento en el que deberá hacerse valer todas las excepciones que la demandada tenga o pretenda se decidan en juicio, en este caso la autoridad demandada debe referirse en su contestación, a cada uno de los hechos en que el demandante hizo valer su acción, aceptándolos, negándolos o expresando los que ignore por no ser propios.

La demanda debe ser contestada por cada una de las autoridades demandadas dentro de los 45 días hábiles siguientes, a aquel en que surta efectos el emplazamiento a juicio, en caso de que no se de contestación o que ésta sea extemporánea o no se refieran todos los hechos y/o agravios argumentados por el demandante, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado.

En el caso de contestación de una ampliación de demanda el plazo para contestar es de 20 días hábiles siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación.

En la contestación la autoridad demandada expresará y adjuntará los documentos que la ley indica y no puede cambiar los fundamentos de Derecho de la resolución impugnada y en caso de negativa ficta, debe expresar los hechos y el Derecho en que se apoye la misma.

#### **4.4.4.1. Incidentes.**

En el juicio contencioso administrativo federal, proceden los siguientes incidentes de acuerdo al artículo 29 de la LFPCA, que dispone:

“**ARTÍCULO 29.-** En el juicio contencioso administrativo federal sólo serán de previo y especial pronunciamiento:

- I. La incompetencia en razón del territorio.
- II. El de acumulación de juicios.
- III. El de nulidad de notificaciones.
- IV. La recusación por causa de impedimento.
- V. La reposición de autos.
- VI. La interrupción por causa de muerte, disolución, declaratoria de ausencia o incapacidad.”

Los incidentes de incompetencia, acumulación e interrupción pueden promoverse hasta antes de que el magistrado instructor de la Sala Regional que conozca del caso, cierre la instrucción, los que se resolverán junto con la sentencia.

#### **4.4.4.2. Pruebas y Cierre de Instrucción.**

En el juicio contencioso administrativo, son admisibles todos los medios de prueba, salvo la confesional de las autoridades, la petición de informes no relacionados con el caso o aquéllas que el demandante debió rendir obligatoriamente en otra instancia, cuya resolución motiva el juicio.

Las partes deben ofrecer y rendir sus pruebas en sus escritos de demanda, ampliación a la misma y contestaciones respectivas, so pena de desecharse la demanda o su contestación o de tenerse por no ofrecidas, si el oferente no las exhibe dentro del plazo de 5 días requerido por el Magistrado Instructor de la Sala Regional que conozca del asunto, salvo las pruebas supervenientes que puedan presentarse antes de la sentencia.

El Magistrado Instructor de la Sala Regional, que conozca del asunto está facultado para proveer mejor y para ello, podrá exigir en cualquier fase del juicio, la exhibición de cualquier documento relacionado con los hechos controvertidos del caso o para ordenar la práctica de cualquier diligencia que le permita llegar al esclarecimiento de la verdad.

El Magistrado Instructor, en los diez días siguientes de que haya concluido la sustanciación del juicio y no existiendo cuestión alguna pendiente que impida su resolución, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito. Al vencer el plazo de cinco días a que se refiere el párrafo anterior, con alegatos o sin ellos, se emitirá el acuerdo correspondiente en el que se declare cerrada la instrucción.

#### **4.4.4.3. Sentencia.**

En el caso del juicio contencioso administrativo federal, la sentencia tiene las siguientes características de acuerdo a los artículos 49 y 50 de la LFPCA, que disponen:

**“ARTÍCULO 49.-** La sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala, dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que se dicte el acuerdo de cierre de instrucción en el juicio. Para este efecto el Magistrado Instructor formulará el proyecto respectivo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se dictó dicho acuerdo. Para dictar resolución en los casos de sobreseimiento por alguna de las causas previstas en el artículo 9o. de esta Ley, no será necesario que se hubiese cerrado la instrucción.

El plazo para que el magistrado ponente del Pleno o de la Sección formule su proyecto, empezará a correr a partir de que tenga en su poder el expediente integrado.

Cuando la mayoría de los magistrados estén de acuerdo con el proyecto, el magistrado disidente podrá limitarse a expresar que vota total o parcialmente en contra del proyecto o formular voto particular razonado, el que deberá presentar en un plazo que no exceda de diez días.

Si el proyecto no fue aceptado por los otros magistrados del Pleno, Sección o Sala, el magistrado ponente o instructor engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría y el proyecto podrá quedar como voto particular.”

“**ARTÍCULO 50.-** Las sentencias del Tribunal se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia de la Sala deberá examinar primero aquéllos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana. En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

Las Salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

Tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, el Tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante. No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.

En el caso de sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el Tribunal deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada.

Hecha excepción de lo dispuesto en fracción XIII, apartado B, del artículo 123 Constitucional, respecto de los Agentes del Ministerio Público, los Peritos y los Miembros de las Instituciones Policiales de la Federación, que hubiesen promovido el juicio o medio de defensa en el que la autoridad jurisdiccional resuelva que la separación, remoción, baja, cese, destitución o cualquier otra forma de terminación del servicio fue injustificada; casos en los que la autoridad demandada sólo estará obligada a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tengan derecho, sin que en ningún caso proceda la reincorporación al servicio.”

En relación con los artículos anteriores es de especial importancia para la exposición del presente trabajo, los artículos 50-A y el 52 de la LFPCA, que disponen:

“**ARTÍCULO 50-A.-** Las sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con motivo de las demandas que prevé la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, deberán contener como elementos mínimos los siguientes:

- I. El relativo a la existencia de la relación de causalidad entre la actividad administrativa y la lesión producida y la valoración del daño o perjuicio causado;
- II. Determinar el monto de la indemnización, explicitando los criterios utilizados para su cuantificación, y

III. En los casos de concurrencia previstos en el Capítulo IV de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, se deberán razonar los criterios de impugnación y la graduación correspondiente para su aplicación a cada caso en particular.”

“**ARTÍCULO 52.-** La sentencia definitiva podrá:

V. Declarar la nulidad de la resolución impugnada y además:

**a) Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.**

b) Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados.

c) Declarar la nulidad del acto o resolución administrativa, caso en que cesarán los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado. La declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate.

**d) Reconocer la existencia de un derecho subjetivo y condenar al ente público federal al pago de una indemnización por los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos.**”

Estos artículos tienen especial importancia, debido a que en ellos se establecen las características de la sentencia del Tribunal, en particular por lo que corresponde a los derechos subjetivos y la indemnización por daños y perjuicios ocasionados por el ente público federal y que en el caso del tema de mi tesis es trascendental.

#### **4.4.5. Recursos en el Juicio Contencioso Administrativo.**

Los recursos son instancias ante el propio organismo que tramita el juicio o ante su superior jerárquico, por medio de los cuales se busca la corrección o anulación de alguna parte del procedimiento o de algún acto dentro de éste. Los recursos previstos en la LFPCA, son el recurso de reclamación y el recurso de revisión.

##### **4.4.5.1. Recurso de Reclamación.**

El Recurso de Reclamación procede de acuerdo a los artículos 59 y 62 de la LFPCA contra la admisión, desechamiento, no presentación, contestación, ampliación, sobreseimiento, intervención del tercero y contra sentencias interlocutorias, transcribo los artículos 59 y 62 que disponen:

“**ARTÍCULO 59.-** El recurso de reclamación procederá en contra de las resoluciones del Magistrado Instructor que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio antes del cierre de instrucción; aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero. La reclamación se interpondrá ante la Sala o Sección respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate.”

