



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE
MÉXICO**

**FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ARAGÓN**

**SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO Y
AMBIENTAL**

**“LA IMPOSICIÓN DE SANCIÓN A LOS MÉDICOS
ADSCRITOS AL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO
SOCIAL POR EL TITULAR DEL ÁREA ADMINISTRATIVA”.**

T E S I S

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :**

CÉSAR ANDRÉS FLORES REYES



ASESORA: MTRA. JANETTE YOLANDA MENDOZA GÁNDARA

2016.

Ciudad Nezahualcóyotl, Estado de México



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

AGRADECIMIENTOS

A DIOS, por permitirme llegar hasta este momento de mi vida, por apreciar el valor que de vivir cada experiencia que se presenta a diario, de concederme un día más de vida, por darme la fuerza suficiente en mis momentos de debilidad, así como brindarme maravillosos momentos de felicidad;

A MI PADRE IGNACIO FLORES ALQUICIRA Y MADRE ANA MARÍA REYES MUÑOZ, por apoyarme en todo momento, darme la oportunidad de otorgarme una excelente educación en mi vida, inculcarme los valores, ser un gran apoyo incondicional, enseñarme que en la vida cada persona está para servir, para ser útil a los demás, así también de ser responsable de los actos que realizo y de sus consecuencias, y no dejarse vencer de los obstáculos que se presentan a diario, por demostrarme que cuando una persona se fija propósito en la vida, obtiene como resultado grandes recompensas;

A MI HERMANA BRENDA FLORES REYES, al demostrarme que los objetivos y propósitos se pueden alcanzar con esfuerzo y dedicación, representar la unión familiar, por apoyarme en los momentos más difíciles de mi vida, por ser más que una hermana, una amiga incondicional;

A MI ABUELITA MARÍA MARGARITA MUÑOZ ARROYO, que aunque ya no se encuentre conmigo físicamente, me demostró ser un gran apoyo incondicional en los momentos de angustia y preocupación, por enseñarme el valor de perdonar y ser feliz en la vida, por cuidarme como un hijo más, por creer todo el tiempo en mí y que siempre la llevaré en mi corazón;

A MI FAMILIA, por estar siempre pendiente de mi educación, salud, bienestar y superación personal;

A MIS AMIGOS, por demostrarme su amistad y apoyo incondicional, por la confianza que en mí depositaron, por las tareas que realizamos juntos y dedicar su tiempo en explicar y aclarar mis dudas;

A MI ASESORA JANETTE YOLANDA MENDOZA GÁNDARA, por dedicar su tiempo en la realización de la presente Tesis y transmitir sus conocimientos al alumnado para forjar personas de éxito;

A LA FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES ARAGÓN, por darme la oportunidad de estudiar la Carrera de Derecho, por luchar y alcanzar la mejor calidad de conocimientos;

A LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO, por abrir las puertas del conocimiento que con mucho orgullo representaré.

CÉSAR ANDRÉS FLORES REYES

**LA IMPOSICIÓN DE SANCIÓN A LOS MÉDICOS ADSCRITOS AL INSTITUTO
MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL POR EL TITULAR DE AREA
ADMINISTRATIVA.**

INTRODUCCIÓN.....I

CAPÍTULO 1

EL SERVIDOR PÚBLICO Y LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

1.1.	Concepto de Servidor Público.	1
1.2.	Concepto de Responsabilidad.	6
1.3.	Tipos de Responsabilidad.	8
1.3.1.	La Responsabilidad Política.	12
1.3.2.	La Responsabilidad Civil.	15
1.3.3.	La Responsabilidad Penal.	21
1.3.4.	La Responsabilidad Laboral.	29
1.3.5.	La Responsabilidad Administrativa.	33
1.4.	El Médico como Servidor Público.	37
1.5.	El Médico y la Responsabilidad Administrativa como Servidor Público.	41

CAPÍTULO 2

**EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL Y LOS ÓRGANOS DE
CONTROL**

2. 1	Origen del Instituto Mexicano del Seguro Social.	46
2. 2	Estructura del Instituto Mexicano del Seguro Social.	55
2.2.1.	La Asamblea General.	55
2.2.2.	El Consejo Técnico.	56
2.2.3.	La Comisión de Vigilancia.	59
2.2.4.	La Dirección General.	60

2.3	Atribuciones del Instituto Mexicano del Seguro Social.	63
2.4	Órganos de Control en el Instituto Mexicano del Seguro Social.	70

CAPÍTULO 3
NORMATIVIDAD JURÍDICA

3.1.	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	76
3.2.	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.	79
3.3.	Ley Federal de Entidades Paraestatales.	86
3.4.	Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales	90
3.5.	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado b) del Artículo 123 Constitucional.	94
3.6.	Ley del Seguro Social.	97
3.7.	Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social.	98
3.8.	Reglamento Interior de la Secretaría de la Función pública.	100
3.9.	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	104

CAPÍTULO 4
REFORMA AL ARTÍCULO 21 FRACCIÓN V, DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

4.1.	Artículo 21 Fracción V, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	112
4.2.	Sanción que establece el Artículo 21 Fracción V, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	116
4.3.	Contrariedad del Artículo 21 Fracción V, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con los Artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	118
4.4.	Importancia de reformar el Artículo 21 Fracción V, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	122

CONCLUSIONES.....125

FUENTES CONSULTADAS..... 129

INTRODUCCIÓN

La ciencia de la medicina, de cualquiera que sea la forma en que se practique, ha sido una de las más controvertidas y con mayor desarrollo, puesto que gira entorno a la salud de las personas y de quien la práctica, siendo de esta forma considerada como uno de los aspectos delicados de la vida humana.

Al igual que la tecnología, la medicina ha ido evolucionando con el tiempo y a su vez, la sociedad se ha encargado de transformar el actuar de las personas que ejercen esta ciencia, conocidos como médicos, en un ordenamiento jurídico que regule la actividad de estos, con el objeto de impedir que realicen conductas que perjudiquen a las personas que recurren a ellos.

De la misma manera, el Estado se ha encargado de crear instituciones que tengan el objetivo de brindar los servicios médicos adecuados y necesarios a toda aquella persona que así lo requiera, con la finalidad de que el particular tenga salud y bienestar personal.

Desde que un particular ingresa a una Institución de Salud, debe ser atendido de manera eficiente por un Médico capacitado y facultado para ejercer esa profesión, de tal manera que el profesional de la salud debe brindar una atención adecuada en relación a los síntomas que presente el particular, para que se recupere y sane la persona atendida, en caso contrario, el Médico que atiende se puede encontrar en una falta a su deber, afectando gravemente al particular que a él recurre.

Esta situación se ha presentado en las distintas Instituciones de Gobierno, cuando el Médico comete una conducta que afecta a la persona que ante él recurre, en consecuencia, el particular inconforme acude a presentar una Queja en contra del Médico que le atendió y a la Institución en la que se encuentra adscrito aquel, con el objetivo de que sea reparado el daño ocasionado en su persona; sin embargo, lo que no se conoce antes de ese acto, es lo que ocurrió para que el Médico incurriera en ese actuar, es decir, las razones por las que encaminaron al Médico a cometer una conducta que puede ser motivo de una probable responsabilidad.

Esta situación genera las siguientes preguntas: ¿qué es lo que ocurre después de haberse ocasionado un probable daño? ¿Qué pasa con el médico cuando lo acusan de una probable responsabilidad? ¿Qué autoridad se encarga de atender la queja que presenta el particular? ¿Qué hace la autoridad que conoce la queja en contra del médico acusado?

En el presente trabajo de investigación, se estudia la problemática que se presenta dentro de una Institución de Gobierno que se encarga de brindar los servicios médicos necesarios al particular, conocida como el Instituto Mexicano del Seguro Social, Institución representada por el Servidor Público adscrito a ella, el Médico y a su vez, que acuden particulares a atenderse algún problema de salud, siendo los profesionales encargados de atenderles, cuándo se presenta una probable responsabilidad del Médico por parte de particular al no recibir la atención eficaz y que acude a presentar una Queja al Área encargada de atender dicha queja, conocido como el Órgano Interno de Control en el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Cuando la queja es atendida, el Médico como probable responsable de una conducta es sancionado con una suspensión provisional, dictada por el Titular del Área de Responsabilidades de dicho Órgano, mientras se inicia una investigación para determinar una sanción definitiva, pero ¿Qué puede hacer el médico al ser privado de su profesión? ¿Por qué es privado de sus derechos sin contar con una sanción definitiva?

En el contenido de este trabajo, se exponen temas encargados de dar información sobre el concepto de Servidor Público, las Responsabilidades en que pueden incurrir, con el propósito de dar a conocer la distinción de este término con el de “Funcionario Público” y “Empleado Público”, y la forma de adecuar una Responsabilidad del Servidor Público, es decir, que clase de Responsabilidad se ocasiona; también se estudia al Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), encargada de brindar los servicios médicos a los particulares, la historia de su fundación, estructura interna y que funciones cuenta dentro de esa estructura; Se anexa al presente, la normatividad encargada de la regulación del IMSS en la forma de imponer una sanción a todo aquel Servidor Público adscrito a través de su

Órgano Interno de Control y, la problemática que encuentra en el procedimiento de Investigación que sigue el Titular del Área de Responsabilidades de éste Órgano de Control.

La finalidad de este trabajo es proponer una probable solución a esa problemática que se encuentra en el Procedimiento de Investigación y ayudar a los Médicos en la defensa de sus derechos como profesionales de la salud.

LA IMPOSICIÓN DE SANCIÓN A LOS MÉDICOS ADSCRITOS AL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL POR EL TITULAR DEL ÁREA ADMINISTRATIVA.

CAPÍTULO 1 EL SERVIDOR PÚBLICO Y LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA

1.1. Concepto de Servidor Público.

Las Instituciones que forman parte de la Administración Pública, son aquellas que se encargan de regular y brindar los servicios que sean necesarios para los particulares, éstas a su vez, son las que representan la actividad del Estado, pero para que se logre esto, se encuentran personas que ocupan cargos dentro de la Administración Pública y son los que realizan actividades en nombre del Estado para que éste proporcione diversos servicios que sean en beneficio de los gobernados, estos son los llamados servidores públicos, pero, ¿qué es un servidor público? ¿Cuáles son sus funciones? Veremos entonces, el concepto de servidor público y en donde se encuentra regulada esta figura.

Dentro del Estado mexicano, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no contemplaba como tal al Servidor Público, hasta que se dio el paso de realizar en el año 1982, reformas a la Constitución que tuvieran el objetivo de considerar la regulación de la figura del servidor público, ya que entonces no existía algo referido a éste en la Ley, por lo que se procedió a reformar el capítulo IV, conociéndolo con el título “de las responsabilidades de los servidores públicos”, fijando de esta manera las bases legales para la relación que actualmente existe entre el Estado y sus trabajadores, por consiguiente la Constitución Federal contempla en su artículo 108 quienes son considerados como Servidores Públicos, quedando de la siguiente manera:

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los

miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

En ese orden de ideas, la Carta Magna que rige el Estado mexicano menciona quienes son considerados Servidores Públicos, de tal forma que al referirlos, tienen obligación de realizar las actividades que se le encomiendan al ejercer el cargo dentro de la Administración Pública, y a su vez también pueden ser sancionados por la legislación mexicana al incurrir en una responsabilidad durante dicho cargo, sin embargo, no nos otorga un concepto como tal de Servidor Público.

Sergio Monserrit Ortiz Soltero define al Servidor Público como “aquella persona física que ha formalizado su relación jurídico laboral con el Estado mediante un nombramiento previamente expedido por el órgano administrativo competente, o en su defecto, que figura en las listas de raya de los trabajadores temporales, y que legalmente lo posibilita para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el

Gobierno Federal, en el Gobierno del Distrito Federal, en los Gobiernos Estatales o en los Gobiernos Municipales”¹.

Miguel Acosta Romero nos refiere un concepto de Servidor Público al definirlo como “aquel ciudadano investido de un cargo, empleo o función pública, ligado por un vínculo de régimen jurídico, profesionalmente, por tanto, al cuadro de personal del poder público. Tal vinculación puede ser directa (servidor de la administración pública centralizada) o indirecta (servidor de la administración pública paraestatal)”².

Sergio García Ramírez también nos brinda un concepto simple de Servidor Público, al referirlo como “quien presta sus servicios al Estado [...], con el propósito de atender alguna de las atribuciones, funciones o tareas legalmente asignadas a aquél”³.

Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez señala que se atribuye la calidad de Servidor Público “a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en favor del Estado, y sujetándolo a un código de conducta establecido en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y a las sanciones por el incumplimiento de sus obligaciones, que afecten los valores fundamentales que conforman el ejercicio de la función pública [...] se identifica a toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en que se desempeñe, o del ordenamiento laboral que lo regule, toda vez que las relaciones y las responsabilidades a que se refieren son ajenas a las del derecho laboral”⁴.

Narciso Sánchez Gómez refiere que “el alma e hilo conductor de la función pública es el servidor público, se trata de la persona física que mediante un nombramiento, por elección popular o por figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales o eventuales, desempeña las tarea o labores propias de

¹ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Porrúa, México, 1999, p. 5.

² ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, segunda ed., Porrúa, México, 1999, p. 140.

³ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y otro, Derechos de los Servidores Públicos, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, UNAM, México, 2002, pp. 4 y 5.

⁴ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuarta ed., Porrúa, México, 2001, pp. 85 y 86.

una entidad pública en alguno de los Poderes federales o estatales. Por lo tanto en dicha persona recae la responsabilidad ya sea técnica, política o administrativa según sus atribuciones legales propias de la misma función [...] En efecto, el servidor público es la persona física, que desempeña un trabajo material, intelectual o físico dentro de alguno de los Poderes del Estado, bajo un régimen jurídico de derecho público, y que lleva como finalidad atender necesidades sociales. En pocas palabras, el servidor público es el individuo que adquiere un cargo especial del Estado, para atender funciones del mismo por mandato legal y para beneficio del pueblo”⁵.

Rafael I. Martínez Morales, menciona que el término Servidor Público es más extenso que los términos funcionario y empleado, ya que conceptúa al servidor público como “cualquier persona a la que el estado le haya conferido un cargo o una comisión de cualquier índole”⁶.

León Magno Meléndez George a su vez, también define al Servidor Público como aquella persona “quien presta sus servicios al Estado, en la forma y bajo relación laboral que antes mencionamos, con el propósito de atender alguna de las atribuciones, funciones o tareas legalmente asignadas a aquel”⁷.

De tales conceptos señalados con anterioridad, podemos decir entonces que un Servidor Público, es aquella persona que realiza un empleo, cargo o comisión dentro de la administración del Estado, con el objetivo de realizar las actividades que necesitan los gobernados, ya sea a nivel Federal, Estatal y Municipal, recayendo en él mismo la responsabilidad de cumplir con las obligaciones que tiene a su cargo y a su vez, una sanción por incumplimiento de dichas obligaciones, ya que son los que están actuando en representación del Estado para realizar las actividades que se le encomiendan para estar a su vez, a disposición de los gobernados y satisfacer las necesidades que éstos en algún momento lo soliciten.

⁵ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Primer Curso de Derecho administrativo, Porrúa, México, 1998, pp. 374 y 375.

⁶ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., Derecho Administrativo, Segundo Curso, cuarta ed., Oxford, México, 2005, p. 307.

⁷MELÉNDEZ GEORGE, León Magno, La Unificación del Sistema de la Seguridad Social en México, Porrúa, México, 2008, pp. 4 y 5.