“**ARTÍCULO 62.-** Como único caso de excepción, las sentencias interlocutorias que concedan o nieguen la suspensión definitiva, podrán ser impugnadas mediante la interposición del recurso de reclamación ante la Sección de la Sala Superior en turno del Tribunal, mediante escrito que se presente ante la Sala Regional que haya dictado la sentencia, dentro de los cinco días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva.

Interpuesto el recurso en los términos señalados en el párrafo anterior, la Sala Regional ordenará correr traslado a la contraparte por el término de cinco días para que exprese lo que a su derecho convenga. Una vez transcurrido dicho plazo, la Sala Regional remitirá a la Sección de la Sala Superior que por turno corresponda, dentro de las veinticuatro horas siguientes, copia certificada del escrito de demanda, de la sentencia interlocutoria recurrida, de su notificación y del escrito que contenga el recurso de reclamación, con expresión de la fecha y hora de recibido.

Una vez remitido el recurso de reclamación en los términos antes señalados, se dará cuenta a la Sala Superior que por turno corresponda para que resuelva en el término de cinco días.”

#### **4.4.5.2. Recurso de Revisión.**

El Recurso de Revisión procede contra las resoluciones emitidas por el Pleno, por las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, resoluciones que pueden ser impugnadas sólo por la autoridad administrativa demandada, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, Sección o Sala Regional a que corresponda, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva, de acuerdo al artículo 63 de la LFPCA, que dispone:

“**ARTÍCULO 63.** Las resoluciones emitidas por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que dicten en términos de los artículos 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 6° de esta Ley, así como las que se dicten conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y las sentencias definitivas que emitan, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica o por la entidad federativa coordinada en ingresos federales correspondiente, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, Sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

I. Sea de cuantía que exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia.

En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos inferiores a doce meses, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el periodo que corresponda y multiplicar el cociente por doce.

**II.** Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción primera, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.

**III.** Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria o por autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a:

- a)** Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.
- b)** La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.
- c)** Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación.
- d)** Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.
- e)** Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.
- f)** Las que afecten el interés fiscal de la Federación.

**IV.** Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

**V.** Sea una resolución dictada en materia de comercio exterior.

**VI.** Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo o sobre cualquier aspecto relacionado con pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

**VII.** Sea una resolución en la cual, se declare el derecho a la indemnización, o se condene al Servicio de Administración Tributaria, en términos del artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

**VIII.** Se resuelva sobre la condenación en costas o indemnización previstas en el artículo 6º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

**IX.** Sea una resolución dictada con motivo de las reclamaciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

En los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso podrá ser interpuesto por el Servicio de Administración Tributaria, y por las citadas entidades federativas en los juicios que intervengan como parte.

Con el escrito de expresión de agravios, el recurrente deberá exhibir una copia del mismo para el expediente y una para cada una de las partes que hubiesen intervenido en el juicio contencioso administrativo, a las que se les deberá emplazar para que, dentro del término de quince días, comparezcan ante el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca de la revisión a defender sus derechos.

En todos los casos a que se refiere este artículo, la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, dentro del plazo de quince días contados a partir de la fecha en la que se le notifique la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes; en este caso la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste.

Este recurso de revisión deberá tramitarse en los términos previstos en la Ley de Amparo en cuanto a la regulación del recurso de revisión.”

Respecto al particular, que no obtenga una sentencia favorable a sus pretensiones, en relación con el recurso de revisión, el artículo 64 de la LFPCA dispone:

**“ARTÍCULO 64.-** Si el particular interpuso amparo directo contra la misma resolución o sentencia impugnada mediante el recurso de revisión, el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del amparo resolverá el citado recurso, lo cual tendrá lugar en la misma sesión en que decida el amparo.”

Conforme a lo dispuesto en estos dos artículos se tiene que el recurso de revisión es un derecho que sólo se le confiere a la autoridad administrativa demandada, mientras que al particular sólo le queda el amparo directo contra la sentencia, en caso de que esta sea desfavorable.

#### **4.4.5.3. La Queja.**

Mención especial recibe la queja, que aun cuando la ley no la tiene contemplada como recurso, si se establece en el artículo 58 de la LFPCA que dispone:

**“ARTÍCULO 58.-** A fin de asegurar el pleno cumplimiento de las resoluciones del Tribunal a que este precepto se refiere, una vez vencido el plazo previsto por el artículo 52 de esta Ley, éste podrá actuar de oficio o a petición de parte, conforme a lo siguiente:

I. La Sala Regional, la Sección o el Pleno que hubiere pronunciado la sentencia, podrá de oficio, por conducto de su Presidente, en su caso, requerir a la autoridad demandada que informe dentro de los tres días siguientes, respecto al cumplimiento de la sentencia. Se exceptúan de lo dispuesto en este párrafo las sentencias que hubieran señalado efectos, cuando la resolución impugnada derive de un procedimiento oficioso.

Concluido el término anterior con informe o sin él, la Sala Regional, la Sección o el Pleno de que se trate, decidirá si hubo incumplimiento injustificado de la sentencia, en cuyo caso procederá como sigue:

**a)** Impondrá a la autoridad demandada responsable una multa de apremio que se fijará entre trescientas y mil veces el salario mínimo general diario que estuviere vigente en el Distrito Federal, tomando en cuenta la gravedad del incumplimiento y las consecuencias que ello hubiere ocasionado, requiriéndola a cumplir con la sentencia en el término de tres días y previéndole, además, de que en caso de renuencia, se le impondrán nuevas multas de apremio en los términos de este inciso, lo que se informará al superior jerárquico de la autoridad demandada.

**b)** Si al concluir el plazo mencionado en el inciso anterior, persistiere la renuencia de la autoridad demandada a cumplir con lo sentenciado, la Sala Regional, la



Sección o el Pleno podrá requerir al superior jerárquico de aquélla para que en el plazo de tres días la obligue a cumplir sin demora.

De persistir el incumplimiento, se impondrá al superior jerárquico una multa de apremio de conformidad con lo establecido por el inciso a).

**c)** Cuando la naturaleza del acto lo permita, la Sala Regional, la Sección o el Pleno podrá comisionar al funcionario jurisdiccional que, por la índole de sus funciones estime más adecuado, para que dé cumplimiento a la sentencia.

Lo dispuesto en esta fracción también será aplicable cuando no se cumplimente en los términos ordenados la suspensión que se decrete, respecto del acto impugnado en el juicio o en relación con la garantía que deba ser admitida.

**d)** Transcurridos los plazos señalados en los incisos anteriores, la Sala Regional, la Sección o el Pleno que hubiere emitido el fallo, pondrá en conocimiento de la Contraloría Interna correspondiente los hechos, a fin de ésta determine la responsabilidad del funcionario responsable del incumplimiento.

**II.** A petición de parte, el afectado podrá ocurrir en queja ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno que la dictó, de acuerdo con las reglas siguientes:

**a)** Procederá en contra de los siguientes actos:

**1.-** La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o la que incurra en exceso o en defecto, cuando se dicte pretendiendo acatar una sentencia.

**2.-** La resolución definitiva emitida y notificada después de concluido el plazo establecido por los artículos 52 y 57, fracción I, inciso b) de esta Ley, cuando se trate de una sentencia dictada con base en las fracciones II y III del artículo 51 de la propia ley, que obligó a la autoridad demandada a iniciar un procedimiento o a emitir una nueva resolución, siempre y cuando se trate de un procedimiento oficioso.

**3.-** Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia.

**4.-** Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio contencioso administrativo federal.

La queja sólo podrá hacerse valer por una sola vez, con excepción de los supuestos contemplados en el subinciso 3, caso en el que se podrá interponer en contra de las resoluciones dictadas en cumplimiento a esta instancia.

**b)** Se interpondrá por escrito acompañado, si la hay, de la resolución motivo de la queja, así como de una copia para la autoridad responsable, se presentará ante la Sala Regional, la Sección o el Pleno que dictó la sentencia, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surtió efectos la notificación del acto, resolución o manifestación que la provoca. En el supuesto previsto en el inciso anterior, subinciso 3, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto; repetición del acto impugnado o del efecto de éste; que precluyó la oportunidad de la autoridad demandada para emitir la resolución definitiva con la que concluya el procedimiento ordenado; o bien, que procede el cumplimiento sustituto.

El Magistrado Instructor o el Presidente de la Sección o el Presidente del Tribunal, en su caso, ordenarán a la autoridad a quien se impute el incumplimiento, que rinda informe dentro del plazo de cinco días en el que justificará el acto que

provocó la queja. Vencido el plazo mencionado, con informe o sin él, se dará cuenta a la Sala Regional, la Sección o el Pleno que corresponda, la que resolverá dentro de los cinco días siguientes.

**c)** En caso de repetición de la resolución anulada, la Sala Regional, la Sección o el Pleno hará la declaratoria correspondiente, anulando la resolución repetida y la notificará a la autoridad responsable de la repetición, previniéndole se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

Además, al resolver la queja, la Sala Regional, la Sección o el Pleno impondrá la multa y ordenará se envíe el informe al superior jerárquico, establecidos por la fracción I, inciso a) de este artículo.

**d)** Si la Sala Regional, la Sección o el Pleno resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento, dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá a la autoridad demandada veinte días para que dé el cumplimiento debido al fallo, precisando la forma y términos conforme a los cuales deberá cumplir.

**e)** Si la Sala Regional, la Sección o el Pleno comprueba que la resolución a que se refiere el inciso a), subinciso 2 de esta fracción, se emitió después de concluido el plazo legal, anulará ésta, declarando la preclusión de la oportunidad de la autoridad demandada para dictarla y ordenará se comuniquen esta circunstancia al superior jerárquico de ésta.

**f)** En el supuesto comprobado y justificado de imposibilidad de cumplir con la sentencia, la Sala Regional, la Sección o el Pleno declarará procedente el cumplimiento sustituto y ordenará instruir el incidente respectivo, aplicando para ello, en forma supletoria, el Código Federal de Procedimientos Civiles.

**g)** Durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución que en su caso existiere.

**III.** Tratándose del incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, procederá la queja mediante escrito interpuesto en cualquier momento ante el instructor.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que se ha dado el incumplimiento a la suspensión otorgada, y si los hay, los documentos en que consten las actuaciones de la autoridad en que pretenda la ejecución del acto.

El magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el magistrado dará cuenta a la Sala, la que resolverá en un plazo máximo de cinco días.

Si la Sala resuelve que hubo incumplimiento de la suspensión otorgada, declarará la nulidad de las actuaciones realizadas en violación a la suspensión.

La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que incumpla la suspensión decretada, para que proceda jerárquicamente y la Sala impondrá al funcionario responsable o autoridad renuente, una multa equivalente a un mínimo de quince días de su salario, sin exceder del equivalente a cuarenta y cinco días del mismo.

**IV.** A quien promueva una queja notoriamente improcedente, entendiéndose por ésta la que se interponga contra actos que no constituyan resolución administrativa definitiva, se le impondrá una multa en monto equivalente a entre doscientas

cincuenta y seiscientos veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal y, en caso de haberse suspendido la ejecución, se considerará este hecho como agravante para graduar la sanción que en definitiva se imponga.

Existiendo resolución administrativa definitiva, si la Sala Regional, la Sección o el Pleno consideran que la queja es improcedente, prevendrán al promovente para que dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del auto respectivo, la presente como demanda, cumpliendo los requisitos previstos por los artículos 14 y 15 de esta Ley, ante la misma Sala Regional que conoció del primer juicio, la que será turnada al mismo Magistrado Instructor de la queja.”

Tal y como se establece en este precepto la queja sólo funciona para determinados efectos, sin embargo lo rescatable de esta disposición es que pretende resolver el problema de la resistencia de la autoridad administrativa a cumplir la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

#### **4.4.6. Sistema de Justicia en Línea y Juicio en Línea.**

El sistema de justicia en línea, es el sistema informático establecido por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a efecto de registrar, controlar, procesar, almacenar, difundir, transmitir, gestionar, administrar y notificar el procedimiento contencioso administrativo que se sustancie ante el Tribunal.

Mediante este sistema, se va promover, sustanciar y resolver el juicio contencioso administrativo en línea, utilizando el poder de la tecnología.

##### **4.4.6.1. Juicio en Línea.**

El juicio en línea es la substanciación y resolución del Juicio Contencioso Administrativo Federal en todas sus etapas, así como de los procedimientos previstos en el artículo 58 de Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a través del sistema de justicia en línea, incluso en los casos en que sea procedente la vía sumaria.

El Juicio Contencioso Administrativo Federal se tramitará y resolverá en la vía sumaria, cuando se impugnen resoluciones definitivas cuyo importe no exceda de cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año al momento de su emisión, procederá siempre que se trate de alguna de las resoluciones definitivas de acuerdo a los artículos 58-1, y 58-2 de la LFPCA que disponen:

“**ARTÍCULO 58-1.** El juicio contencioso administrativo federal se tramitará y resolverá en la vía sumaria, de conformidad con las disposiciones específicas que para su simplificación y abreviación se establecen en este Capítulo y, en lo no previsto, se aplicarán las demás disposiciones de esta Ley.”

“**ARTÍCULO 58-2.** Cuando se impugnen resoluciones definitivas cuyo importe no exceda de cinco veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal

elevado al año al momento de su emisión, procederá el Juicio en la vía Sumaria siempre que se trate de alguna de las resoluciones definitivas siguientes:

**I.**Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, por las que se fije en cantidad líquida un crédito fiscal;

**II.**Las que únicamente impongan multas o sanciones, pecuniaria o restitutoria, por infracción a las normas administrativas federales;

**III.**Las que exijan el pago de créditos fiscales, cuando el monto de los exigibles no exceda el importe citado;

**IV.**Las que requieran el pago de una póliza de fianza o de una garantía que hubiere sido otorgada a favor de la Federación, de organismos fiscales autónomos o de otras entidades paraestatales de aquélla, ó

**V.**Las recaídas a un recurso administrativo, cuando la recurrida sea alguna de las consideradas en los incisos anteriores y el importe de esta última, no exceda el antes señalado.