En nuestra legislación mexicana se maneja la acepción “Servidor Público”, “Funcionario Público” y “Empleado Público”, para hacer mención a aquellos que están desempeñando un cargo empleo o comisión en una Institución Pública. Las palabras Empleado público, Funcionario Público y Servidor Público, se manejan de forma sinónima, es decir, se asemejan en un mismo concepto sin encontrar diferenciación, ya que no existe como tal alguna distinción en estas acepciones en la Ley, sin embargo, existe una notable diferencia, como lo refiere Miguel Acosta Romero, al hacer una distinción teórica entre estos términos. Además de definir al Servidor Público, también define las acepciones Empleado Público y Funcionario Público, conceptualizando entonces de estos términos lo siguiente: un Funcionario Público “es aquel que cubre un puesto oficial de trabajo en la administración pública y que no es empleado público, asumiendo un carácter de autoridad”, y el Empleado Público “es aquel que presta un servicio determinado de carácter permanente, a un órgano público mediante salario, caracterizado por un vínculo laboral que tiene su origen en la ley”⁸. Por otra parte, Arturo García Torres, especifica que existe diferencia entre estos términos, al decir que “se puede afirmar que en si hay dos clases de servidores, por un lado, los que detentan un carácter representativo de los órganos del Estado, esto es, aquellos cuya actuación refleja en forma directa la voluntad estatal, y, por otra parte, los que únicamente concurren a la formación de la función pública, es decir, quienes participan para que tales funciones sean realizadas. Los primeros son llamados por la doctrina funcionarios y los segundos empleados públicos”⁹. En ese orden de ideas, se puede decir que existen características especiales entre Funcionarios, Empleados y Servidores Públicos, puesto que el primero es aquel que ocupa un cargo con carácter de autoridad, quien a su vez representa a una Institución Gubernamental, en tanto que el Empleado Público es aquel que se encuentra en servicio de una Institución Pública, para el buen funcionamiento de la misma, y la palabra servidor público es aquel que refiere, en forma general, a aquel que desempeña un empleo, cargo o comisión en una Institución Pública.

⁸ ACOSTA ROMERO, Miguel, ob. Cit., p. 139.

⁹GARCÍA TORRES, Arturo, Responsabilidad de los Servidores Públicos, Porrúa, México, 2008, p. 2.

1.2. Concepto de Responsabilidad.

La Responsabilidad, es un concepto tanto ético como jurídico, el primero porque deriva de las conductas de las personas y produce consecuencias desde un punto de vista personal, es decir, en la propia persona que haya cometido una conducta sin perjudicar a demás personas; por cuanto hace al segundo, proviene de las consecuencias de los actos u omisiones ocasionados por las mismas personas y genera consecuentemente obligaciones con otras personas a quienes tienen relación en esa conducta.

Los estudiosos del derecho, nos refieren algunos conceptos de Responsabilidad, como Rafael I. Martínez Morales al definir a la Responsabilidad como “la obligación de pagar las consecuencias de un acto, responder por la conducta propia”¹⁰.

Para Narciso Sánchez Gómez, la Responsabilidad “proviene de *responderé* que significa “inter alia”: “prometer”, “merecer”, “pagar”, así *responsalis* significa: “el que responde” en un sentido más restringido *responsum* (responsable) significa: el obligado a responder de algo o de alguien”¹¹.

Rolando Tamayo y Salmorán, refiere a la Responsabilidad en varias acepciones, en este caso, se mencionarán algunos de ellos, tales como “obligación de reparar y satisfacer por uno mismo, o en ocasiones especiales por otro, la pérdida causada, el mal inferido o el daño originado. Capacidad para aceptar las consecuencias de un acto consiente y voluntario. En el orden de los valores entraña el esfuerzo de dar órdenes y el deber de estar a las consecuencias que pueden representar la culpa en la frustración y la gloria en el éxito venturoso. Su realización cabal, integra fundamental pieza en las relaciones humanas y para restablecer la estricta equidad en lo patrimonial y de discernimiento retributivo acorde con la conducta humana especialmente en sus manifestaciones negativas”¹².

¹⁰ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *ob. Cit.*, p. 378.

¹¹ SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *ob. Cit.*, p.415.

¹² TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, cit. ob. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, *ibídem*, pp. 415 y 416.

Por otro lado, Joaquín Martínez Alfaro refiere que la Responsabilidad “consiste en asumir o soportar las consecuencias de la conducta propia y, por excepción, de la conducta ajena en los casos específicos que señala la ley. Jurídicamente esas consecuencias pueden consistir en el nacimiento de las obligaciones o en la pérdida de derechos, en virtud de que los actos que constituyen la conducta propia o ajena pueden traducirse en la realización de un supuesto jurídico, o sea en el hecho que la norma jurídica menciona en forma hipotética y de cuya posible realización depende del nacimiento de derechos y obligaciones”¹³.

De igual forma, Jorge Fernández Ruíz entiende a la Responsabilidad como “la obligación que tiene una persona de subsanar el perjuicio producido o el daño causado a un tercero, porque así lo disponga la ley, lo requiera una convención originaria, lo estipule un contrato, o se desprenda de ciertos hechos ocurridos, con independencia de que en ellos exista o no culpa del obligado a subsanar”¹⁴.

Otro concepto que se proporciona, es el que brinda José Raúl Armida Reyes, al precisar a éste término como “la capacidad del sujeto de conocer y aceptar las consecuencias de sus actos. Es decir, viene a ser el nexo causal entre el acto y su autor, o sea, la capacidad de responder por sus actos”¹⁵.

De las acepciones anteriores, podemos dar un breve concepto de Responsabilidad, siendo entonces que consiste en la capacidad que tiene una persona, de responder de las consecuencias que se hayan producido de algo o alguien, por los actos o conductas que haya realizado y que a su vez, dio origen a un daño que su conducta hubiera ocasionado.

¹³ PETRÓLEOS MEXICANOS, Léxico Jurídico de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, Gerencia Corporativa de Información y Relaciones Públicas, México, 1996, p. 186.

¹⁴ FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, Panorama del Derecho Mexicano. Derecho administrativo, Mc Graw Gill, México, 1997, p. 165.

¹⁵ ARMIDA REYES, José Raúl, cit. ob. PATIÑO MANFEER, Ruperto y otro, Temas Selectos de Derecho Administrativo, Porrúa, México, 2011, p. 313.

1.3. Tipos de Responsabilidad.

La Responsabilidad, puede suscitarse entre particulares, particulares y el Estado y entre el Estado y el particular, existiendo Responsabilidad para aquel que haya ocasionado el daño, pero debemos saber cuáles son esos tipos de Responsabilidad que existen para saber en qué tipo de Responsabilidad se incurre, en este caso, se hablará de la Responsabilidad que existe entre el Servidor Público y el particular.

El Estado, a través de sus Instituciones y Dependencias de Gobierno, lleva a cabo la realización de actividades encaminadas a cubrir las necesidades del gobernado, y éstas se efectúan gracias al cabal cumplimiento de las obligaciones y deberes de los Servidores Públicos que trabajan en favor de los gobernados en las distintas dependencias y entidades federativas, pero al no realizar el buen desempeño de sus actividades correspondientes, incurre en una falta de cumplimiento de su deber, siendo así que, como servidor público, produce daño al particular al realizar una conducta inapropiada, como bien lo refiere Héctor Fix-Zamudio, al mencionar que “la falta de cumplimiento de los deberes de la función pública por los trabajadores públicos origina responsabilidades de naturaleza diversa con respecto de la Administración Pública y de terceros”¹⁶.

Por otra parte, José Raúl Armida Pérez, sostiene que “la responsabilidad de los servidores públicos existe cuando su omisión o acción se encuadran en los tipos penales federales o locales, por lo que únicamente las conductas que estén tipificadas traerán aparejadas una pena”¹⁷.

Es de considerar entonces, en qué momento se encuentran en Responsabilidad los Servidores Públicos y las clases de Responsabilidad en que pueden incurrir en caso de realizar una conducta que sea en contra de sus obligaciones como Servidor Público, debido a que esto produce consecuencias jurídicas y obligaciones entre el particular y el Servidor Público, ya que como es

¹⁶ FIX-ZAMUDIO, Héctor, cit. ob. SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Primer Curso, vigésima novena ed., Porrúa, México, 2013, p. 501.

¹⁷ RUPERTO PATIÑO Manfeer a lado de José Raúl Armida Reyes, ob. cit., p. 320.

señalado por José Raúl Armida Reyes, “la responsabilidad de los servidores públicos, es la aparición de una obligación o merecimiento de una pena en un caso concreto, como resultado de la emisión de un acto ilegal por la parte del servidor o funcionario público”¹⁸.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala que el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, son quienes propondrán las leyes para regular las Responsabilidades de los Servidores Públicos, mencionando lo siguiente:

Artículo 109. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad...

En ese orden de ideas, las leyes que se crean para regular las Responsabilidades de los Servidores Públicos, tienen como objetivo sancionar las conductas indebidas que afecten al particular y que logren evitar las conductas de los Servidores Públicos que sean inapropiadas en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión, pero ante tal circunstancia, las conductas de los Servidores Públicos motivo de Responsabilidad, pueden ser distintas, es decir, que las conductas pueden ser de distintas formas y modalidades por haber cometido la Responsabilidad, como bien lo señalan las siguientes tesis aisladas:

Registro No. 200 154, Localización: [TA]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo III, Abril de 1996; Pág. 128. P. LX/96.

RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL. De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C).- La responsabilidad administrativa para los que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D).- La

¹⁸Ibíd.

responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.

Amparo en revisión 237/94. Federico Vera Copca y otro. 23 de octubre de 1995. Unanimidad de once votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretaria: Adriana Campuzano de Ortiz.

Registro No. 193 487, Localización: [TA]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo X, Agosto de 1999; Pág. 799. IV.1o.A.T.16 A.

SERVIDOR PÚBLICO, LA RESPONSABILIDAD DEL, TIENE DIVERSOS ÁMBITOS LEGALES DE APLICACIÓN (ADMINISTRATIVA, LABORAL, POLÍTICA, PENAL, CIVIL). *El vínculo existente entre el servidor público y el Estado, acorde al sistema constitucional y legal que lo rige, involucra una diversidad de aspectos jurídicos en sus relaciones, entre los que destacan ámbitos legales de naturaleza distinta, como son el laboral, en su carácter de trabajador, dado que efectúa una especial prestación de servicios de forma subordinada, el administrativo, en cuanto a que el desarrollo de su labor implica el de una función pública, ocasionalmente el político cuando así está previsto acorde a la investidura, y además el penal y el civil, pues como ente (persona), sujeto de derechos y obligaciones debe responder de las conductas que le son atribuibles, de manera que al servidor público le pueda resultar responsabilidad desde el punto de vista administrativo, penal, civil e inclusive político en los supuestos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, o la Constitución Local correspondiente y así mismo la laboral, y por lo tanto, no se incurre en la imposición de una doble sanción cuando éstas, aunque tienen su origen en una misma conducta, sin embargo tienen su fundamento y sustento en legislación de distinta materia (administrativa, laboral, penal, etc.).*

Revisión fiscal 31/99. Contraloría Interna en la Secretaría de Energía. 1o. de junio de 1999. Unanimidad de votos. Ponente: José R. Medrano González. Secretario: José Manuel de la Fuente Pérez.

Junto con estas tesis, Andrés Serra Rojas, precisa sobre las clases de Responsabilidad que “el trabajador al servicio del Estado en el desempeño de su

cargo puede incurrir en faltas o delitos, que deben ser reprimidos para mantener una eficaz y justa administración. Esto provoca diversos tipos de Responsabilidad como la Administrativa, la Política, la Penal, la Civil, que aseguran una eficaz actuación de los organismos públicos.”¹⁹ Continúa explicando sobre estas clases de responsabilidad:

- a) Las faltas leves originan el poder disciplinario de la administración que tiene el derecho de imponer penas correlativas de la misma naturaleza en relación con la falta cometida. Si ésta asume un carácter más grave se aplican penas expulsivas o depurativas más severas, como la suspensión o el cese.
- b) El Juicio Político de relevante significación.
- c) Cuando durante el ejercicio del cargo se cometan delitos o faltas, origina la responsabilidad penal, debiendo ser consignados los responsables a las autoridades judiciales correspondientes.
- d) Otro tipo de responsabilidad que se origina es la responsabilidad civil o patrimonial por las lesiones que se producen en los bienes del Estado²⁰.

Haciendo una observación al respecto, se puede apreciar que las clases de Responsabilidad son distintas, y que en consecuencia, son reguladas de acuerdo a la rama en la que se encuentre dicha Responsabilidad, puesto que no se puede regular una conducta u omisión de un servidor público que se regule en el orden Penal y que se pretenda sancionar con la legislación del orden Laboral, y que esto de paso a una irregularidad en la forma de imponer medidas disciplinarias de las conductas u omisiones del Servidor Público, es por esto que se debe de analizar cada clase de Responsabilidad, en qué consiste ese tipo de responsabilidad y bajo qué leyes se regula esta figura de análisis.

¹⁹SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Primer Curso, vigésima novena ed., Porrúa, México, 2013, p. 501.

²⁰Ibidem, pp. 501, 502.

1.3.1. La Responsabilidad Política.

La Responsabilidad Política, es aquella en la que incurren los Servidores Públicos de alto rango, por la violación a los intereses públicos y su buen despacho, creando consecuencias jurídicas por haber cometido dichos actos u omisiones de su actuar.

Como bien refiere Sergio Monserrit Ortiz Soltero, “la responsabilidad política es aquella que tienen los funcionarios federales cuando con su conducta violen los intereses públicos fundamentales y su buen despacho y también la que tienen los funcionarios estatales cuando con su conducta incurran en violación a las leyes federales y a las leyes que de ella emanen, o por el manejo indebido de fondos o recursos federales”²¹.

Arturo García Torres sostiene que la Responsabilidad Política es “la que deriva de conductas de acción u omisión de servidores públicos expresamente determinados en la Constitución, que afectan las instituciones fundamentales de la Nación, su patrimonio o las garantías individuales o sociales”²².

Por otra parte, José de Jesús Orozco Enríquez, refiere que la Responsabilidad Política “es aquella que se le atribuye a un servidor público de alta jerarquía como consecuencia de un juicio político seguido por presuntas infracciones graves de carácter político, con independencia de que las mismas configuren o no algún delito sancionado por la legislación común”²³.

Con base en lo anterior, podemos decir que la Responsabilidad Política se suscita cuando el servidor público que tiene facultades atribuidas en el Gobierno, como es el caso de ocupar el cargo de Diputado, Senador, Jefe de Gobierno, entre otros, no realiza las funciones que se le encomiendan y viola los intereses jurídicos y su buen despacho, por la conducta indebida de acción u omisión, causando violaciones a las Garantías individuales y sociales y además, al mismo Estado.

²¹ ORTIZ SOLTERO, Sergio Monserrit, ob. Cit., p. 78.

²² GARCÍA TORRES, Arturo, ob. Cit., p. 42.

²³ OROZCO ENRÍQUEZ, José de Jesús, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ed. Porrúa, México, 1984, p. 117.

Este tipo de Responsabilidad, puede llegar a ser de carácter internacional, cuando ésta la comete el mismo Presidente de la República, el Jefe de Gobierno, Ministro u otro Servidor Público, ya que son los que van a los distintos países del mundo y representan al Estado en las actividades que van a realizar, como lo señala Max Sorensen, al decir que “un estado incurre en responsabilidad por cualquier acto contrario al derecho internacional cometido por cualquiera de sus agentes ejecutivos o administrativos, o por los funcionarios del Estado; en particular, por el jefe del gobierno, un ministro, un funcionario diplomático o consular, o cualquier otro funcionario”²⁴.

Es de comentar que, el Servidor Público que ocupa un cargo de alto nivel jerárquico, se encuentra facultado para realizar las labores que se delegan, tanto en la República Mexicana como en otros países, siendo éstos nuestros representantes a nivel Federal, por lo que su actuar debe ir encaminado hacia el beneficio del país y de los gobernados, con el fin de lograr el crecimiento del Estado Mexicano, por lo que ese actuar del Servidor Público debe evitar la corrupción.