También procederá el Juicio en la vía Sumaria cuando se impugnen resoluciones definitivas que se dicten en violación a una tesis de jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de inconstitucionalidad de Leyes, o a una jurisprudencia del Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Para determinar la cuantía en los casos de los incisos I), III) y V), sólo se considerará el crédito principal sin accesorios ni actualizaciones. Cuando en un mismo acto se contenga más de una resolución de las mencionadas anteriormente no se acumulará el monto de cada una de ellas para efectos de determinar la procedencia de esta vía.

La demanda deberá presentarse dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada, de conformidad con las disposiciones de esta Ley ante la Sala Regional competente.”

Quando el demandante ejerza su derecho a presentar su demanda en línea a través del sistema de justicia en línea del Tribunal, las autoridades demandadas deberán comparecer y tramitar el juicio en la misma vía.

Quando la demandante sea una autoridad, el particular demandado, al contestar la demanda, tendrá derecho a ejercer su opción para que el juicio se tramite y resuelva en línea y si el particular rechaza tramitar el juicio en línea contestará la demanda mediante el Juicio en la vía tradicional.

Para hacer uso del sistema de justicia en línea deberán observarse los lineamientos que para tal efecto, expida el Tribunal, las autoridades se deben registrar en el sistema de justicia en línea y registrar todas aquellas unidades administrativas cuyos actos sean susceptibles de ser impugnados en el Juicio Contencioso Administrativo, para estar en aptitud de intervenir en los expedientes de los juicios sustanciados en la vía en línea en las que aquellas sean parte.

Los peritos propuestos por las partes y los peritos terceros designados por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tendrán que

registrarse para estar en aptitud de intervenir en los juicios sustanciados en la vía en línea.

Los usuarios que pretendan ingresar una promoción electrónica a través del sistema de justicia en línea deben contar con Firma Electrónica Avanzada (FIEL)<sup>61</sup>, que permite que las partes y otros usuarios externos del sistema de justicia en línea autoricen sus demandas contestaciones, dictámenes y otras promociones electrónicas.

#### **4.4.6.2. Promociones a través del Sistema de Justicia en Línea.**

Las promociones del sistema de justicia en línea, se van a presentar a través de documentos electrónicos elaborados dentro del mismo sistema, asimismo, se podrán elaborar fuera de dicho sistema los documentos electrónicos e incluirlos al mismo, es decir, el promovente podrá digitalizar por medios propios los documentos que considere necesarios y presentarlos ya digitalizados al juicio.

La exhibición de pruebas digitales y otros anexos, que pueden incluirse en el sistema de justicia en línea, por medio de archivos electrónicos, son los siguientes:

- Documentos digitales o escaneados.
- Documentos asociados a videos y audio.
- Archivos de "tipo imagen".

Tratándose de documentos digitales, se deberá manifestar la naturaleza de los mismos, especificando si la reproducción digital corresponde a una copia simple, una copia certificada o al original y tratándose de esta última, si tiene o no firma autógrafa. Los particulares deberán hacer esta manifestación bajo protesta de decir verdad, la omisión de la manifestación presume en perjuicio sólo del promovente, que el documento digitalizado corresponde a una copia simple.

Las pruebas documentales que ofrezcan y exhiban las partes tendrán el mismo valor probatorio que su constancia física, siempre y cuando se observen las disposiciones de la presente Ley y de los acuerdos normativos que emitan los órganos del Tribunal para asegurar la autenticidad de la información, así como de su transmisión, recepción, validación y notificación.

Para el caso de pruebas diversas a las documentales, los instrumentos en los que se haga constar la existencia de dichas pruebas se integrarán al expediente electrónico, el secretario de acuerdos a cuya mesa corresponda el asunto, deberá digitalizar las constancias relativas y procederá a la certificación

---

<sup>61</sup> Firma Electrónica Avanzada (FIEL). Es el conjunto de datos consignados en un mensaje electrónico adjuntados o lógicamente asociados al mismo que permita identificar a su autor mediante el Sistema de Justicia en línea, y que produce los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa, la FIEL debe ser tramitada en el Servicio de Administración Tributaria. (Fuente: LFPCA y web de la SHCP).

de su cotejo con los originales físicos, así como a garantizar el resguardo de los originales y de los bienes materiales que en su caso hubieren sido objeto de prueba.

Para el caso de pruebas diversas a las documentales, éstas deberán ofrecerse en la demanda y ser presentadas a la Sala que esté conociendo del asunto, en la misma fecha en la que se registre en el sistema de justicia en línea del Tribunal la promoción correspondiente a su ofrecimiento, haciendo constar su recepción por vía electrónica.

En los juicios en línea, la autoridad requerida, desahogará las pruebas testimoniales utilizando el método de videoconferencia, cuando ello sea posible.

#### **4.4.6.3. Expediente Electrónico.**

En el sistema de justicia en línea del Tribunal se integrará el expediente electrónico, mismo que incluirá todas las promociones, pruebas y otros anexos que presenten las partes, oficios, acuerdos, y resoluciones tanto interlocutorias como definitivas, así como las demás actuaciones que deriven de la substanciación del juicio en línea, garantizando su seguridad, inalterabilidad, autenticidad, integridad y durabilidad, conforme a los lineamientos que expida el Tribunal.

El expediente electrónico que se genera, puede ser consultado mediante la página web del Tribunal <http://www.tfjfa.gob.mx/> o bien, a través de la dirección electrónica correspondiente del juicio en línea, que es la siguiente: <http://www.juicioenlinea.gob.mx/>

#### **4.4.6.4. Notificaciones.**

Las notificaciones que se practiquen dentro del juicio en línea, serán por medio digital y se efectuarán conforme a lo siguiente:

- Todas las actuaciones y resoluciones que deban notificarse se deberán realizar a través del sistema de justicia en línea del Tribunal.
- El actuario enviará a la dirección de correo electrónico de la o las partes a notificar, un aviso informándole que se ha dictado una actuación o resolución en el expediente electrónico, la cual está disponible en el sistema de justicia en línea del Tribunal.
- Se tendrá como legalmente practicada la notificación, cuando el sistema de justicia en línea del Tribunal genere el acuse de recibo electrónico donde conste la fecha y hora en que la o las partes notificadas ingresaron al expediente electrónico, lo que deberá suceder dentro del plazo de tres días hábiles siguientes a la fecha de envío del aviso a la dirección de correo electrónico de la o las partes a notificar.

Derivado de estas modificaciones tecnológicas al sistema de justicia administrativa, se generan una serie de responsabilidades para las partes que participan en el Juicio, sobre todo en la utilización de los métodos, mecanismos digitales y dispositivos electrónicos que deben utilizarse de una forma correcta para generar la información correspondiente, controlarla y respaldarla para que no sea mal utilizada o incluso borrada de los archivos y expedientes electrónicos.

Si se le quiere ver inconvenientes, el propio Tribunal se reserva el derecho de modificar, adicionar o eliminar las condiciones de uso o bien de establecer nuevos términos y condiciones de uso, así como el de modificar en cualquier momento el sistema o cualquier parte del mismo.

## CAPÍTULO 5

### REVISIÓN DE CASOS

#### 5.1. Retraso mental por atención de parto.

El día 2 de mayo de 2010 la paciente empezó a sentirse mal como a las 9:30 a.m. le dijo a su mamá que le dolía mucho el vientre y cuando fue al baño se dio cuenta que estaba sangrando de la parte de abajo, la trasladaron a la clínica, llegando aproximadamente a las 10:30 a.m. y el doctor la revisó en el consultorio, se puso unos guantes y le hizo el tacto, la picó con algo en la parte de abajo, haciéndole presión, y no menciona nada de que la fuente estuviera rota, sólo que venía bien el bebé y enseguida la subió a labor de parto. Y no mencionó nada más.

Durante el parto le dieron una noticia inesperada, porque no era un bebé, sino dos.

El primer bebé venía con la cabeza hacia abajo y el segundo venía de nalgas. Cuando nació el primer bebé, el bebé se cayó al suelo, lo recogieron y se lo dieron a la enfermera. Cuando la enfermera estaba limpiando y sacando las flemas al primer bebé, el doctor le dijo a la enfermera apúrate que son dos y este viene de nalgas.

Al primer bebé se lo llevaron a la incubadora y atendieron al segundo bebé colocándole oxígeno con una manguerita. Ya en el piso de hospitalización el doctor le refirió que se veían muy mal los dos bebés y que sólo había que esperar a que murieran.

El día 3 de mayo de 2010 a las 4:00 a.m., el doctor le refirió que uno de los bebés se había puesto malo. Aproximadamente a las 6:00 a.m. del día referido, el doctor fue y le dijo que ya había fallecido su bebé porque “no había aguantado”.

El día 4 de mayo de 2010 el doctor le refirió que iba bien el otro bebé y que iba a hacer una prueba, es decir que “lo iba a sacar de la incubadora a ver si aguantaba” o de lo contrario esperaríamos a que muriera.

Por la tarde a la hora que le tenían que dar de comer al bebé, se puso completamente morado, se lo quitaron a la mamá, no lo revisaron y prendieron la incubadora, en la tarde el bebé se puso malo otra vez, todo morado y le hicieron un lavado de estómago, llegó su familiar para solicitar traslado del bebé y le refirieron que no se lo llevara que ahí estaba bien.

El día 6 de mayo de 2010 la dieron de alta como a las 10:30 a.m. al salir se puso morado el bebé, dejó de respirar, entonces de forma inmediata fue trasladado a otro Hospital. Al llegar a pediatría el doctor de guardia preguntó que por qué lo llevaban y le refirieron que porque era prematuro de 6 meses y pesaba 1.650 kg, una doctora respondió que no podía ser que el peso ideal



para que un bebe pudiera estar en su casa era de 2 Kg, en ese instante el bebe volvió a ponerse morado y la doctora lo paso a terapia intensiva donde quedo hospitalizado por espacio de 4 meses, debido a complicaciones perinatales entre las que se encuentran sepsis y neuroinfección, dando como consecuencia que el ahora menor de edad se encuentre con parálisis cerebral y retraso mental.

### **Conclusión.**

Los hechos médicos provienen de una atención médica equívoca y deficiente, misma que puso en riesgo la vida de la paciente y de su menor hijo dando como consecuencia en este último la aparición y desarrollo de parálisis cerebral y retraso metal por déficit de oxígeno al nacimiento y al presentarse sepsis y neuroinfección. y por lo que respecto al otro recién nacido lo llevaron al fallecimiento. Así, se podrá observar que las patologías del recién nacido se debieron a complicaciones perinatales que requerían ser tratadas por un perinatólogo o bien por un médico pediatra y en una unidad con la infraestructura suficiente para atenderlas y no por un solo médico y una enfermera que no estaban capacitados para este tipo de atención médica, además que no se intentó un traslado urgente a unidad con capacidad resolutive. Situaciones que ponen de manifiesto la deficiencia de los servicios médicos institucionales en su conjunto, es decir que abarcan la atención global de los servicios médicos.

Situación Jurídica: Queja Administrativa en Trámite.

## **5.2. Osteomielitis por colocación de prótesis fallida.**

Femenino de 65 años de edad que fue atendida en Hospital institucional del 24 de julio 2007 al 05 de octubre 2007 en el servicio de traumatología y ortopedia por colocación de prótesis de cadera derecha, posterior a la cirugía se refiere herida quirúrgica infectada. Se egresa por mejoría para tratamiento ambulatorio.

En atención médica del 17 de noviembre de 2007 al 30 de noviembre de 2007 se refiere la presencia de artritis séptica, llegando a realizarse hemotransfusión y tratada con antibiótico. Siendo egresada con manifestaciones clínicas de tipo edema y dolor de rodilla afectada.

A la paciente se le dio de alta con edema y equimosis en la periferia de la lesión, se le dio de alta con reacción inflamatoria de la superficie articular la cual era provocada por la presencia de microorganismos, como el mismo Hospital confirmó mediante estudios de laboratorio.

Además se le dio de alta con una artritis séptica misma que se considera una emergencia reumatológica porque puede conducir a la rápida destrucción articular y pérdida funcional irreversible, siendo las articulaciones más vulnerables las enfermas y las protésicas como es en el caso de la paciente.

En atención médica del 04 de abril de 2008, se refiere en la exploración física que la rodilla izquierda de la paciente se encuentra con hiperemia, absceso, y aumento en la temperatura. La paciente acudió al Hospital General a atenderse este proceso infeccioso derivado de la colocación de prótesis de cadera derecha.

En el expediente clínico, se aprecia que la paciente se encontraba con infección de estafilococo dorado, que involucraba húmero y peroné los cuales se encontraban dañados con pérdida de masa ósea y con infección en estado avanzado. A la paciente se le administró antibiótico, aceptando el instituto que la paciente cursaba con una infección, difiriendo el control médico y en consecuencia la atención definitiva.

El 24 de abril de 2008, la paciente acudió a medio privado donde se le atendió retirándole la prótesis, realizándole curaciones y lavados quirúrgicos, para combatir la infección articular.

### **Conclusión.**

La paciente tuvo una atención médica dilatoria y los procedimientos médico-administrativos fueron extremadamente largos e incompatibles con el padecimiento que presentó, como es el caso del “pase de referencia y contrarreferencia” para el servicio de ortopedia, mismo que no es para recibir atención médica inmediata, sino para ser anotado en una lista de espera, criterio médico administrativo utilizado por las instituciones. Observándose un total y absoluto diferimiento para una patología que requería de atención y tratamiento médico inmediato y definitivo.

El Hospital institucional, tuvo más de una oportunidad para resarcir el daño ocasionado a la paciente y no pudo o no quiso cumplir con su obligación, ocasionando un daño irreversible e irreparable que culmina en un daño definitivo a la rodilla.

Esta deficiencia médica, dio como consecuencia que la paciente se encuentre con una lesión de por vida, que le ha provocado desde el tiempo en que se produjo hasta el momento actual un déficit emocional y de vida, demostrándose a su vez la existencia de una relación causa efecto entre la deficiencia médica y la enfermedad.

Situación Jurídica: Queja Administrativa en Trámite.

### **5.3. Traumatismo Craneoencefálico por caída en Síndrome Postetílico.**

El día 26 de enero de 2009 el paciente acudió a solicitar atención médica a la unidad institucional y fue internado por presentar crisis convulsivas, astenia, adinamia, dolor cólico en epigastrio, nauseas y asterixis posterior al suspender el día previo la ingesta de bebidas alcohólicas.