Dentro de la Responsabilidad Política se encuentran, conforme al artículo 110 de la Constitución Federal, los siguientes Servidores Públicos:

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las

²⁴ SORENSEN, Max, Manual de Derecho Internacional Público, decimotercera reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 2012, p. 518.

Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Algunas conductas en que pueden incurrir los Servidores Públicos en Responsabilidad Política, conforme a lo fundado en el artículo 7º de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pueden ser:

- I. El ataque a las instituciones democráticas;*
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal;*
- III. Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales;*
- IV. El ataque a la libertad de sufragio;*
- V. La usurpación de atribuciones;*
- VI. Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones;*
- VII. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior; y*
- VIII. Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.*

Para que proceda la aplicación de las sanciones mencionadas con anterioridad, se hace la denuncia ciudadana a la Cámara de Diputados y se procederá a conocer de la acusación respectiva que se hace al Servidor Público ante la Cámara de Senadores, esto previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de la Cámara de Senadores, una vez que se haya realizado la audiencia al Servidor Público. Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, después de haber levantado un Jurado de sentencia, se aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Cuando en la conducta del Servidor Público se comprueba la Responsabilidad Política, la sanción que se le puede imponer al Servidor Público es la destitución y la inhabilitación para el ejercicio de empleos, cargos o comisiones en el servicio público

desde un año hasta veinte años, la sanción económica y la pérdida de la inmunidad procesal. La sanción que se impuso al Servidor Público, se aplicará durante el desempeño de su encargo, o después de su encargo en un plazo no mayor de un año.

1.3.2. La Responsabilidad Civil.

La Responsabilidad Civil, es otra modalidad de Responsabilidad en que incurren los Servidores Públicos, consistiendo en el daño que éstos ocasionan al particular tanto en su persona como en su patrimonio y a su vez, al Estado.

Arturo García Torres precisa que la Responsabilidad Civil “es la que se origina por hechos ilícitos dolosos u culposos cometidos con motivo del ejercicio de sus funciones que causan daños materiales o morales o, ambos a los particulares”²⁵.

Rafael de Pina Vara nos proporciona un concepto de Responsabilidad Civil, al referirlo como la “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 daba responder”²⁶.

Sergio Monserrit Ortiz Soltero refiere que la Responsabilidad Civil “proviene de la conducta del servidor público que obtiene un lucro indebido u ocasiona, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, a la del Distrito Federal, a la de los Estados, a la de los Municipios o a un particular, en tal caso, está obligado a responder por el acto u omisión que cometió con bienes de su propiedad, o de terceros, suficientes para cubrir esos conceptos”²⁷.

Debemos enfatizar entonces que, la causa que hace que nazca la Responsabilidad Civil, es el daño y perjuicio ocasionado a los particulares que haya

²⁵Ibidem, pp. 91 y 92.

²⁶DE PINA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho, vigesimoctava ed., Porrúa, México, 2000, p. 442.

²⁷Ibidem, p. 254.

ocasionado el Servidor Público y que en consecuencia, tiene la obligación de indemnizarle al afectado, por una parte, en su patrimonio por la pérdida o menoscabo sufrido en el mismo, y por otro lado, en su persona, por la afectación en sus sentimientos, afectos, creencias, reputación, en su vida privada, entre otras, como bien refiere Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, que la Responsabilidad Civil de los Servidores Públicos “sólo genera respecto de los particulares, por los daños aquellos les ocasionen en ejercicio de las funciones públicas, y debe ser demandada conforme a las normas de carácter civil; por tanto, para que una responsabilidad pueda ser denominada “civil”, independientemente de que su contenido sea resarcitorio, es necesario que se produzca entre particulares y se regule y demande por las leyes civiles, pues de lo contrario estaremos frente a responsabilidades penales o administrativas, según la naturaleza de uno de los sujetos y de la legislación que la establezca”²⁸.

La Responsabilidad Civil se encuentra regulada en la Constitución Federal, misma que se encuentra en su artículo 113 párrafo segundo, precisando en qué momento se presenta el daño causado por el Servidor Público que actúa a nombre del Estado, citando lo siguiente:

Artículo 113...

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.

Así también, encontramos el artículo 1910 del Código Civil para el Distrito Federal, el momento en que se produce el daño y las causas que dieran su origen, y a su vez, quien tiene que reparar ese mismo daño:

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.

²⁸ DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, ob. Cit., p. 34.

Los artículos 1913 y 1916 que se transcriben, especifican el daño que se puede ocasionar por los materiales que se utilicen, la excepción que cuenta para exentar de la reparación de daño, y en qué momento se encuentra el daño material y el daño moral, señalando lo siguiente:

Artículo 1913. Cuando una persona hace uso de mecanismos, instrumentos, aparatos, vehículos automotores 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.

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.

En estos casos, el afectado puede elegir la reparación del daño mediante dos soluciones, ya sea el restablecimiento de la situación anterior, o el pago de daños y perjuicios, como bien lo expone el artículo 1915 del Código Civil para el Distrito Federal:

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.

Otros autores, como Andrés Serra Rojas y Miguel S. Marienhoff, principalmente, explican en qué tipo de personas jurídicas se puede presentar la Responsabilidad Civil; el primero, Serra Rojas, refiere que la Responsabilidad Civil “se origina siempre que la falta de éstos ha causado a la administración o a los particulares...”²⁹, Marienhoff, también dice que este tipo de Responsabilidad “se produce cuando cierta actividad de los mismos (Servidores Públicos, ya sean Empleados y Funcionarios) ocasiona un daño, sea a los administrados, a otros

²⁹Ibidem. p. 510.

funcionarios e incluso al propio Estado”³⁰, esto quiere decir que, además de los casos de Responsabilidad Civil de un Servidor Público a un particular, también lo es que incurre en Responsabilidad Civil al mismo Estado, a través de sus Secretarías de Estado, como puede ser ante Hacienda Pública, es decir, puede suscitarse que por mandato constitucional, al Servidor Público se le encomienda el manejo de los recursos económicos que previamente dispone el Gobierno Federal o del Distrito Federal, estos recursos deben ser manejados con eficacia, honradez y eficiencia para los objetivos que fueron destinados; también cuando el Servidor Público participe en las adquisiciones, arrendamientos o enajenaciones de bienes, prestación de servicios de cualquier índole y contratación de obras que deben adjudicarse o llevarse a cabo por licitaciones públicas a través de convocatoria pública, se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado y que deben ser abiertos públicamente, con el fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles; en ambos casos y en otros en que actúe el Servidor Público, al no cumplir con los parámetros que se imponen y lleguen a cometer alguna conducta indebida, puede incurrir en este tipo de Responsabilidad, ya que puede obtener un lucro en los recursos económicos y ocasionar un daño o perjuicio, como lo especifica el artículo 111 de la Constitución Federal, en sus dos últimos párrafos:

Artículo 111...

... tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Como es de saberse, las sanciones económicas que se imponen al Servidor Público pueden ser agregadas en el orden Penal como Administrativa, sin embargo, este tipo de sanciones que se imponen al Servidor Público, tienen el objetivo de castigar severamente las acciones u omisiones ilícitas que causan un daño a Hacienda Pública o por el lucro ilegítimo, privándolo de su libertad o de sus

³⁰ MARIENHOFF, Miguel S., Tratado de Derecho Administrativo, tercera ed., Abeledo – Perrot, Argentina, 1983, p. 381.

derechos, a diferencia con la Responsabilidad Civil, pues lo único que pretende es exclusivamente la reparación del daño al particular. Es por consiguiente, que la finalidad de la sanción económica consiste en la indemnización y reparación del daño o perjuicio causado por el Servidor Público.

Considerando lo anterior, es de reiterar que el fin que persigue la Responsabilidad Civil, es la reparación del daño, como bien lo sustenta Jorge Fernández Ruiz, al referir que “la responsabilidad civil tiene una finalidad reparatoria y, por tanto, busca garantizar la esfera jurídica de los sujetos del derecho, con el propósito de restablecer la situación patrimonial de la víctima del daño antijurídico. En consecuencia, la indemnización será proporcional al daño sufrido”³¹.

Por otra parte, cuando un Servidor Público afecta a un particular en su persona o patrimonio, será quien deberá responder por lo cometido, pero además, el Estado será quien también deberá responder por ese daño cometido, es decir, el Estado responderá por ese daño del Servidor Público que actúa a su nombre y comete tal afectación, por lo que, cuando no realiza el correcto ejercicio de sus funciones, quien responde por esa falta es el mismo Estado, por consiguiente, dentro de la Responsabilidad Civil, se considera también la *Responsabilidad Patrimonial del Estado*, y este término es bien señalado por Narciso Sánchez Gómez, ya que “es la obligación que tiene de proteger jurídicamente a los ciudadanos contra las decisiones arbitrarias e ilícitas de la administración pública: federal y estatal, y de sus funcionarios indemnizándolos del daño causado mediante una compensación económica que restituya el perjuicio patrimonial e inclusive moral que el Estado ocasione como consecuencia de la actividad administrativa que desempeña en cumplimiento de las funciones que le han sido encomendadas”³².

En este tipo de Responsabilidad, el Estado debe responder por los actos del Servidor Público, como bien especifica Sergio García Ramírez, al decir que “cuando el servidor público cause daño en el ejercicio de las atribuciones que le estén encomendadas, el Estado queda obligado al pago de los daños y perjuicios

³¹ FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, *ob. Cit.*, p. 167.

³² *Ibidem*, p. 416.

causados”³³, de manera solidaria y subsidiaria, la primera puede suscitarse cuando de forma directa y por mandato legal, el Estado y el Servidor Público, son quienes asumen la responsabilidad para responder por los daños y perjuicios que se pueden ocasionar a los particulares, exigiéndole a ambos en consecuencia, el pago por esos daños y perjuicios, y la segunda, cuando la Administración Pública asume el compromiso legal en favor de los Servidores Públicos de responder de los daños y perjuicios que ocasionen a los particulares en su actuar. Esto es sustentado por el último párrafo del artículo 113 Constitucional, que a la letra dice:

Artículo 113. ...

... 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.

Por otra parte, el artículo 1927 del Código Civil para el Distrito Federal, contempla el por qué el Estado responde de una Responsabilidad por la afectación que se ocasiona al particular cuando el Servidor Público no realiza sus actividades en su cargo, citando del precepto legal anterior que:

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.

En resumen, se puede observar que este tipo de Responsabilidad, es la que persigue la reparación del daño por parte del Estado al particular, derivada de la conducta u omisión de la misma por aquel Servidor Público que faltó a su deber como tal, consistiendo en la reparación de la situación anterior, o de manera económica, tratando de compensar y terminar con el conflicto de interés que se generó.

³³ GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, *ob. Cit.*, p. 65.

1.3.3. La Responsabilidad Penal.

La Responsabilidad Penal, es también una figura en que pueden incurrir los Servidores Públicos, debido a que pueden realizar conductas que están prohibidas por las disposiciones legales en el ámbito penal.

Para empezar a abordar este tema, partimos de la disposición que nos proporciona el artículo 7º del Código Penal Federal, al proporcionar concepto de delito, enunciando que *“Delito es el acto u omisión que sancionan las leyes penales...”*, y dando una relación de este contenido con lo dispuesto en el artículo 109 fracción II de la Constitución Federal, al decir que *“... La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal;...”*, es entonces que podemos afirmar que si un Servidor Público realiza actividades o conductas que son ilícitas o irregulares en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión, pueden ser sancionados por las leyes penales, en este caso, por el Código Penal del fuero común o del ámbito federal. Estas conductas realizadas por el Servidor Público pueden ser sancionadas desde tres puntos de vista: cuando el Servidor Público realiza una conducta u omisión sin ejercer su empleo, cargo o comisión, también cuando la conducta del Servidor Público es sancionable por las leyes de la entidad en donde cometió el delito, y por último, cuando se encuentra ejerciendo su empleo, cargo o comisión, afectando al particular.

Algunos estudiosos se pronuncian respecto de la Responsabilidad Penal, como Narciso Sánchez Gómez, donde refiere que este tipo de Responsabilidad *“tiene lugar, cuando los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones incurrir en faltas o infracciones que se equiparan a delitos previstos y sancionados por el Código Penal respectivo y demás leyes de la materia”*³⁴.

Así mismo, José Raúl Armida Reyes sostiene al respecto de la Responsabilidad Penal, que *“existe cuando su omisión o acción se encuadran en los*

³⁴*Ibidem*, p. 441.

tipos penales federales o locales, por lo que únicamente las conductas que estén tipificadas traerán aparejadas una pena”³⁵.

Gabino Fraga, refiere respecto a la Responsabilidad Penal, que “tiene lugar por delitos que solo con esa calidad se pueden cometer, o bien por actos en los que se considera como un agravante la circunstancia de que su autor desempeñe una función pública”³⁶.

Es de conocer entonces, que el particular, sea o no Servidor Público, se encuentra en situación legal del orden penal cuando se encuadra la conducta u omisión de la misma en alguna situación que señala el artículo 13 del Código Penal Federal, al especificar lo siguiente:

Artículo 13.- Son autores o partícipes del delito:

- I. Los que acuerden o preparen su realización;*
- II. Los que los realicen por sí;*
- III. Los que lo realicen conjuntamente;*
- IV. Los que lo lleven a cabo sirviéndose de otro;*
- V. Los que determinen dolosamente a otro a cometerlo;*
- VI. Los que dolosamente presten ayuda o auxilien a otro para su comisión;*
- VII. Los que con posterioridad a su ejecución auxilien al delincuente, en cumplimiento de una promesa anterior al delito y*
- VIII. Los que sin acuerdo previo, intervengan con otros en su comisión, cuando no se pueda precisar el resultado que cada quien produjo.*

Para determinar a los Servidores Públicos que pueden realizar conductas u omisiones en sus funciones, encontramos a los siguientes conforme al artículo 212 de la ley de referencia:

Artículo 212.- Para los efectos de este Título y el subsecuente es servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos

³⁵ *Ibíd.*

³⁶ FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Vigésima novena ed., Porrúa, México, 1990, p. 140.

económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente Título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las Legislaturas Locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia Locales, por la comisión de los delitos previstos en este título, en materia federal.

Se impondrán las mismas sanciones previstas para el delito de que se trate a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos previstos en este Título o el subsecuente.

Podemos precisar entonces, que los Servidores Públicos que cometan delitos durante el ejercicio de su empleo, cargo o comisión, pueden ser severamente castigados por el abuso de su autoridad, incluyendo a las personas que no tengan la calidad de Servidor Público, como lo refiere Rodrigo Quijada, al mencionar que "...en cuanto a la responsabilidad penal, extienden la opción sancionatoria a cualquier persona que participe en la perpetración de alguno de los delitos contemplados en el Título..."³⁷.

Es en consecuencia, que cuando algún Servidor Público comete una conducta u omisión durante su empleo, cargo o comisión, se sancionará a éste con las medidas reguladas por la ley en comento, siendo de señalar las siguientes conductas de los Servidores Públicos, sancionadas por la ley penal:

1. Ejercicio indebido de servicio público (Artículo 214 CPF), por quebrantar los principios esenciales de la función pública.
2. Abuso de autoridad (Artículo 215 CPF), por los indebidos tratos de obra o de palabra a los particulares, por la posición en la que está a cargo y por la necesidad en que los particulares acuden a ellos.
3. Desaparición forzada de personas (Artículo 215-A CPF), esto es, por la actividad ilegal de organismos represivos, como son los militares de la nación.
4. Coalición de servidores públicos (Artículo 216 CPF), esto se presenta cuando los servidores públicos manifiestan insatisfacciones, inquietudes o rechazos en contra de una ley o reglamento.
5. Uso indebido de atribuciones y facultades (Artículo 217 CPF), refiriendo que se presenta cuando los servidores públicos exceden el marco dentro de sus

³⁷ QUIJADA, Rodrigo, Código Penal Federal, Comentado y Anotado, Ángel Editor, México, 2007, p. 472.

atribuciones y toman decisiones que no se ajustan las disposiciones legales que correspondan.

6. Concusión (Artículo 218 CPF), por el servidor público que con el carácter de tal y a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento, exija, por sí o por medio de otro, dinero, valores, servicios o cualquiera otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad que la señalada por la Ley.
7. Intimidación (Artículo 219 CPF), por los servidores públicos que no son denunciados por el miedo que imponen a las personas.
8. Ejercicio abusivo de funciones (Artículo 220 CPF), debido a que los servidores públicos realizan ilegalmente contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones, efectúe compras o ventas, inversiones, enajenaciones o adquisiciones, o cualquier otro acto que le produzca algún beneficio económico indebido o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público o familiares cercanos.
9. Tráfico de Influencia (Artículo 221 CPF), esto es, por aquel que promueva la conducta ilícita del servidor público o se preste a la promoción o gestión ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión.
10. Cohecho (Artículo 222 CPF), por el servidor público que por sí, o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquiera otra dádiva.
11. Peculado (Artículo 223 CPF), este se presenta por el servidor público que distrae dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, al organismo descentralizado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito o por otra causa.
12. Enriquecimiento Ilícito (Artículo 224 CPF), cuando el servidor público no acredita el legítimo incremento de sus ingresos o la legítima procedencia de sus bienes.
13. Delitos cometidos contra la administración de justicia (Artículo 225 CPF), es decir, que los integrantes de la administración de justicia, pueden realizar conductas indebidas e ilegales.

14. Rebelión (Artículo 132 CPF), por los servidores públicos que intentan movimientos revolucionarios con violencia y uso de armas.
15. Genocidio (Artículo 149-Bis CPF), por aquellos servidores públicos que destruyan, total o parcialmente a uno o más grupos nacionales o de carácter étnico, racial o religioso, o cometan delitos contra la vida de miembros de aquellos, o impusiese la esterilización masiva con el fin de impedir la reproducción del grupo.
16. Evasión de presos (Artículo 150 CPF), ya que se presenta cuando el servidor público favorezca la evasión de algún detenido, procesado o condenado.
17. Asociaciones delictuosas (Artículo 164 CPF), que se realiza cuando el servidor público forma parte de una asociación o banda de tres o más personas con propósito de delinquir.
18. Ataques a las vías de comunicación (Artículo 167 CPF), cometido por el servidor público que utilice explosivos o cualquier otro medio, para atacar las vías de comunicación.
19. Violación de correspondencia (Artículo 73 CPF), por aquel servidor público de telégrafo, estación telefónica o estación inalámbrica que deje de transmitir inconscientemente un mensaje, o de comunicar al destinatario.
20. Contra la salud (Artículo 194 CPF), por el servidor público que produzca, transporte, trafique, comercie, suministre aun gratuitamente, introduzca, extraiga del país o realice actos de publicidad, narcóticos.
21. Revelación de secretos (Artículo 210 CPF), a aquel servidor público que revele algún secreto o comunicación reservada que conoce o ha recibido con motivo de su empleo, cargo o puesto.
22. Responsabilidad profesional (Artículo 228 CPF), por aquel servidor público que cometa delitos en el ejercicio de su profesión, que contravengan a las normas contenidas en la Ley General de Salud o en otras normas sobre ejercicio profesional, o al defensor de oficio que realice un mal desempeño de su función.
23. Falsificación de documentos (Artículo 243 CPF), por la alteración de documentos, ocasionado por el servidor público.
24. Contra la economía pública, consumo y riquezas naturales (Artículo 253 CPF), por el servidor público que compre productos agropecuarios, marinos,

fluviales o lacustres, a un precio menor de los precios mínimos de garantía, o propicie que el productor venda a precios más bajos a terceras personas.

25. Hostigamiento sexual, abuso sexual, estupro y violación (Artículo 259 Bis, 260, 261, 262 y 264 CPF), a aquel servidor público que asedie reiteradamente a persona de cualquier sexo, valiéndose de su posición jerárquica derivada de sus relaciones laborales, docentes, domésticas o cualquiera otra que implique subordinación; ejecute en ella un acto sexual o la obligue a ejecutarlo sin el consentimiento de una persona y sin el propósito de llegar a la cópula; tenga cópula con persona mayor de doce años y menor de dieciocho, obteniendo su consentimiento por medio de engaño; realice cópula con persona de cualquier sexo por medio de la violencia física o moral.
26. Privación de la libertad (Artículo 364 CPF), por aquel servidor público que prive la libertad o viole las garantías establecidas en la Constitución al particular.
27. Robo (Artículo 367 CPF), cometido por aquel servidor público que se apodera de una cosa ajena mueble, sin derecho y sin consentimiento de la persona que puede disponer de ella con arreglo a la ley.
28. Fraude (Artículo 386 CPF), ya que el servidor público engaña a uno o aprovecha del error en que éste se halla, se hace ilícitamente de alguna cosa o alcanza un lucro indebido.
29. Extorsión (Artículo 390 CPF), cuando el servidor público obliga a una persona o a otro a dar, hacer, dejar de hacer o tolerar algo, obteniendo un lucro para sí o para otro o causando a alguien un perjuicio patrimonial,.
30. Operación de recursos de procedencia ilícita (Artículo 400 Bis CPF), siendo éste cuando el servidor público o por interpósita persona adquiera, enajene, administre, custodie, cambie, deposite, dé en garantía, invierta, transporte o transfiera, dentro del territorio nacional, de éste hacia el extranjero o a la inversa, recursos, derechos o bienes de cualquier naturaleza, con conocimiento de que proceden o representan el producto de una actividad ilícita, con el propósito de ocultar o pretender ocultar, encubrir o impedir conocer el origen, localización, destino o propiedad de dichos recursos, derechos o bienes, o alentar alguna actividad ilícita.
31. Delitos Electorales y en Materia de Registro Nacional de Ciudadanos (Artículo 405 CPF), por el servidor público que cometa ilicitudes en el ámbito electoral,

es decir, que altere en cualquier forma, sustituya, destruya o haga un uso indebido de documentos relativos al Registro Federal de Electores; se abstenga de cumplir, sin causa justificada, con las obligaciones propias de su cargo, en perjuicio del proceso electoral, entre otros.

Este tipo de delitos, son en los que puede incurrir el Servidor Público ya que serían producto del incumplimiento de sus obligaciones, como lo sostiene Rodrigo Quijada, ya que “abarcan estas disposiciones diversos supuestos en los que el Servidor Público quebranta principios esenciales de la función pública, ejerciendo sin derecho sus funciones”³⁸, por lo que al realizar funciones que no sean adecuadas o prohibidas, se encontrará en alguna de las conductas sancionadas en el ámbito penal.

Como podemos observar, los Servidores Públicos son los que pueden realizar conductas que están tipificadas en la legislación penal, sin embargo también podemos notar que éstos cuentan con la inmunidad constitucional, esto es debido a que en el artículo 111 primer párrafo de la Constitución Federal, otorga la facultad a la Cámara de Diputados para declarar por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si hay o no lugar a proceder contra el Servidor Público inculcado, esto es conocido como “el fuero”, por lo que no siempre se le seguirá un proceso penal, pero existe excepción a esta regla cuando cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo, puesto que no se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados, además, hay un Servidor Público que no está contemplado en la legislación penal, este es, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, ya que como podemos observar en la Constitución Federal, a este Servidor Público solamente se le puede acusar de traición a la patria y, en algunas excepciones, la Cámara de Senadores es el facultado para determinar si se le puede seguir un proceso de carácter penal, esto lo sustenta la tesis aislada que habla al respecto de esto:

Registro No. 192346, Localización: Novena Época, Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XI, Febrero de 2000, p. 628, Tesis: P/J. 3/2000, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional.

³⁸ QUIJADA, Rodrigo, *ob. Cit.*, p. 472.

JUICIO POLÍTICO. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SÓLO EXCLUYE DE SU PROCEDENCIA AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, LO QUE NO PUEDEN HACER LAS CONSTITUCIONES LOCALES RESPECTO DE LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS. *El título cuarto de la Constitución Federal excluyó al presidente de la República de responsabilidad oficial y de la procedencia del juicio político en su contra, porque sólo puede ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común, de conformidad con lo dispuesto por sus artículos 108 y 110. Este sistema de responsabilidad no puede ser emulado por las Constituciones Locales para asignarlo a sus gobernadores, toda vez que la Ley Fundamental los señala expresamente como sujetos de responsabilidad política, de conformidad con los artículos 109, fracción I y 110, párrafo segundo, lo que debe ser establecido y regulado por las leyes de responsabilidad federal y de cada Estado, además de que no puede existir analogía entre el presidente de la República y los gobernadores de las entidades federativas que sustente una forma de regulación similar por las Legislaturas Locales, puesto que el primero tiene el carácter de representante del Estado mexicano, por lo que aparece inadecuado, en el ámbito de las relaciones internas e internacionales, que pueda ser sujeto de juicio político, situación que no ocurre con los depositarios del Poder Ejecutivo de los Estados, por no tener esa calidad.*

CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL 21/99. Congreso del Estado de Morelos. 3 de febrero de 2000. Unanimidad de diez votos. Ausente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretario: Humberto Suárez Camacho.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy diez de febrero en curso, aprobó, con el número 3/2000, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a diez de febrero de dos mil.

Observando todo lo anteriormente expuesto, podemos deducir que esta clase de Responsabilidad es una de las modalidades que más se pueden presentar por los servidores públicos, pero también se debe aclarar que estos delitos, al presentarse por éstos, tienen que ser denunciados al instante, debido a que el particular conocedor de estos delitos, ya sea por miedo, intimidación o cualquier otra cosa que le ocasionen, no denuncia estos delitos, por lo que no se persiguen dichas denuncias por las situaciones mencionadas, y esto a su vez, provoca que estos delitos sigan su paso sin control. Esto debe ser detenido, para no seguir con esta clase de actos y, de ser posible, impedir que se sigan los actos delictivos de los Servidores Públicos.

1.3.4. La Responsabilidad Laboral.

La Responsabilidad Laboral, es aquella que surge como consecuencia del incumplimiento a las disposiciones contempladas en un documento elaborado entre dos figuras, patrón y trabajador, denominado contrato de trabajo, mismo que se encuentra regulado por las disposiciones legales aplicables.

Al respecto de esta clase de Responsabilidad, José Raúl Armida Reyes contempla a la Responsabilidad Laboral, exponiendo que “se configura la responsabilidad laboral, por el incumplimiento de las obligaciones derivadas de la relación patrón trabajador, es decir, las derivadas de la prestación de servicios personales de forma subordinada. La Responsabilidad Laboral da lugar a la remoción del Servidor Público, cuando incumpla con sus obligaciones o funciones para lo que fue contratado”³⁹, esto quiere decir que, para que exista una responsabilidad laboral, es preciso existir una relación patrón-trabajador como tal, como se pronuncia la tesis jurisprudencial:

Registro No. 178 849, Localización: [J]; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXI, Marzo de 2005; Pág. 315. 2a./J. 20/2005.

TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL VÍNCULO LABORAL SE DEMUESTRA CUANDO LOS SERVICIOS PRESTADOS REÚNEN LAS CARACTERÍSTICAS PROPIAS DE UNA RELACIÓN DE TRABAJO, AUNQUE SE HAYA FIRMADO UN CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES. De la tesis de jurisprudencia 2a./J. 76/98, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VIII, octubre de 1998, página 568, con el rubro: "TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. SI DEMUESTRAN QUE HAN VENIDO PRESTANDO SERVICIOS A LA DEPENDENCIA ESTATAL POR DESIGNACIÓN VERBAL DEL TITULAR, TIENEN ACCIÓN PARA DEMANDAR LA EXPEDICIÓN DEL NOMBRAMIENTO O SU INCLUSIÓN EN LAS LISTAS DE RAYA Y, EN SU CASO, TODAS LAS DEMÁS ACCIONES CONSECUENTES.", así como de la ejecutoria dictada en la contradicción de tesis 96/95 de la que derivó, se advierte que aun cuando no se exhiba el nombramiento relativo o se demuestre la inclusión en las listas de raya, **la existencia del vínculo laboral entre una dependencia estatal y la persona que le prestó servicios se da cuando se acredita que los servicios prestados reúnen las características propias de una relación laboral.** En ese sentido, si se acredita lo anterior, así como que **en la**

³⁹Ibidem, p. 324.

prestación del servicio existió continuidad y que el trabajador prestó sus servicios en el lugar y conforme al horario que se le asignó, a cambio de una remuneración económica, se concluye que existe el vínculo de trabajo, sin que sea obstáculo que la prestación de servicios se haya originado con motivo de la firma de un contrato de prestación de servicios profesionales, pues no es la denominación de ese contrato lo que determina la naturaleza de los servicios prestados al Estado, de tal suerte que si éstos reúnen las características propias del vínculo laboral entre el Estado y sus trabajadores, éste debe tenerse por acreditado.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 168/2004-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Sexto, ambos en Materia de Trabajo del Primer Circuito. 14 de febrero de 2005. Cinco votos. Ponente: Sergio Salvador Aguirre Anguiano. Secretaria: María Estela Ferrer Mac-Gregor Poisot.

Tesis de jurisprudencia 20/2005. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del dieciocho de febrero de dos mil cinco.

Como se desprende de esta Tesis, basta con que exista un vínculo entre el Estado y el particular, consistente en una prestación de servicios y una remuneración por dicha prestación de servicios, para que se dé por acreditada la relación laboral, de esta forma la causa que justifique la Responsabilidad Laboral, se dará por alguna de las causas que se encuentran mencionadas en las fracciones I y V del artículo 46 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional:

Artículo 46.- Ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. En consecuencia, el nombramiento o designación de los trabajadores sólo dejará de surtir efectos sin responsabilidad para los titulares de las dependencias por las siguientes causas:

I. Por renuncia, por abandono de empleo o por abandono o repetida falta injustificada a labores técnicas relativas al funcionamiento de maquinaria o equipo, o a la atención de personas, que ponga en peligro esos bienes o que cause la suspensión o la deficiencia de un servicio, o que ponga en peligro la salud o vida de las personas, en los términos que señalen los Reglamentos de Trabajo aplicables a la dependencia respectiva.

...

V. Por resolución del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, en los casos siguientes:

- a) *Cuando el trabajador incurriere en faltas de probidad u honradez o en actos de violencia, amagos, injurias, o malos tratamientos contra sus jefes o compañeros o contra los familiares de unos u otros, ya sea dentro o fuera de las horas de servicio.*
- b) *Cuando faltare por más de tres días consecutivos a sus labores sin causa justificada.*
- c) *Por destruir intencionalmente edificios, obras, maquinaria, instrumentos, materias primas y demás objetos relacionados con el trabajo.*
- d) *Por cometer actos inmorales durante el trabajo.*
- e) *Por revelar los asuntos secretos o reservados de que tuviere conocimiento con motivo de su trabajo.*
- f) *Por comprometer con su imprudencia, descuido o negligencia la seguridad del taller, oficina o dependencia donde preste sus servicios o de las personas que allí se encuentren.*
- g) *Por desobedecer reiteradamente y sin justificación las órdenes que reciba de sus superiores.*
- h) *Por concurrir, habitualmente, al trabajo en estado de embriaguez o bajo la influencia de algún narcótico o droga enervante.*
- i) *Por falta comprobada de cumplimiento a las condiciones generales de trabajo de la dependencia respectiva.*
- j) *Por prisión que sea el resultado de una sentencia ejecutoria.*

Es de esta forma, que la Responsabilidad Laboral se debe ventilar ante las Juntas Federales de Conciliación y Arbitraje, sin embargo, se percibe una excepción en la fracción XIII, apartado B del artículo 123 Constitucional, que me permito citar:

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley. El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. ...