El día 27 de enero de 2009, se encontró con síndrome de supresión etílica, ya internado se quitó amarres que le habían hecho a la cama, se puso a deambular por el pasillo, forcejeó con camilleros y enfermeros y sufrió caída de aproximadamente 3 metros de altura de la marquesina del piso donde se encontraba hospitalizado, resultando fractura de acetábulo y rabdomiólisis, presentó evolución tórpida agregándose hemorragia de tubo digestivo.

El día 30 de enero de 2009 a las 7:40 hrs el paciente presentó paro cardiorrespiratorio sin revertir y se confirma fallecimiento. Diagnósticos de egreso: supresión etílica, etilismo crónico, insuficiencia renal aguda, rabdomiólisis, hemorragia de tubo digestivo alto, fractura acetabular.

#### **Conclusión.**

En el expediente clínico, se consigna que el paciente presentaba astenia y adinamia, es decir que no tenía fuerza suficiente ni ganas de hacer nada, no podía moverse por falta de fuerza y energía.

No se explica cómo en el intermedio de su hospitalización, el paciente recobró la fuerza para soltarse de los amarres de una cama, empujar al personal y caerse 3 metros de altura.

Los médicos debieron otorgar las indicaciones de cuidado respecto al problema del paciente porque presentaba un padecimiento que requería de vigilancia estrecha dadas las condiciones que ya mostraba desde su ingreso.

No se cumplió con la obligación de administrarle la medicación correspondiente para mantenerlo tranquilo, entonces, existió una deficiencia en la atención médica institucional que dio como consecuencia su fallecimiento.

No se cumplió con las obligaciones encomendadas para la atención del paciente al no prever las consecuencias del hecho. Por lo tanto, existió deficiencia en la atención médica y por consiguiente responsabilidad en el fallecimiento, irreparable para la propia vida del hoy occiso, y su esposa e hijos que fueron afectados por el daño ocasionado al paciente.

#### **Datos relevantes.**

El paciente, contaba con una credencial del seguro popular y dicho programa gubernamental pone énfasis en que la atención médica para las personas afiliadas es gratuita y que lo que se requiera para solventarla será proporcionado por la institución médica.

El conjunto de traumatismos no es el mismo diagnóstico por el que se egresa al paciente, ni tampoco la causa por la que muere.

En acta médica se certifica que las autoridades correspondientes, acudieron al hospital a reconocer el cadáver del paciente el día 28 de enero de 2009, siendo que el paciente ese día se encontraba aún con vida y que de acuerdo al resumen médico expedido en el hospital por el doctor adscrito al servicio de medicina interna fue hasta el día 30 de enero en que el paciente falleció.

Situación Jurídica: Sin estatus, toda vez que la esposa del hoy occiso decidió no presentar queja, demanda o trámite alguno.

## CONCLUSIONES

**1ª.** La deficiencia en los servicios médicos que presta el Estado directamente a través de las instituciones de seguridad social, es un problema muy antiguo que en los últimos años ha ido en constante aumento, y que indudablemente genera un daño físico y moral en las personas que reciben una atención médica deficiente.

**2ª.** Se han aplicado fórmulas políticas para dar solución a los problemas de salud pública, como el denominado: Seguro Popular, que si bien pudiera considerarse un acierto político, ya que procura la salud de un sector importante de la población con un nivel económico bajo, en la mayoría de los casos sólo se queda en buenas intenciones, pues basta recordar que el número de habitantes en México está en ascenso (a pesar de otra política institucional como lo es la planificación familiar) y que el número de unidades médicas que prestan los servicios médicos es inferior a las requeridas por la población, en consecuencia los servicios de salud son insuficientes, la atención deficiente y las quejas médicas son mayores .

**3ª.** Los factores que provocan la deficiencia de los servicios médicos institucionales son diversos, pero algunos son más importantes que otros y están plenamente identificados, tal es el caso del número creciente de personas que envejecen, aunado al aumento en el promedio de vida, que requieren de servicios de salud especializados para el tipo de patologías que presentan las personas de edad avanzada, lo que genera sin lugar a dudas el consumo desmesurado de recursos para atenderlos, desprotegiéndose otros grupos etarios que también requieren de servicios médicos, en consecuencia el desabasto de insumos para la salud se verá afectado y no habrá la capacidad necesaria para atender todos los problemas de salud.

**4ª.** Es responsabilidad del Estado mexicano el no planificar correctamente los servicios de salud y de no distribuir de forma suficiente los insumos necesarios para proporcionar los servicios médicos, en consecuencia los daños que provoque esta situación deben ser reparados.

**5ª.** Las instituciones de carácter social que otorgan servicios médicos fueron creadas para proteger la salud de la población de acuerdo a lo enmarcado en la Carta Magna y la legislación correspondiente, y el Estado mexicano debe proveer lo necesario para salvaguardar el bienestar de los habitantes del país, tanto en la comunidad rural, como en la población urbana.

**6ª.** El Estado y las instituciones diseñadas para el efecto de otorgar servicios médicos, deben de tener la infraestructura material y humana para enfrentar la demanda en los servicios de salud, a efecto de generar un bienestar social en la población, a través de un número de consultas que sean suficientes anualmente, en cuanto a la calidad y número de las mismas, así como a través del número de cirugías que se programen y practiquen con eficacia y eficiencia, dando como consecuencia, instituciones capaces de llevar a cabo los objetivos para los cuales fueron creadas, los que sin duda, no deben ser desviados por

hechos negativos que a diario se presentan durante la atención médica, por el contrario los hechos negativos deben verse como un área de oportunidad para mejorar la atención médica y evitar procedimientos legales para resolución de conflictos.

Lo anterior, redundará en mejores instituciones de salud pública, pues no se verán involucradas en conflictos que puedan generar enfrentamientos legales entre los ofertantes y los demandantes del servicio médico. Asimismo, se evitará que los asuntos derivados de la práctica médica profesional lleguen a instancias administrativas o jurisdiccionales, que signifiquen un alto costo humano y económico para el Estado mexicano.

**7ª.** La Responsabilidad Patrimonial y Administrativa del Estado que se estudia en el presente trabajo, deviene de las funciones del poder ejecutivo y sus agentes, que dan como resultado la deficiente o irregular prestación de los servicios médicos, sin embargo, esta responsabilidad también tiene su origen en el poder legislativo que genera normas de salud imposibles de aplicar, incongruentes con las realidades sociales y económicas de la población, que no tienen más que una finalidad demagógica o de captación de votos de cierto sector de la población. En cuanto al poder judicial, la responsabilidad de sus agentes se limita a la aplicación de las leyes y generar jurisprudencias que entrañan cierta actitud positiva hacia la aplicación de la justicia y la resolución de conflictos de esta índole.

**8ª.** La reparación del daño patrimonial por deficiencia en la prestación de los servicios médicos a cargo del Estado, se fundamenta en un daño corporal, pero también, moral, en materia de salud no se concibe uno sin el otro, si una persona sufrió un daño físico a causa de una atención médica deficiente su cuerpo no volverá a ser el mismo, lo que le ocasionara un daño moral, si bien, el daño físico y el moral se pueden estimar en forma separada, el daño causado debe ser reparado contemplando este binomio, no importando si se trata de un daño permanente o transitorio.

**9ª.** Para la reparación del daño moral se deben evaluar todos aquellos elementos que hagan sentir al afectado un dolor mínimo, derivado del daño que se le ha causado, y uno de esos elementos es el dinero. Ante la dificultad de cuantificar en dinero lo que se indemnice a una persona que ha sufrido un daño moral, la cantidad que se fije en dinero, debe ser suficiente para hacer llevadero el sufrimiento y desgaste emocional ocasionado que no debió ocurrir.