B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

XIII. Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público, peritos y los miembros de las instituciones policiales, se regirán por sus propias leyes.

Los agentes del Ministerio Público, los peritos y los miembros de las instituciones policiales de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, podrán ser separados de sus cargos si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento del acto señalen para permanecer en dichas instituciones, o removidos por incurrir en responsabilidad en el desempeño de sus funciones. Si la autoridad jurisdiccional resolviere que la separación, remoción, baja, cese o cualquier otra forma de

terminación del servicio fue injustificada, el Estado sólo estará obligado a pagar la indemnización y demás prestaciones a que tenga derecho, sin que en ningún caso proceda su reincorporación al servicio, cualquiera que sea el resultado del juicio o medio de defensa que se hubiere promovido.

Como se puede observar, los Militares, Marinos, Personal del Servicio Exterior, Agentes del Ministerio Público, Peritos y los Miembros de las Instituciones Policiales, solo podrán ser juzgados ante tribunales administrativos, de tal forma que las Juntas de Conciliación y Arbitraje no son competentes para conocer de los asuntos de los mencionados, lo anterior se fundamenta en la Tesis que brinda el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito y el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región:

Registro No. 161 183, Localización: [JJ]; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXIV, Agosto de 2011; Pág. 412. 2a./J. 119/2011.

SEGURIDAD PÚBLICA. PARA DETERMINAR LOS CONCEPTOS QUE DEBEN INTEGRAR LA INDEMNIZACIÓN ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO ES APLICABLE, NI AUN SUPLETORIAMENTE, LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO. *La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la relación entre el Estado y los policías, peritos y agentes del Ministerio Público es de naturaleza administrativa y no laboral. En congruencia con lo anterior, para determinar los conceptos que deben integrar la indemnización prevista en el citado precepto constitucional ha de estarse a lo dispuesto en la propia Constitución y, en su caso, en las leyes administrativas correspondientes, sin que pueda aplicarse, ni aun supletoriamente, la Ley Federal del Trabajo, pues ello implicaría desconocer el régimen especial al que están sujetos los referidos servidores públicos, además de que supondría conferir a dicha Ley alcances que están fuera de su ámbito material de validez.*

CONTRADICCIÓN DE TESIS 61/2011. *Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito y el Cuarto Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Segunda Región. 22 de junio de 2011. Mayoría de tres votos. Disidentes: Margarita Beatriz Luna Ramos y José Fernando Franco González Salas. Ponente: Luis María Aguilar Morales. Secretario: Francisco Gorka Migoni Goslinga.*

Tesis de jurisprudencia 119/2011. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del veintinueve de junio de dos mil once.

A manera de observación, se puede apreciar que en la Responsabilidad Laboral se distingue de las demás Responsabilidades, puesto que surge a partir de la relación de trabajo entre el particular con la Institución a la que preste aquel sus servicios, a cambio de un salario remunerado, por lo que aquel Servidor Público responderá a la Institución en la que se encuentre laborando por la falta que le haya ocasionado, o por la falta de cumplimiento de las disposiciones que se acordaron en el contrato de trabajo.

1.3.5. La Responsabilidad Administrativa.

La Responsabilidad Administrativa, es aquella en la que incurren los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, por el indebido cumplimiento de sus actividades en su empleo, cargo o comisión, y que se caracteriza por ser contraria a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que se regulan a los Servidores Públicos.

Esta es una modalidad de Responsabilidad en que los Servidores Públicos perjudican la Función Pública del Estado durante sus funciones en la Administración Pública, por lo que se le imponen las sanciones administrativas contempladas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Para comprender mejor sobre esta clase de Responsabilidad, es necesario comprender el término “Función Pública” y por qué se relaciona este término con la Responsabilidad Administrativa del Servidor Público.

Narciso Sánchez Gómez, entiende a la Función Pública como “al régimen jurídico aplicable a todas las personas físicas que desempeñan un empleo, cargo o servicio público dentro de la organización propia de los Poderes del Estado, de tal manera que la gestión de esta elevada misión está constituida por el funcionamiento, distribución y estructura de las esferas de competencia entre los órganos que integran el gobierno de un país a quienes se encomienda la realización de sus fines que se propone alcanzar, de tal manera que de esta forma se han clasificado a las personas físicas que cumplen con dicha función en funcionarios y empleados

públicos, que aportan sus actividades, energías y talentos intelectuales, materiales y físicos en pro de la buena marcha del Estado para cumplir con sus atribuciones y lograr la eficacia de sus fines sociales”⁴⁰.

Andrés Serra Rojas, respecto a la Función Pública, puntualiza que “en cuanto a la función pública alude al régimen jurídico aplicable al personal administrativo. [...] La Función administrativa se forma, por consiguiente, con el conjunto de deberes, derechos y situaciones que se originan entre el Estado y sus servidores.”⁴¹

Recapitulando los conceptos anteriores, podemos decir que la Función Pública recae sobre aquellas personas que están al servicio del Estado, es decir, los Servidores Públicos, y que éstos realizan actividades encomendadas a su cargo, de manera que éstos se encargan de ejecutar las actividades que tiene que cubrir el Estado a sus particulares, de tal suerte que estas actividades se encuentran reguladas por un régimen, para el efecto de que dichas actividades sean llevadas a cabo de manera segura, eficiente y encaminada a satisfacer los nuevos imperativos que surgen dentro del Estado.

Ahora bien, como se refirió con anterioridad, la Responsabilidad Administrativa es aquella en la que un Servidor Público incumple con las obligaciones que se establecen dentro de algún Organismo de la Administración Pública.

Narciso Sánchez Gómez, señala que la Responsabilidad Administrativa “se exige a todos los servidores públicos por actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; en tales condiciones, el incumplimiento a tales deberes, la legislación respectiva previene la aplicación de sanciones por desviaciones hacia la arbitrariedad, la ilegalidad, la parcialidad o la injusticia”⁴².

⁴⁰Ibidem, p. 373.

⁴¹Ibidem, p. 385.

⁴²Ibidem, p. 425.

También, Arturo García Torres aporta un concepto de esta clase de responsabilidad, al decir que “es aquella que se origina por conductas de acción u omisión por parte de los servidores públicos que afectan la función pública al apartarse de sus principios rectores”⁴³.

Otra aportación a este concepto, lo hace Sergio Monserrit Ortiz Soltero, exponiendo que “es aquella en la que incurren los servidores públicos cuando, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, su conducta contraviene las obligaciones contenidas en el Código de Conducta Administrativo...”⁴⁴.

José Raúl Armida Reyes, especifica en qué momento se crea la Responsabilidad Administrativa, y textualmente, refiere que los Servidores Públicos la incurren cuando: “a) infrinjan la norma jurídica y con su conducta u omisión se afecte directamente a la administración pública; y b) con motivo de su acción u omisión irregular, el servidor público, cause un daño a un particular y esto de motivo a que obtenga una indemnización por parte del Estado, generando con ello una acción en contra del servidor público”⁴⁵.

Podemos observar, que esta clase de Responsabilidad se distingue de las demás, puesto que en esta se basa en los principios que regula la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que a la letra especifica:

Artículo 7.- Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

Los principios que rigen el buen desempeño de los Servidores Públicos, deben ser respetados para cumplir con sus obligaciones. En esa tesitura, los Servidores Públicos se guían de estos principios para el buen desempeño de sus funciones, los cuales consisten:

⁴³Ibidem, p. 47.

⁴⁴Ibidem, p. 112.

⁴⁵Ibidem, p. 327.

1. Principio de legalidad: consiste en que todo acto de los funcionarios públicos y, en general, de todo órgano de la administración pública, debe estar fundado y motivado.
2. Principio de honradez: implica la integridad en el obrar y el recto proceder de todos los servidores públicos.
3. Principio de lealtad: es el cumplimiento de lo que exigen las leyes de la fidelidad y el honor. Cabe señalar que la lealtad de los funcionarios públicos debe ser para con el Estado, el organismo público, las leyes y el encargo que desempeñan.
4. Principio de imparcialidad: implica la falta de designio anticipado o de prevención a favor o en contra de personas o cosas, lo que permite a los servidores públicos juzgar o proceder con rectitud.
5. Principio de eficiencia: consiste en una virtud y facultad de los servidores públicos para lograr un efecto determinado, como puede ser el establecido en las leyes.

Con base en estos principios señalados, el Servidor Público incurre en la Responsabilidad Administrativa cuando incumple con algún principio que lo rige para su buen desempeño, por lo que las sanciones en que puede incurrir un Servidor Público, de acuerdo a lo que refiere el artículo 13 de la Ley en cita, son:

Artículo 13.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

- I. Amonestación privada o pública;*
- II. Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;*
- III. Destitución del puesto;*
- IV. Sanción económica, e*
- V. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.*

Estas sanciones, se imponen a todo aquel Servidor Público por los hechos ocurridos que le son imputados y que en consecuencia, es responsable por dicha conducta u omisión de aquella en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

Las sanciones que se citan con anterioridad, deben ser impuestas conforme a los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñe el Servidor Público al momento de incurrir en la falta, los cuales deben tomarse en cuenta para sanción correspondiente, estos, conforme al artículo 14 de la Ley en cita, son los siguientes:

Artículo 14.- Para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, que a continuación se refieren:

- I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella;*
- II. Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;*
- III. El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;*
- IV. Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;*
- V. La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y*
- VI. El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.*

Los Servidores Públicos citados en el artículo 108 de la Constitución Federal, pueden incurrir en Responsabilidad Administrativa, además, al incurrir en esta responsabilidad, traiciona los principios que regulan su desempeño en la Administración Pública, por lo que, todo Servidor Público deberá respetar considerablemente el empleo, cargo o comisión que realiza, debido a que es un puesto que le encarga el Estado para el beneficio de la sociedad.

1.4. El Médico como Servidor Público.

Ya se ha hablado sobre el Servidor Público, la Responsabilidad y las clases de Responsabilidad de éstos, por lo que ahora enfocaremos estos términos en el ámbito de una figura que atiende principalmente la necesidad de los particulares en el ámbito de la Salud, es decir, al Médico. Ante tal circunstancia, esta figura debe ser tratada con el objetivo de entender por qué se contempla como un Servidor Público.

Se debe saber qué significa ser un Médico, para esto, el Diccionario Terminológico de Ciencias Médicas, define al Médico en varias acepciones, entre ellas principalmente como “persona legalmente autorizada para ejercer la medicina, el que asiste especialmente y de continuo al enfermo, licenciado en medicina y cirugía”⁴⁶.

Así también encontramos que es aquel “titulado/a comprometido/a con los principios éticos y deontológicos y los valores de la profesión médica y cuya conducta se ciñe a dichos principios y valores”⁴⁷.

Podemos afirmar que un Médico se le designa a aquella persona que lleva a cabo una disciplina que se ocupa del estudio del cuerpo humano, las afecciones que normalmente lo atacan y la manera tanto de curarlas como de prevenirlas. En otras palabras, aquel autorizado para ejercer la medicina y velar por la salud de las personas que acuden a él para su debida atención.

Los que deseen ejercer la profesión de Médicos, deben estar debidamente autorizados, es decir, contar con Cédula Profesional y Título que lo avala como tal, previa regulación de este contexto en el artículo 5º de la Constitución Federal y en relación con el numeral 79 de la Ley General de Salud:

Artículo 5º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

Artículo 5o. A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse por determinación judicial, cuando se ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

La Ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deban llenarse para obtenerlo y las autoridades que han de expedirlo.

⁴⁶ VARIOS AUTORES, Diccionario Terminológico de Ciencias Médicas, undécima edición, Salvat Mexicana de Ediciones, México, 1980. p. 609.

⁴⁷ Educación Médica: http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1575-18132010000200001 , 28 de noviembre de 2014, 14:34 hrs.

Artículo 79 de la Ley General de Salud:

ARTÍCULO 79. Para el ejercicio de actividades profesionales en el campo de la medicina, odontología, veterinaria, biología, bacteriología, enfermería, trabajo social, química, psicología, ingeniería sanitaria, nutrición, dietología, patología y sus ramas, y las demás que establezcan otras disposiciones legales aplicables, se requiere que los Títulos profesionales o certificados de especialización hayan sido legalmente expedidos y registrados por las autoridades educativas competentes.

Es de señalar que, el Médico debe contar con los documentos necesarios para ejercer su profesión, para que labore como aquel profesional enfocado por la salud de los demás, como se especifica en la siguiente Tesis:

Registro No. 325 399, [TA]; 5a. Época; 2a. Sala; S.J.F.; Tomo LXXV; Pág. 6029.

MEDICOS, ES CORRECTA LA REGLAMENTACION DE LA PROFESION DE LOS, EN LOS CODIGOS SANITARIOS. *El último párrafo del artículo 4o. de la Constitución Federal, previene: "La ley determinará en cada Estado, cuáles son las profesiones que necesitan título para su ejercicio, las condiciones que deben llenarse para obtenerlo, y las autoridades que han de expedirlo". Ahora bien, ningún obstáculo de índole legal se opone a que las disposiciones reglamentarias de este precepto constitucional, por lo que concierne al ejercicio de la profesión de médico, formen parte del articulado de un Código Sanitario, pues no es el nombre con que se designe a la ley, lo que puede dar a una disposición el carácter de reglamentaria del estatuto constitucional transcrito, sino la naturaleza de la norma legal; y si bien por razones exclusivamente técnicas, resulta conveniente que la reglamentación del ejercicio de las profesiones forme un cuerpo de leyes, también lo es que no se contraría el mandato constitucional al reglamentar, por medio de disposiciones del Código Sanitario, el ejercicio de aquellas profesiones estrechamente vinculadas con la salud de las personas. Por consiguiente, tiene aplicación el artículo 339 del Código Sanitario de Veracruz, que, en su parte relativa, ordena: "Nadie puede ejercer en territorio veracruzano la medicina, cirugía, obstetricia, farmacia, veterinaria y odontología, sin los siguientes indispensables requisitos: a) Poseer un título legal, obtenido, previo examen, en las escuelas oficiales del país y registrado en la Dirección General de Salubridad Pública del Estado"; y la circunstancia de que una universidad extranjera, como lo es la Universidad de Zaragoza, España, expida título de médico a una persona, no satisface lo prevenido en el precepto de que se trata, porque se refiere a títulos expedidos en el país y por las escuelas oficiales, por lo que si el quejoso no posee un título de esta naturaleza, ni le ha sido revalidado el concedido por la mencionada universidad, es claro que no se aplica inexactamente el indicado artículo 339, en su perjuicio.*

Amparo administrativo en revisión 9811/42. Gómez Luesma José. 10 de marzo de 1943. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Alfonso Francisco Ramírez. Relator: Gabino Fraga.

El Médico, debe estar dispuesto a brindar los servicios médicos indispensables, ya que son acciones realizadas en beneficio del individuo y de la sociedad en general, dirigidas a proteger, promover y restaurar la salud de la persona y de la colectividad, también debe brindar la atención médica que requiera el particular que se acerque a él, puesto que efectúa los servicios indispensables al individuo, con el fin de proteger, promover y restaurar su salud; sin embargo, existe dificultad a los mismos médicos para estar a disposición del Estado, puesto que cuando éstos concluyen con los estudios y reciben el título para ejercer la Medicina, se encuentran en una imposibilidad para ingresar a una institución a prestar sus servicios, debido a la falta de especialización o, en su caso, la cantidad de egresados en medicina en todo el país, aludiendo también que el médico debe ser seguro, ya que es aquel que está calificado en contribuir a la paz y bienestar sociales.

Cuando los Médicos se incorporan al Servicio Público, crean una relación de servicios con el Estado y con el particular, es decir, que estarán al Servicio Público en favor de los particulares y que actuarán en nombre del Estado, por lo que se convierten en Médicos residentes, para realizar las prácticas médicas apropiadas y necesarias dentro de una unidad hospitalaria, siguiendo lo que marca el artículo 353-A de la Ley Federal del Trabajo, que a la letra dice:

Artículo 353-A.- Para los efectos de este Capítulo, se entiende por:

- I. Médico Residente: El profesional de la medicina con Título legalmente expedido y registrado ante las autoridades competentes, que ingrese a una Unidad Médica Receptora de Residentes, para cumplir con una residencia.*
- II. Unidad Médica Receptora de Residentes: El establecimiento hospitalario en el cual se pueden cumplir las residencias, que para los efectos de la Ley General de Salud, exige la especialización de los profesionales de la medicina; y*
- III. Residencia: El conjunto de actividades que deba cumplir un Médico Residente en período de adiestramiento; para realizar estudios y prácticas de posgrado, respecto de la disciplina de la salud a que pretenda dedicarse, dentro de una*

Unidad Médica Receptora de Residentes, durante el tiempo y conforme a los requisitos que señalen las disposiciones académicas respectivas.

Las distintas formas en la que un Médico ingresa a una Unidad Médica, sucede a través de un nombramiento (sistema centralista en la que un sujeto con nivel jerárquico nombra a sus colaboradores), contrato (es relativo a la prestación de servicios de carácter civil), designación o elección (se designa a un sujeto para que desempeñe exclusivamente una actividad encomendada, o por un proceso en la que se elige a una persona de otras que también participan para ocupar el puesto a desempeñar) y de la asunción de funciones (que acepta el cargo cuando le proponen el puesto a desempeñar), quedando incorporado al Órgano Público, siendo entonces una persona con derechos y obligaciones, por consiguiente, goza de facultades especiales en su actuación, además, será también que de él dependa la actividad del Estado, como lo refiere Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, diciendo que “de estas cuatro situaciones resalta el “estado activo de ciudadano”, el cual produce en la persona una condición especial que lo diferencia de los demás individuos, al ser investido con facultades especiales para que su actuación sea imputable al propio Estado, es decir, adquiere una condición especial al participar en el ejercicio del poder público”⁴⁸. Es de esta forma que los Médicos, pasan a ser considerados como Servidores Públicos.

1.5. El Médico y la Responsabilidad Administrativa como Servidor Público.

Como se ha dicho con anterioridad, el Médico es aquel profesional de la medicina, aquel que está legalmente autorizado para ejercerla y a su vez, deberá asistir a los que acuden a él para su debida atención, pero cuando el mismo Médico no procura cumplir con las obligaciones que tiene como Servidor Público para el servicio al Estado y al particular, incurre consecuentemente, en una Responsabilidad.

Para darse la responsabilidad de un Médico, debe existir desde el principio, una relación entre Médico y particular, concretándose de esta forma el acto Médico,

⁴⁸Ibidem, p. 68.

esto es bien referido por Manuel José Cumplido, al concebir el Acto Médico cuando “el paciente concurre a la consulta libremente, haciendo uso de su derecho de elegir a su médico, y ambos se entrevistan, se inicia allí mismo lo que llamamos la relación médico-paciente”⁴⁹. A partir de esta relación entre médico-paciente, el Médico debe atender al particular que acude a él, pero al no estar a disposición del particular, es entonces que el Médico incurre en Responsabilidad.

La Responsabilidad del Médico en que incurre es variable, puede ser en forma personal, es decir, una Responsabilidad Moral, puesto que sus acciones que ha llevado a cabo, las piensa y razona, por lo que llega a una conclusión, sabrá si ha actuado bien o ha actuado mal.

Por otra parte, el Médico también incurre en Responsabilidad Social, debido a que tiene que responder de sus actos ante los demás, por lo que si las acciones tienen aprobación, existirán manifestaciones de satisfacción, pero si actúa en forma contraria, obtendrá el desprestigio social.

Ahora bien, si la conducta que incurre el Médico viola las normas jurídicas, tendrá que responder legalmente, de acuerdo al tipo de responsabilidad en que incurre, como lo refieren María Teresa Ambrosio Morales, Luz María Reyna Carrillo Favela y Bárbara Victoria González Mora, “en el momento en que el médico, por su actuación o no actuación, cometa un hecho ilícito que se constituya como delito, esto es, se haya violado las normas jurídicas al producir un daño con su conducta, daño que lesione bienes jurídicos tutelados, en ese momento tendrá que responder legalmente, ya sea en el terreno penal, civil, laboral y/o administrativa”⁵⁰.

La Responsabilidad Civil del Médico ocurre cuando se le produce un daño al paciente que es atendido por aquél, por lo que deberá ser resarcido por medio de un monto de dinero, siempre y cuando esto sea posible.

⁴⁹CUMPLIDO, Manuel José, Responsabilidad Profesional del Equipo de Salud, Alveroni Ediciones, Córdoba, 1997, p. 17.

⁵⁰LA RESPONSABILIDAD DEL MÉDICO COMO SERVIDOR PÚBLICO EN MÉXICO, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2499/27.pdf>, 22 de noviembre de 2014, 19:32hrs.

Por otra parte, se suscita la Responsabilidad Penal del Médico cuando éste no atiende debidamente al particular que acude a él en su actuar, provocando una iatrogenia, es decir, una “alteración del estado del paciente producido por el médico”⁵¹, en consecuencia, al producirse un acto yatrógeno “producido por el médico o los medicamentos”⁵² entregados por el Médico y su conducta se encuentra jurídicamente culpable, se puede imponer una medida de seguridad, como ejemplo, la privación de la libertad, o la suspensión decretada por un Juez del Orden Penal.

Así también encontramos a la Responsabilidad Laboral cuando el Médico incumple con alguna cláusula de su contrato de trabajo, imponiéndose las medidas que se hayan acordado en el mismo, como una llamada de atención hasta la rescisión del contrato, ya sea por impericia, negligencia o dolo.

Por último, la Responsabilidad Administrativa del Médico, que es la que nos ocupa, ocurre cuando por ser prestador de servicios de la salud y que a su vez se encuentra en calidad de Servidor Público, cometa una conducta u omisión de la misma, que se encuentra regulada por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por lo que se dispone a lo que establece esta normatividad.

Partiremos desde el fundamento que proporciona la Constitución Federal, en su artículo 108 Constitucional, refiriendo que todo aquel que se encuentre adscrito a una institución que brinde servicios a nombre de Estado, es considerado servidor público:

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea

⁵¹Bertrand Parra, Mario Manuel, “El error médico”: http://www.conamed.gob.mx/comisiones_estatales/coesamed_nayarit/publicaciones/pdf/error_medico.pdf, 28 de noviembre de 2014, 12:42 hrs).

⁵²Diccionario Terminológico de Ciencias Médicas, undécima edición, Salvat Mexicana de Ediciones, México, 1980, p. 1067.

Esta última Responsabilidad, se presenta debido a que el Médico no cumple con los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público, produciéndose el error médico, como lo menciona el Doctor Mario Manuel Bertrand Parra, al decir que es “la conducta inadecuada del profesional de la medicina que supone una inobservancia técnica, capaz de producir un daño a la vida o agravio a la salud mediante impericia, imprudencia o negligencia”⁵³, además, no realiza todas aquellas acciones realizadas en beneficio del individuo y de la sociedad en general, dirigidas a proteger, promover y restaurar la salud de la persona y de la colectividad y por la indebida atención médica, siendo ésta como el conjunto de servicios que se proporcionan al individuo, con el fin de proteger, promover y restaurar su salud, por lo que deja en un total abandono las finalidades del derecho de la protección de la salud, entre ellas, son las previstas en el artículo 2º de la Ley General de Salud:

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

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

⁵³BERTRAND PARRA, Mario Manuel, “El error médico”: http://www.conamed.gob.mx/comisiones_estatales/coesamed_nayarit/publicaciones/pdf/error_medico.pdf, 28 de noviembre de 2014, 16:29 hrs.

Por lo tanto, las sanciones que pueden imponerse al Médico por incurrir en la Responsabilidad Administrativa son: amonestación privada o pública, suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año, destitución del puesto, sanción económica, e inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el Servicio Público.

Más adelante se explicará el Proceso Administrativo de Investigación y Sancionador que se sigue en contra de los Servidores Públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión que ocupa, de manera especial, de los Médicos, en el que se imponen sanciones de carácter administrativo por parte de la Institución de trabajo a la que pertenecen, por la probable responsabilidad que tengan de los hechos que se les imputa, por ser un tema en el que se tiene que observar la fundamentación y motivación de esa sanción, su repercusión en la vida jurídica, además de los elementos esenciales que se necesitan para la imposición de la sanción correspondiente.

CAPÍTULO 2

EL INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL Y LOS ÓRGANOS DE CONTROL

2. 1 Origen del Instituto Mexicano del Seguro Social.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, es una Institución que se creó para otorgar los servicios de salud necesarios al derechohabiente inscrito a él. Estos servicios, son brindados hoy en día gracias a las constantes luchas de los particulares, los movimientos y proyectos de Ley que se presentaron para que surgiera una Institución encargada de la seguridad social de las personas.

El origen de esta Institución, se remonta desde los movimientos de los trabajadores en México que tuvieron el objetivo de regular las condiciones de trabajo y la seguridad social por riesgo de trabajo, debido a que en el siglo XX, se realizaron constantes movimientos de los trabajadores en los primeros años de este siglo, por conseguir que se regularan las condiciones de trabajo y la responsabilidad de los patrones por la ocurrencia de un accidente o muerte de un trabajador que se encuentra a su cargo, tal como lo señala León Magno, diciendo que "...el origen del Instituto Mexicano del Seguro Social se debió a la necesidad de proteger a los trabajadores en México que están sujetos a una relación laboral;..."⁵⁴, por lo que se iniciaron leyes en el Estado de México el 30 de abril de 1904, en donde se expide la *Ley de Accidentes de Trabajo*, gracias a la iniciativa del gobernador de esta entidad José Vicente Villada, en donde regula los infortunios laborales, y en el Estado de Nuevo León en 1906, donde se expidió la *Ley de Accidentes de Trabajo de Nuevo León*, que diferenció los accidentes y enfermedades profesionales en el trabajo industrial⁵⁵.

⁵⁴ MELÉNDEZ GEORGE, León Magno, La Unificación del Sistema de la Seguridad en México, Porrúa, México, 2008, p. 299.

⁵⁵ Cfr. ÁVILA SALCEDO, Luis Fernando, La Seguridad Social y el Instituto Mexicano del Seguro Social, Porrúa, México, 2007. p. 97, TENA SUCK, Rafaely otro, Manual de Derecho Laboral, Trillas, México, 2013. p. 38, y ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL IMSS. Capítulo I, Antecedentes del IMSS: <http://tesis.uson.mx/digital/tesis/docs/10377/Capitulo1.pdf>, 02 de diciembre de 2014, 14:45 hrs.

Ciertos hechos marcaron el aspecto de la seguridad social durante la época Porfirista, debido a que se distingue por los movimientos sobresalientes de los trabajadores, ya que tenían prohibido formar organizaciones que iniciaran cualquier revuelta o manifestación para defender sus derechos laborales, castigándose con multas e inclusive prisión, a quienes desobedecieran a tales actos entonces calificados como vandálicos, no obstante, esta prohibición no obstruyó a la lucha de la obtención de derechos como trabajadores, por lo que el 1º de junio de 1906, en el estado de Sonora, trabajadores de las Minas de Cananea hicieron estallar una huelga por salarios más altos, trato igualitario para trabajadores mexicanos y por prestaciones de seguridad social, que en comparación con los empleados norteamericanos padecían discriminación⁵⁶. Así también se encuentra otra importante huelga que estalló el 7 de enero de 1907, en la región de Orizaba, en el Estado de Veracruz, en donde los trabajadores de las fábricas textiles de Río Blanco, se pusieron en huelga por las malas condiciones de trabajo a que eran sometidos; entre las que se contaban jornadas de 12 horas, salarios sometidos a multas, y control sobre las actividades que realizaban los trabajadores, el resultado fue un importante número de heridos y muertos por la lucha de mejores condiciones de trabajo. Estos movimientos fueron la base para la Revolución Mexicana⁵⁷.

El Partido Liberal Mexicano, nace a partir de un proyecto iniciado el 30 de agosto de 1900 por iniciativa de Camilo Arriaga publicado en San Luis Potosí, en contra del Clero Político Católico Mexicano, que resurge, apoyado por la tiranía porfirista defensora de los intereses de los hacendados y empresarios capitalistas, nacionales y extranjeros, haciendo la publicación del programa del partido por los hermanos Flores Magón, en la Ciudad de San Luis Missouri, Estados Unidos, debido a su exilio el 1º de julio de 1906. Este partido se concentró en la problemática de la seguridad social, la jornada de trabajo, la implementación de un salario mínimo, la prohibición del trabajo de menores, la higiene y seguridad industrial, indemnización por accidentes de trabajo, entre otras peticiones.

⁵⁶Cfr. Estalla la Huelga de Cananea, uno de los antecedentes de la Revolución Mexicana: <http://pri.org.mx/transformandoamexico/Efemerides/Efemeride.aspx?y=12626>, 02 de diciembre de 2014, 15:23 hrs.

⁵⁷Cfr. La Huelga de Río Blanco: http://portal.veracruz.gob.mx/portal/page?_pageid=313.4780382&_dad=portal&_schema=PORTAL, 02 de diciembre de 2014, 15:59 hrs.

Otro Partido representativo, es el Partido Democrático, fundado el 22 de enero de 1909, en donde se encuentra dirigido por Benito Juárez Maza, que en su manifiesto político proponía la necesidad de expedir leyes que regularan los accidentes de trabajo y la responsabilidad de las empresas por los accidentes de trabajo.

El movimiento del Plan de San Luis, promovido por Francisco I. Madero, no contemplaba cuestiones de trabajo y previsión social, sino hasta que consiguió Francisco I. Madero la Presidencia de la República en 1911, en donde pretendió realizar bases para la regulación obrera, como las condiciones de seguridad y salubridad en talleres y fábricas, la previsión social y los seguros de los obreros, pero no se logró debido a que los hombres que creyeron en el Plan de San Luis se sintieron defraudados por Madero, siendo entonces que en contra de este Plan, se inició otro movimiento conocido como el Plan de Ayala, dirigido por Emiliano Zapata el 25 de noviembre de 2011, pero no planteaba dentro de los ideales de este movimiento, cuestiones sobre el trabajo y previsión social.

Otro movimiento fue el iniciado por Venustiano Carranza, conocido como el Plan de Guadalupe de fecha 26 de marzo de 1913, debido a que en Coahuila se desconoce en su totalidad los poderes federales, por lo que se dirige a los gobiernos de los Estados para restablecer el orden constitucional, pero se descuida en su totalidad el ámbito del trabajo y la seguridad social.

La Seguridad Social fue considerada hasta el momento en que Victoriano Huerta, en 1913, manda un proyecto al Congreso de la Unión para remediar el daño proveniente del riesgo profesional, creando la *Caja del Riesgo Profesional*, y a su vez, la creación de la Ley Federal del Trabajo, en donde considera el contrato de trabajo, los salarios mínimos, y principalmente, un capítulo de Seguridad Social, sin embargo, no prospero debido a que no duró por mucho el gobierno huertista.

Llegando el año 1914, es cuando se inician los trabajos de leyes que regularan los derechos del trabajo y de la previsión social, como es el caso del Estado de Yucatán, en la que se promulga el 11 de diciembre de 1915 la *Ley del*

Trabajo de Yucatán, donde se contempla por primera vez el Seguro Social en México, y se crea a su vez el *Consejo de Conciliación* y el *Tribunal de Arbitraje*.

Para el año 1916, se propone la reforma constitucional con el objetivo de contemplar las condiciones humanas de trabajo y de salubridad, y para el año siguiente, se logra dicho cambio y por consiguiente, se reforma el artículo 123, fracción XXIX de la Constitución Federal de 1917, señalando textualmente:

Artículo 123...