## PROPUESTAS

**PRIMERA.-** La contratación de servicios médicos privados mediante la subrogación<sup>62</sup> es una opción para ampliar la cobertura de servicios médicos, ante la falta del recurso institucional necesario para la construcción de nuevas unidades médicas, o de la remodelación de las ya existentes, es una área de oportunidad para que el Estado provea los recursos suficientes en cuanto a los servicios médicos que oferta y por ende las quejas médicas tendrán una disminución gradual.

**SEGUNDA.-** Se debe sancionar enérgicamente a todos aquellos funcionarios que incurran en una deficiente prestación de servicios médicos que genere responsabilidad para el Estado.

Una vez que las estadísticas institucionales ya identificaron los problemas que presentan las instituciones de salud respecto a las irregularidades en la prestación de servicios médicos, las autoridades correspondientes deben echar a andar los mecanismos idóneos que logren mejorar la atención médica.

**TERCERA.-** El Organo Interno de Control (OIC) o Contraloría como comúnmente se le conoce debe vigilar de forma estrecha el procedimiento de quejas médicas en cada una de las áreas que tienen la facultad de resolverlas en las distintas entidades de salud institucionales, y me atrevo a considerar que la facultad de resolver una queja médica debe ser del OIC, que aún cuando es también una entidad dependiente de la administración pública federal, es completamente ajena a los intereses de la institución de salud.

---

<sup>62</sup> Comentario personal del tesista. La subrogación de servicios médicos, no es más que la contratación de servicios médicos privados para satisfacer la demanda de atención médica, sobre todo en aquellos casos en que se encuentra en riesgo la vida del ser humano. La importancia de la contratación de servicios médicos privados es una propuesta de solución real para que el Estado y sus instituciones de salud puedan otorgar la atención médica necesaria y suficiente en todos los casos en los que se solicite.



## GLOSARIO

**Acto jurídico.** Es la conducta del ser humano en que hay una manifestación de voluntad, con la intención de producir consecuencias de derecho, siempre y cuando una norma jurídica sancione esa manifestación de voluntad, y sancione los efectos deseados por el autor.

**Archivo Electrónico.** Información contenida en texto, imagen, audio o video generada, enviada, recibida o archivada por medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología que forma parte del Expediente Electrónico.

**Atención Médica.** Se entiende por atención médica el conjunto de servicios que se proporcionan al individuo, con el fin de proteger, promover y restaurar su salud.

**Deficiencia Médica.** La acción u omisión que contravenga los procedimientos técnico-médicos establecidos en la normatividad relativa al otorgamiento del Seguro de Salud.

**Derechohabiente.** Derechohabientes o derechohabiente: el asegurado, el pensionado y los beneficiarios de ambos, que en los términos de la Ley tengan vigente su derecho a recibir las prestaciones del Instituto.

**Documento Electrónico o Digital.** Todo mensaje de datos que contiene texto o escritura generada, enviada, recibida o archivada por medios electrónicos, ópticos o de cualquier otra tecnología que forma parte del Expediente Electrónico.

**Expediente Electrónico.** Conjunto de información contenida en archivos electrónicos o documentos digitales que conforman un juicio contencioso administrativo federal, independientemente de que sea texto, imagen, audio o video, identificado por un número específico.

**Firma Electrónica Avanzada.** Conjunto de datos consignados en un mensaje electrónico adjuntados o lógicamente asociados al mismo que permita identificar a su autor mediante el Sistema de Justicia en Línea, y que produce los mismos efectos jurídicos que la firma autógrafa. La firma electrónica permite actuar en Juicio en Línea.

**Hecho jurídico.** Es una manifestación de voluntad que genera efectos de derecho independientemente de la intención del autor de la voluntad para que esos efectos se produzcan, o un hecho de la naturaleza al que la ley vincula efectos jurídicos.

**Servicios a derechohabientes.** Son servicios a derechohabientes de instituciones públicas de seguridad social los prestados por éstas a las personas que cotizan o a las que hubieren cotizado en las mismas conforme a sus leyes y a sus beneficiarios, los que con sus propios recursos o por encargo del Ejecutivo Federal presten tales instituciones a otros grupos de usuarios.

Estos servicios se regirán por lo establecido en las disposiciones legales que regulan la organización y funcionamiento de las instituciones prestadoras y por las contenidas en esta Ley, en lo que no se oponga a aquéllas.

Dichos servicios, en los términos de esta Ley y sin perjuicio de lo que prevengan las leyes a las que se refiere el párrafo anterior, comprenderán la atención médica, la atención materno-infantil, la planificación familiar, la salud mental, la promoción de la formación de recursos humanos, la salud ocupacional y la prevención y control de enfermedades no transmisibles y accidentes.

**Unidades Médicas Institucionales.** Todo aquel centro o unidad que preste servicios médicos y que pertenezca a la Administración Pública Estatal.

**Usuario del servicio de salud.** Se considera usuario de servicios de salud a toda persona que requiera y obtenga los que presten los sectores público, social y privado, en las condiciones y conforme a las bases que para cada modalidad se establezcan en las disposiciones aplicables.

## BIBLIOGRAFIA

- 1.CASAMADRID MATA, Octavio R. La Atención Médica y el Derecho Sanitario. Ediciones Ciencia y Cultura Latinoamérica, JGH editores, México, 2000.
- 2.FIX-ZAMUDIO, Héctor. Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. El Colegio Nacional, México, 1983.
- 3.FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. 23ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1982.
- 4.GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús. Derecho Procesal Administrativo Mexicano. Editorial Porrúa, México, 1997.
- 5.GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. Editorial Porrúa, México, 2003.
- 6.GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. El Patrimonio (el pecuniario y el moral o derechos de la personalidad). Editorial Porrúa, México, 2004.
- 7.GUTIÉRREZ Y GONZÁLEZ, Ernesto. Derecho de las Obligaciones. Editorial Porrúa, México, 2005.
- 8.INFANTE CASTAÑEDA, Claudia. Quejas Médicas, la Insatisfacción de los Pacientes con Respecto a la Calidad de la Atención Médica. Editores de Textos Mexicanos, México, 2006.
- 9.KAYE J. DIONISIO. Nuevo Derecho Procesal Fiscal y Administrativo. 3ª Edición, Editorial Themis, México, 2010.
- 10.LUCERO ESPINOSA, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo Federal. 10ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2008.
- 11.MOGUEL CABALLERO, Manuel. La Responsabilidad Patrimonial del Estado. Editorial Porrúa, México, 2006.
- 12.SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Segundo curso. 17ª Edición, Editorial Porrúa, México, 1995.
- 13.TENA TAMAYO, Carlos. La Comunicación Humana en la Relación Médico Paciente. Editorial Prado, México, 2005.