XXIX. Se considera de utilidad social: el establecimiento de Cajas de Seguros Populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal como el de cada Estado, deberán fomentar la organización de Instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular.

A partir de esta reforma, se planean y proponen iniciativas de ley para regular las pensiones de los Funcionarios Públicos, como la Ley General de Pensiones Civiles, el 12 de agosto de 1925, y en secuencia con esta Ley, la intención de crear el Instituto Nacional de Seguros Sociales, vinculando tres sectores en la administración: Estado, Trabajador y Empleado, pero con la financiación de este último; sin embargo, la Ley de Pensiones Civiles, es sustituida por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Profesionales de los Trabajadores del Estado el 28 de noviembre de 1959, así como lo relativo a la creación del Instituto, existiendo total inconformidad por parte del empleador, por lo que no prospero el proyecto.

Llegando el 13 de noviembre de 1928, se forma una sociedad denominada Seguro Federal, funcionando en la Ciudad de México con el objetivo de brindar a los familiares de los maestros un apoyo económico por fallecimiento de éstos, además, se encarga a una comisión la necesidad de redactar un Código Federal del Trabajo, con la encomienda de crear un capítulo especial de seguros sociales, y para el día 06 de septiembre de 1929, se reforma la fracción XXIX del artículo 123 Constitucional, quedando de la siguiente manera:

Artículo 123, fracción XXIX. Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá seguros de invalidez, de vida, de cesantía involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otras con fines análogos.

Con base en lo anterior, el 18 de agosto de 1931, se expide la Ley Federal del Trabajo, contemplando en su artículo 305 la rama del seguro social en instituciones privadas, precisando lo siguiente:

Artículo 305.- los patrones podrán cumplir con las obligaciones que les impone este Título, asegurando a su costa al trabajador a beneficio de quien deba percibir la indemnización, a condición de que el importe del seguro no sea menor que la indemnización.

El contrato de seguro deberá celebrarse con una empresa nacional.

Los armadores de los barcos están obligados a constituir el seguro a que se refiere el presente artículo, siempre que el contrato lo celebren por tiempo indefinido.

Cuando por causa del patrón no se obtengan los beneficios del seguro, subsistirá la obligación de indemnizar en los términos legales.

Esta promulgación de Ley, dio paso a crear de forma obligatoria una Ley que regulara al Seguro Social por decreto del Congreso de la Unión el 27 de enero de 1932, para que el Presidente de ese periodo, Pascual Ortiz Rubio expidiera dicha Ley; empero, ante los problemas que se presentaron en su periodo presidencial, hicieron que renunciara, dejando atrás el proyecto de Ley, encargando esta tarea al siguiente Presidente, Abelardo L. Rodríguez, quien formó una comisión encargada de elaborar el proyecto de la Ley del Seguro Social, por lo que al llegar el año 1934, el Presidente de ese tiempo Lázaro Cárdenas, tuvo encomiendas respectivas en materia de seguros sociales, entre ellas:

1. La implantación del Seguro Social Obligatorio, aplicable a todos los trabajadores, sobre la base de la participación de los tres sectores concurrentes, Estado, Trabajadores y patrones, en la proporción que un estudio detenido señale como equitativa;
2. Que se continuarían los estudios técnicos necesarios para llegar a su implantación a la brevedad posible, expidiendo la Ley correspondiente para que los trabajadores puedan ser amparados en los riesgos no previstos por la

Ley Federal del Trabajo, por ejemplo enfermedades generales, maternidad, invalidez, retiro por vejez;

3. Que sería capítulo en materia de crédito, dar los primeros pasos para la integración de unos sistemas de seguros, que se aparte del interés privado de esta rama de la economía.

En base a estas encomiendas, Lázaro Cárdenas lanza un proyecto de Ley del Seguro Social el 27 de diciembre de 1938 al Congreso de la Unión, con el objetivo de cubrir los riesgos de enfermedades y accidentes de trabajo, maternidad, vejez e invalidez, entre otros, y seguidamente, la creación de una institución en la Ciudad de México, contando con personalidad jurídica y que aplicara la Ley del Seguro Social. Por consecuencia, el Presidente siguiente, Manuel Ávila Camacho, entre 1939 y 1940, fue el encargado de expedir la Ley del Seguro Social, dejando como Secretario del Trabajo y Previsión Social al Licenciado Ignacio Téllez García para que colaborara con él para dicha expedición, creándose para el año 1941 el Departamento de Seguros Sociales, quien se encargaría de estudiar leyes de seguridad social.

Al transcurrir un lapso de tiempo de la creación el Departamento de Seguros Sociales, se manda un proyecto de Ley sobre Seguridad Social al Congreso de la Unión por Miguel Ávila Camacho, y finalmente, al llegar el 15 de marzo del año 1943, se aprueba éste proyecto de Ley, publicándose en el *Diario Oficial de la Federación*, la Ley del Seguro Social, naciendo junto con esta Ley, el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el cual tenía como objetivo establecer un Régimen del Seguro Obligatorio, protegiendo a los trabajadores y a su vez, brindar servicios de seguridad social, y para respaldar la inscripción de los trabajadores y patrones, su organización y funcionamiento, se crea consecuentemente, el día 14 de mayo del mismo año, el Reglamento del IMSS⁵⁸.

Actualmente, la seguridad social se encuentra regulada en el artículo 123 Apartado "A" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, conteniendo entre otras disposiciones en dicho artículo, el siguiente:

⁵⁸Cfr. MELÉNDEZ GEORGE, León Magno, *ob. cit.*, pp. 17-26, ÁVILA SALCEDO, Luis Fernando, *ob. cit.*, pp.97-98 y TENA SUCK, Rafael y otro, *ob. cit.*, pp. 38-39.

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social de trabajo, conforme a la ley. El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo, las cuales regirán:

...

XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos, no asalariados y otros sectores sociales y sus familiares.

En este contexto, la Ley del Seguro Social vigente, es la que se encarga de regular los seguros de invalidez, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo (artículos 152 al 200), de enfermedades y accidentes (artículos 41 a 83), de servicios de guardería (artículos 201 al 218) y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores (Seguro de enfermedades y maternidad, artículos 84 al 111 A). Estas prestaciones son importantes para el trabajador, siendo de esta manera que se deben brindar los servicios necesarios a éste y a sus familiares.

Es de mencionar entonces, que todo aquel que preste un trabajo personal subordinado a una persona, debe estar inscrito necesariamente al Régimen Obligatorio en el Instituto por el patrón, por otra parte, los trabajadores independientes pueden estar voluntariamente al mencionado Régimen, en cambio los familiares de los primeros mencionados, deben estar en el Régimen Voluntario, por lo que el Instituto Mexicano del Seguro Social otorgará dichos servicios, esto es llevado a cabo lo dispuesto en los artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 6º, 12, 13, 15 y 240 de la citada Ley, precisando lo siguiente:

Artículo 1. La presente Ley es de observancia general en toda la República, en la forma y términos que la misma establece, sus disposiciones son de orden público y de interés social.

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.

Artículo 3. La realización de la seguridad social está a cargo de entidades o dependencias públicas, federales o locales y de organismos descentralizados, conforme a lo dispuesto por esta Ley y demás ordenamientos legales sobre la materia.

Artículo 4. El Seguro Social es el instrumento básico de la seguridad social, establecido como un servicio público de carácter nacional en los términos de esta Ley, sin perjuicio de los sistemas instituidos por otros ordenamientos.

Artículo 6. El Seguro Social comprende:

- I. El régimen obligatorio, y*
- II. El régimen voluntario.*

Artículo 12. Son sujetos de aseguramiento del régimen obligatorio:

- I. Las personas que de conformidad con los artículos 20 y 21 de la Ley Federal del Trabajo, presten, en forma permanente o eventual, a otras de carácter físico o moral o unidades económicas sin personalidad jurídica, un servicio remunerado, personal y subordinado, cualquiera que sea el acto que le dé origen y cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón aun cuando éste, en virtud de alguna ley especial, esté exento del pago de contribuciones;*
- II. Los socios de sociedades cooperativas, y*
- III. Las personas que determine el Ejecutivo Federal a través del Decreto respectivo, bajo los términos y condiciones que señala esta Ley y los reglamentos correspondientes.*

Artículo 13. Voluntariamente podrán ser sujetos de aseguramiento al régimen obligatorio:

- I. Los trabajadores en industrias familiares y los independientes, como profesionales, comerciantes en pequeño, artesanos y demás trabajadores no asalariados;*
- II. Los trabajadores domésticos;*
- III. Los ejidatarios, comuneros, colonos y pequeños propietarios;*
- IV. Los patronos personas físicas con trabajadores asegurados a su servicio, y*
- V. Los trabajadores al servicio de las administraciones públicas de la Federación, entidades federativas y municipios que estén excluidas o no comprendidas en otras leyes o decretos como sujetos de seguridad social.*

Artículo 15. Los patrones están obligados a:

Registrarse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto, comunicar sus altas y bajas, las modificaciones de su salario y los demás datos, dentro de plazos no mayores de cinco días hábiles;

Artículo 240. Todas las familias en México tienen derecho a un seguro de salud para sus miembros y para ese efecto, podrán celebrar con el Instituto Mexicano del Seguro Social convenio para el otorgamiento de las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad, en los términos del reglamento respectivo.

También se encuentra regulado en el Reglamento de la Ley del Seguro Social la Afiliación, Clasificación de Empresas, Recaudación y Fiscalización del IMSS, la inscripción al régimen obligatorio en materia de aseguramiento, como se transcribe a continuación:

Artículo 1. El presente Reglamento establece las normas para:

- I. El registro de los patrones y demás sujetos obligados, así como la inscripción de los trabajadores y demás sujetos de aseguramiento del Régimen Obligatorio;*
- II. El aseguramiento de los sujetos de continuación o incorporación voluntaria al Régimen Obligatorio y del Seguro de Salud para la Familia;*
- III. La determinación y pago de las cuotas, capitales constitutivos, actualización y recargos, a cargo de patrones, demás sujetos obligados y, en su caso, de trabajadores; de los gastos por inscripciones improcedentes y los demás conceptos que el Instituto tenga derecho a exigir a personas no derechohabientes, de conformidad con lo dispuesto por la Ley del Seguro Social y demás disposiciones legales o reglamentarias aplicables;*
- IV. La clasificación de las empresas y la determinación de la prima para la cobertura del Seguro de Riesgos de Trabajo, a que se refiere la Ley del Seguro Social;*
- V. El dictamen y la corrección sobre el cumplimiento de las obligaciones de los patrones ante el Instituto;*
- VI. La comprobación del cumplimiento de las obligaciones legales, reglamentarias y administrativas ante el Instituto, y*
- VII. La determinación, imposición y pago de multas, y aplicación de otras sanciones, por infracciones a las disposiciones de la Ley del Seguro Social y sus reglamentos.*

2.2 Estructura del Instituto Mexicano del Seguro Social.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, cuenta con un sistema de organización para su debido funcionamiento. Dentro de su estructura, se encuentran distintas autoridades que integran el funcionamiento del IMSS, y conforme a lo dispuesto por el artículo 257 de la Ley del Seguro Social, se encuentra en el siguiente orden:

Artículo 257. Los órganos superiores del Instituto son:

I. La Asamblea General;

II. El Consejo Técnico;

III. La Comisión de Vigilancia, y

IV. La Dirección General.

Para comprender cada una de las atribuciones y funciones de estas autoridades, explicaremos por separado cada una de aquellas contempladas en el Artículo 257 de la Ley del Seguro Social.

2.2.1 La Asamblea General.

La Asamblea General, es aquella máxima Autoridad que da seguimiento al cumplimiento de acuerdos y asuntos especiales que surgen en los grupos colegiados, así como asuntos específicos que someten a consideración del Consejo Técnico, la Dirección General, los Órganos Normativos, los Consejos Consultivos y Unidades Médicas de Alta Especialidad.

La Asamblea, también contribuye al desarrollo de nuevos sistemas de información estratégicos, permitiendo asegurar el éxito a los procesos de atención a los cuerpos colegiados nombrados por el Consejo Técnico.

La Asamblea se encuentra integrada por treinta miembros, quienes serán designados: diez por el Ejecutivo Federal, diez por las organizaciones patronales, y

diez por organizaciones de trabajadores. Los miembros estarán en el cargo seis años, gozando de reelección.

La Asamblea se encuentra presidida por el Director General, quien se reunirá ordinariamente una o dos veces al año, y de forma extraordinaria, cuantas veces sea necesario.

En la Asamblea, se reunirán sus integrantes anualmente para tratar asuntos del estado de ingresos y gastos, el balance contable, el informe financiero y actuarial, el informe de actividades presentado por el Director General, el programa de actividades y el presupuesto de ingresos y egresos para el año siguiente, así como el informe de la Comisión de Vigilancia.

2.2.2 El Consejo Técnico.

El Consejo Técnico, es quien representa legal y administrativamente a la Institución, cuenta con doce miembros que son elegidos de la siguiente manera: cuatro por los representantes patronales, cuatro por los representantes de los trabajadores y cuatro por los representantes del Estado, contando con sus respectivos suplentes. El Ejecutivo Federal podrá disminuir la cantidad de los miembros del Consejo Técnico hasta la mitad de lo precisado con anterioridad.

Los Consejeros de Estado se encuentran integrados por el Director General y Secretarios que pertenecen a diferentes Secretarías como: Hacienda y Crédito Público, Salud y Trabajo y Previsión Social, el cual, su función principal es promover el equilibrio financiero.

Cuando el Consejo Técnico sea renovado, los representantes patronales, los representantes de los trabajadores y los representantes del Estado, propondrán a los que integren y ocupen el cargo del Consejo, siendo la Asamblea General quien designe a los que sean los titulares en el cargo. La decisión de la designación por la Asamblea, podrá ser revocable, cuando los sectores patronales, de trabajadores y del Estado justifiquen las causas para que proceda la revocación.

Los Consejeros tendrán una duración en su cargo por seis años, pudiendo volver a ocupar el cargo por reelección.