## LEGISLACIÓN

- 14.Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Publicada por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, página web <http://www.diputados.gob.mx> (2011).
- 15.Código Civil Federal. Publicado por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, pagina web <http://www.diputados.gob.mx> (2011).
- 16.Código Civil para el Distrito Federal. Publicado por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, página web <http://www.aldf.gob.mx> (2011).
- 17.Ley General de Salud. Publicada por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, pagina web <http://www.diputados.gob.mx> (2011).
- 18.Ley del Seguro Social. Publicada por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, pagina web <http://www.diputados.gob.mx> (2011).
- 19.Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Publicada por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, pagina web <http://www.diputados.gob.mx> (2011).
- 20.Ley Federal del Trabajo. Publicada por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, pagina web <http://www.diputados.gob.mx> (2011).
- 21.Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Publicada por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, pagina web <http://www.diputados.gob.mx> (2011).
- 22.Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado. Publicada por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, pagina web <http://www.diputados.gob.mx> (2011).
- 23.Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. Publicada por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, pagina web <http://www.diputados.gob.mx> (2011).
- 24.Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Publicada por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, pagina web <http://www.diputados.gob.mx> (2011).
- 25.Ley de Responsabilidad Civil para la Protección del Derecho a la Vida Privada, el Honor y la propia Imagen en el Distrito Federal. Publicada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, página web <http://www.aldf.gob.mx> (2011).

- 26.Ley de Responsabilidad Patrimonial del Distrito Federal. Publicada por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, página web <http://www.aldf.gob.mx> (2011).
- 27.Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos. Publicada por la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, pagina web <http://www.diputados.gob.mx> (2011).
- 28.Reglamento de la Ley General 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.
- 29.Reglamento de Quejas Médicas y Solicitudes de Reembolso del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el Martes 16 de agosto de 2011.
- 30.Instructivo para el Trámite y Resolución de las Quejas Administrativas ante el Instituto Mexicano del Seguro Social. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el Lunes 20 de septiembre de 2004.

## **JURISPRUDENCIA**

- 31.“RECURSOS ADMINISTRATIVOS. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD CUANDO DICHOS MEDIOS DE DEFENSA SE ENCUENTRAN PREVISTOS EN UN REGLAMENTO ADMINISTRATIVO Y NO EN LA LEY QUE ESTE REGLAMENTA. ARTÍCULO 23 DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.”  
Tesis de jurisprudencia I.3o.A. J/28 del Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo VIII-Octubre de 1991.
- 32.“RECURSOS ADMINISTRATIVOS. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD SI ESTÁN PREVISTOS EN UN REGLAMENTO Y NO EN LA LEY QUE ESTE REGLAMENTA.”  
Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo VII-Enero de 1991.
- 33.“RECURSOS ORDINARIOS. OBLIGATORIEDAD DE LOS”  
Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo III, Segunda Parte-2, Enero a Junio de 1989.
- 34.“RECURSOS ADMINISTRATIVOS. DEBEN ESTAR ESTABLECIDOS EN LAS LEYES. INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 23, FRACCIÓN VI, DE LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y 202, FRACCIÓN IV, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.”  
Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo II, Segunda Parte-2, Julio a Diciembre de 1988.
- 35.“RECURSOS ADMINISTRATIVOS. SOLO ES OBLIGATORIO AGOTARLOS EN FORMA PREVIA AL JUICIO DE NULIDAD CUANDO SE ENCUENTREN ESTABLECIDOS EN LEYES”  
Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Tomo II, Segunda Parte-2, Julio a Diciembre de 1988.
- 36.“ILICITO CIVIL E ILICITO PENAL.”  
Primera Sala. Apéndice 2000, Sexta Época, Tomo II, Penal, P.R. SCJN. (Primera Sala. Informes, Sexta Época, Informe 1959).

## **DECRETOS**

- 37.Decreto Constitucional, Ley y Reglamento Interno de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, Comisión Nacional de Derechos Humanos, México, 1995.

## **DICCIONARIOS**

- 38.BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. 7ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2003.
- 39.DE PINA, Rafael Y DE PINA VARA Rafael. Diccionario de Derecho. 34ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2005.

- 40.FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge. Coordinador, Diccionario de Derecho administrativo. Porrúa, México, 2003.  
41.PALLARES, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. 28ª Edición, Editorial Porrúa, México, 2005.  
42.Diccionario de la Real Academia Española, Microsoft® Encarta® 2009. © 1993-2008 Microsoft Corporation.

### **PUBLICACIONES ESTATALES**

- 43.La Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos con Relación a las Funciones de los Órganos de Control. SECODAM, (1998).  
44.Cámara de Diputados. LVIII Legislatura. Derechos del Personal de la Salud. Ediciones UNAM, (2001).  
45.Derechos y Obligaciones en la Prestación y Uso de Servicios Médicos. Comisión Nacional de Arbitraje Médico, (2004).  
46.La CONAMED en Relación con la Comisión de Posibles Delitos en Materia de Salud. Comisión Nacional de Arbitraje Médico, (2005).  
47.Comisión Nacional de Arbitraje Médico, CONAMED, Cuadernos de Divulgación, Comisión Nacional de Arbitraje Médico, México, 1996.

### **PÁGINAS WEB**

- 48.<http://www.seguro-popular.gob.mx>  
49.<http://www.imss.gob.mx>  
50.<http://www.issste.gob.mx>  
51.<http://www.diputados.gob.mx>  
52.<http://www.aldf.gob.mx>  
53.<http://www.conamed.gob.mx>  
54.<http://www.tfjfa.gob.mx>  
55.<http://www.juicioenlinea.gob.mx>  
56.<http://www.shcp.gob.mx>

### **INFORMES**

- 57.Informes oficiales sobre servicios médicos. web <http://www.imss.gob.mx>; <http://www.issste.gob.mx>  
58.Estadísticas institucionales. web <http://www.imss.gob.mx>; <http://www.issste.gob.mx>



Estadísticas

2009-2011

TIPO DE UNIDAD	NIVEL DE ATENCIÓN	LUGAR EN QUEJAS MÉDICAS
Hospital general	Segundo	1
Clínica Hospital	Segundo	2
Hospital Regional	Tercer	3
Unidad de Medicina Familiar ó Clínica de Medicina Familiar	Primer	4
Centro Médico Nacional	Cuarto	5
Clínica de Especialidades	Intermedio (entre el primero y segundo nivel)	6

Se observa que las unidades consideradas como de segundo nivel de atención médica, ocupan el primero y segundo lugar en cuanto al número de quejas médicas por presuntas irregularidades, datos acumulativos provenientes de las dos instituciones de seguridad social más representativas en cuanto a la prestación de servicios médicos institucionales, el Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.

Estadísticas

2009-2011

Motivo	Lugar
Alta Prematura	1
Urgencia Médica	2
Falla Administrativa	3
Falta de Capacidad Resolutiva	4
Diferimiento en la Atención	5
Otros	6

Estadística que representa los principales motivos de queja médica, de acuerdo a las dos instituciones de seguridad social más representativas en cuanto a la prestación de servicios médicos institucionales, el Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.



Estadísticas

2009-2011

Servicio médico	Año 2009 Lugar	Año 2010 Lugar	Año 2011 Lugar
Urgencias	1	1	1
Traumatología y Ortopedia	2	3	2
Cirugía General	XXX	XXX	3
Cardiología	XXX	XXX	4
Urología	3	5	XXX
Medicina Familiar	4	2	XXX
Medicina Interna	5	XXX	5
Pediatría	XXX	4	XXX
Otros	6	6	6

Estadística que representa los principales servicios médicos que originan la queja médica, de acuerdo a las dos instituciones de seguridad social más representativas en cuanto a la prestación de servicios médicos institucionales, el Instituto Mexicano del Seguro Social y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.