Las atribuciones que se asignan al Consejo Técnico son:

- I. Decidir sobre las inversiones de las reservas y demás recursos del Instituto, con sujeción a lo previsto en esta Ley y sus reglamentos, excepto los provenientes del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez;
- II. Vigilar y promover el equilibrio financiero de todos los ramos de aseguramiento comprendidos en esta Ley;
- III. Resolver sobre las operaciones del Instituto, exceptuando aquellas que por su importancia ameriten acuerdo expreso de la Asamblea General, de conformidad con lo que al respecto determine esta Ley y el reglamento;
- IV. Aprobar la estructura orgánica básica del Instituto, a efecto de proponerla al Ejecutivo Federal para su consideración en el Reglamento Interior del mismo, que al efecto emita, así como la estructura ocupacional correspondiente y sus modificaciones, los niveles salariales, las prestaciones y los estímulos de desempeño de los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 256 de esta Ley, los que se determinarán conforme a los tabuladores que al efecto expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin perjuicio de los derechos de los trabajadores de base, conforme a un sistema de valuación de puestos;
- V. Convocar a Asamblea General ordinaria o extraordinaria;
- VI. Discutir y aprobar el proyecto de presupuesto de ingresos y egresos del Instituto que someta a su consideración el Director General, así como autorizar adecuaciones al presupuesto aprobado;
- VII. Autorizar la celebración de convenios relativos al pago de cuotas, pudiendo delegar esta facultad, a las unidades administrativas que señale el Reglamento Interior, así como emitir las disposiciones de carácter general sobre reversión de cuotas para los seguros que expresamente establece esta Ley y las correspondientes a la prestación indirecta de servicios;
- VIII. Conceder, rechazar y modificar las pensiones, que conforme a esta Ley le corresponde otorgar al Instituto, pudiendo delegar estas facultades a las dependencias competentes;

- IX. Nombrar y remover a los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 256 de esta Ley, que ocupen el nivel jerárquico inmediato inferior al Director General del Instituto;
- X. Aprobar las bases para la celebración de convenios de incorporación voluntaria al régimen obligatorio;
- XI. Discutir, y en su caso, aprobar el programa de actividades que someta a su consideración el Director General;
- XII. Aprobar las bases para el establecimiento, organización y funcionamiento de un sistema de profesionalización y desarrollo de los trabajadores clasificados como de confianza "A" en el contrato colectivo de trabajo.
Asimismo, establecer, en su caso, de común acuerdo con el sindicato de los trabajadores los términos en que ese sistema podrá hacerse extensivo a los trabajadores clasificados como de base y de confianza "B" en el contrato colectivo de trabajo y a la aplicación de los reglamentos derivados del mismo.
- XIII. Conceder a derechohabientes del régimen, en casos excepcionales y previo el estudio socioeconómico respectivo, el disfrute de prestaciones médicas y económicas previstas por esta Ley, cuando no esté plenamente cumplido algún requisito legal y el otorgamiento del beneficio sea evidentemente justo o equitativo;
- XIV. Conocer y resolver de oficio o a petición del Director General, aquellos asuntos que por su importancia, trascendencia o características especiales así lo ameriten;
- XV. Establecer las condiciones de aseguramiento y cotización de aquellos grupos de trabajadores que por sus actividades profesionales, la naturaleza de su trabajo, sus especiales condiciones de tiempo y lugar o por la índole de sus procesos productivos, no se adecuen a los requisitos generales del régimen obligatorio de esta Ley, a fin de hacerlos equitativos, respetando los elementos de sujeto, objeto, base, cuota, primas de financiamiento y época de pago de las cuotas, conforme a lo establecido en la presente Ley;
- XVI. Expedir bases para extender, hasta los veinticinco años de edad, los derechos a las prestaciones en especie del seguro de enfermedades y maternidad, que se otorgarán dentro del territorio nacional, a los hijos de trabajadores mexicanos asegurados que laboren en el extranjero y que se

encuentren estudiando fuera del país en planteles educativos equiparables a los del sistema educativo nacional, y

xvii. Las demás que señalen esta Ley y sus reglamentos.

Es de observarse, que éste Órgano es quien se encarga de manera administrativa y económica, del funcionamiento del Instituto Mexicano del Seguro Social para el buen manejo del mismo, con el objeto de que se proporcionen los servicios necesarios a los particulares, como son las pensiones por edad avanzada, cesantía, jubilación, así mismo para habilitar instituciones médicas en distintas zonas del país; de igual manera, se encarga de aprobar el presupuesto de ingresos y egresos para el funcionamiento del Instituto y de otorgar el seguro a todo aquel que se encuentre afiliado.

2.2.3 La Comisión de Vigilancia.

Esta autoridad también compone la estructura del Instituto Mexicano del Seguro Social, cuya función es vigilar que las inversiones se realicen para el propósito a las que fueron destinadas, además, fomenta el ahorro para el retiro y con ello, responder a la demanda de servicios y a las necesidades que demanda la población, dentro de un marco de oportunidad y transparencia.

La Comisión de Vigilancia será compuesta por seis miembros, designados por la Asamblea General, siendo compuesta por dos representantes patronales, dos representantes de los trabajadores y dos representantes del Estado.

Los integrantes de la Comisión, tienen una duración en su cargo por seis años, pudiendo ser reelecto para volver a ocupar el cargo. El Ejecutivo Federal podrá disminuir la cantidad de los miembros del Consejo Técnico hasta la mitad de lo precisado con anterioridad.

Las atribuciones que se dejan a su encargo son las siguientes:

- I. Vigilar que las inversiones se hagan de acuerdo con las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos;
- II. Practicar la auditoría de los balances contables y al informe financiero y actuarial a que se refiere el artículo 261 de esta Ley, así como comprobar los avalúos de los bienes materia de operaciones del Instituto;
- III. Sugerir a la Asamblea General, al Consejo Técnico, y a la Comisión Nacional del Sistema de Ahorro para el Retiro, en su caso, las medidas que juzgue convenientes para mejorar el funcionamiento de los seguros que ampara esta Ley;
- IV. Presentar ante la Asamblea General un dictamen sobre el informe de actividades y los estados financieros presentados por el Consejo Técnico, para cuyo efecto éstos le serán dados a conocer con la debida oportunidad;
- V. En casos graves y bajo su responsabilidad, citar a Asamblea General Extraordinaria, y
- VI. Las demás que señalen las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos.

Contemplado lo anterior, esta Comisión tiene a su cargo distintas actividades a favor del IMSS encaminadas a la vigilancia, observancia del manejo y distribución de los recursos económicos que percibe el Instituto, además de informar sobre las actividades financieras llevadas a cabo, logrando la inversión en las necesidades indispensables para el funcionamiento del Instituto, a su vez, participa junto con la Asamblea General al Consejo Técnico y a la Comisión Nacional del Sistema del Ahorro para el Retiro, a fin de lograr el funcionamiento del Seguro de Retiro.

2.2.4 La Dirección General.

Dentro de esta Unidad, se encuentra a cargo el Director general, siendo éste el encargado de ejecutar todos los acuerdos establecidos por la Asamblea General y el Consejo Técnico, asimismo, se encarga de presentar informes de actividades de forma anual, programas de labores, presupuestos de ingresos y egresos, balances contables, informes financieros y actuariales, conjuntamente, encabeza la Conferencia Interamericana de Seguridad Social, que es un organismo internacional que agrupa a las Instituciones de Seguridad Social del Continente Americano.

El Director General es designado por el Presidente de la República, conjuntamente, debe ser mexicano por nacimiento, no gozar de otra nacionalidad y estar en pleno goce de sus derechos civiles y políticos, por lo que se considera legal, conforme a la Tesis Aislada que se cita:

Registro No. 189 691, Localización: [TA]; 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XIII, Mayo de 2001; Pág. 280. 1a. XXXI/2001.

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. EL ARTÍCULO 267 DE LA LEY RELATIVA QUE FACULTA AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA NOMBRAR A SU DIRECTOR GENERAL, ES CONSTITUCIONAL. *La circunstancia de que el citado precepto establezca la facultad del presidente de la República para nombrar al director general del Instituto Mexicano del Seguro Social, no es violatoria de la Constitución Federal, si se toma en consideración que, por un lado, el mencionado instituto es un organismo descentralizado que se halla incluido, como paraestatal, en el artículo 90 de la propia Carta Magna y, por tanto, forma parte de la administración pública federal, la cual está encomendada al Ejecutivo Federal y, por el otro, la facultad del presidente de la República para nombrar, entre otros, a los directores de los organismos descentralizados se encuentra prevista en el artículo 89, fracción II, constitucional, el cual incluye la atribución que tiene aquél para "... nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.", por lo que es inconcuso que al no estar señalado el nombramiento del aludido director en otra norma jurídica, su designación corresponde al jefe del Ejecutivo.*

Amparo en revisión 1175/2000. Pedro Muñoz Martínez. 24 de enero de 2001. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretaria: Martha Llamile Ortiz Brena.

Una atribución específica que tiene el Director General, es el veto de las resoluciones del Consejo Técnico, suspendiendo la aplicación de la resolución del Consejo, hasta que resuelva en definitiva la Asamblea General, así como otras atribuciones como son:

- I. Presidir las sesiones de la Asamblea General y del Consejo Técnico;
- II. Ejecutar los acuerdos del propio Consejo;
- III. Representar legalmente al Instituto, con todas las facultades que corresponden a los mandatarios generales para pleitos y cobranzas, actos de

administración y de dominio, y las especiales que requieran cláusula especial conforme al Código Civil Federal o cualesquiera otra ley, así como ante todas las autoridades.

- IV. Presentar anualmente al Consejo el informe de actividades, así como el programa de labores y el presupuesto de ingresos y egresos para el siguiente período;
- V. Presentar anualmente al Consejo Técnico el balance contable y el estado de ingresos y gastos;
- VI. Presentar anualmente al Consejo Técnico el informe financiero y actuarial;
- VII. Proponer al Consejo la designación o destitución de los trabajadores de confianza mencionados en la fracción IX del artículo 264;
- VIII. Nombrar y remover a los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 256 de esta Ley, facultad que podrá ser delegada en los términos que establezca el Reglamento Interior del Instituto, que deberá señalar las unidades administrativas del mismo y su circunscripción geográfica.
En cualquier caso los trabajadores de confianza a que se refiere esta fracción y la anterior deberán contar con la capacidad, experiencia y demás requisitos que se determinen en el Estatuto a que se refiere el artículo 286 I de esta Ley;
- IX. Realizar toda clase de actos jurídicos necesarios para cumplir con los fines del Instituto, y
- X. Ejercer las funciones en materia de presupuesto, conforme a lo dispuesto en esta Ley;
- XI. Presentar anualmente al Ejecutivo Federal y al Congreso de la Unión los informes a que se alude en la presente Ley, y
- XII. Las demás que señalen las disposiciones de esta Ley y sus reglamentos.

Como se puede apreciar, el Director General se encuentra a cargo de la organización, estructura interna y funcionamiento del Instituto Mexicano del Seguro Social, mismo que representa a aquel, así como informar sobre las actividades, que realiza al Consejo Técnico, además de contar con la facultad exclusiva del veto, es decir, puede detener u objetar las resoluciones del propio Consejo Técnico, por lo que obliga a la Asamblea General a emitir una nueva resolución.

2.3 Atribuciones del Instituto Mexicano del Seguro Social.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, cuenta con atribuciones que son conferidas por la Ley del Seguro Social, puesto que es un Organismo Descentralizado que brinda servicios públicos de seguridad social y, a su vez, es una autoridad fiscal, como lo prevé el artículo 5º de la Ley en comento:

Artículo 5. La organización y administración del Seguro Social, en los términos consignados en esta Ley, están a cargo del organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, de integración operativa tripartita, en razón de que a la misma concurren los sectores público, social y privado, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social, el cual tiene también el carácter de organismo fiscal autónomo.

Conforme a los servicios antes citados, debemos saber en concreto, cuáles son las atribuciones que se otorgan al Instituto Mexicano del Seguro Social, por lo que conforme al artículo 251 de la Ley del Seguro Social, las atribuciones son las siguientes:

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

- I. Administrar los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, guarderías y prestaciones sociales, salud para la familia, adicionales y otros, así como prestar los servicios de beneficio colectivo que señala esta Ley;*
- II. Satisfacer las prestaciones que se establecen en esta Ley;*
- III. Invertir sus fondos de acuerdo con las disposiciones de esta Ley;*
- IV. En general, realizar toda clase de actos jurídicos necesarios para cumplir con sus fines, así como aquéllos que fueren necesarios para la administración de las finanzas institucionales;*
- V. Adquirir bienes muebles e inmuebles, para los fines que le son propios;*
- VI. Establecer unidades médicas, guarderías infantiles, farmacias, velatorios, así como centros de capacitación, deportivos, culturales, vacacionales, de seguridad social para el bienestar familiar y demás establecimientos para el cumplimiento de los fines que le son propios, sin sujetarse a las condiciones salvo las sanitarias, que fijen las leyes y reglamentos respectivos para empresas privadas, con actividades similares;*

- VII. *Organizar sus unidades administrativas, conforme a la estructura orgánica autorizada;*
- VIII. *Expedir lineamientos de observancia general para la aplicación para efectos administrativos de esta Ley;*
- IX. *Difundir conocimientos y prácticas de previsión y seguridad social;*
- X. *Registrar a los patrones y demás sujetos obligados, inscribir a los trabajadores asalariados y precisar su base de cotización aun sin previa gestión de los interesados y a los trabajadores independientes a su solicitud, sin que ello libere a los obligados de las responsabilidades y sanciones por infracciones en que hubiesen incurrido;*
- XI. *Dar de baja del régimen obligatorio a los patrones, sujetos obligados y asegurados, verificada por el Instituto la desaparición o inexistencia del supuesto de hecho que dio origen a su aseguramiento, aun cuando el patrón o sujetos obligados hubiesen omitido presentar el aviso de baja respectivo, sin perjuicio de las sanciones previstas en esta Ley;*
- XII. *Recaudar y cobrar las cuotas de los seguros de riesgos de trabajo, enfermedades y maternidad, invalidez y vida, guarderías y prestaciones sociales, salud para la familia y adicionales, los capitales constitutivos, así como sus accesorios legales, percibir los demás recursos del Instituto, y llevar a cabo programas de regularización de pago de cuotas. De igual forma, recaudar y cobrar las cuotas y sus accesorios legales del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez;*
- XIII. *Establecer los procedimientos para la inscripción, cobro de cuotas y otorgamiento de prestaciones;*
- XIV. *Determinar los créditos a favor del Instituto y las bases para la liquidación de cuotas y recargos, así como sus accesorios y fijarlos en cantidad líquida, cobrarlos y percibirlos, de conformidad con la presente Ley y demás disposiciones aplicables.*

Las liquidaciones de las cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez podrán ser emitidas y notificadas conjuntamente con las liquidaciones de las aportaciones y descuentos correspondientes al Fondo Nacional de la Vivienda por el personal del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, previo convenio de coordinación con el citado Instituto;
- XV. *Determinar la existencia, contenido y alcance de las obligaciones incumplidas por los patrones y demás sujetos obligados en los términos de esta Ley, aplicando en su caso, los datos con los que cuente o con apoyo en los hechos que conozca con motivo del ejercicio de las facultades de comprobación de que goza como autoridad fiscal o bien, a través de los expedientes o documentos proporcionados por otras autoridades fiscales;*
- XVI. *Ratificar o rectificar la clase y la prima de riesgo de las empresas para efectos de la cobertura de las cuotas del seguro de riesgos de trabajo;*

- XVII. *Determinar y hacer efectivo el monto de los capitales constitutivos en los términos de esta Ley;*
- XVIII. *Ordenar y practicar visitas domiciliarias con el personal que al efecto se designe y requerir la exhibición de libros y documentos, a fin de comprobar el cumplimiento de las obligaciones que establece la Ley y demás disposiciones aplicables;*
- XIX. *Ordenar y practicar las investigaciones correspondientes en los casos de sustitución patronal y de responsabilidad solidaria previstos en esta Ley y en el Código, y emitir los dictámenes respectivos;*
- XX. *Establecer coordinación con las dependencias y entidades de las Administraciones Públicas Federal, Estatales y Municipales, para el cumplimiento de sus objetivos;*
- XXI. *Revisar los dictámenes formulados por contadores públicos sobre el cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta Ley y sus reglamentos, así como imponer a dichos contadores públicos, en su caso, las sanciones administrativas establecidas en el reglamento respectivo;*
- XXII. *Realizar inversiones en sociedades y empresas que tengan objeto social complementario o afín al del propio Instituto;*
- XXIII. *Celebrar convenios de coordinación con la Federación, entidades federativas, municipios y sus respectivas administraciones públicas, así como de colaboración con el sector social y privado, para el intercambio de información relacionada con el cumplimiento de sus objetivos, en los términos previstos en esta Ley;*
- XXIV. *Promover y propiciar la realización de investigación en salud y seguridad social, utilizándola como una herramienta para la generación de nuevos conocimientos, para la mejoría de la calidad de la atención que se otorga y para la formación y capacitación del personal;*
- XXV. *Aplicar el procedimiento administrativo de ejecución para el cobro de las liquidaciones que no hubiesen sido cubiertas oportunamente, con sujeción a las normas del Código y demás disposiciones aplicables;*
- XXVI. *Emitir y notificar por el personal del Instituto, las cédulas de determinación de las cuotas del seguro de retiro, cesantía en edad avanzada y vejez, conjuntamente con las liquidaciones de las aportaciones y descuentos correspondientes al fondo nacional de la vivienda, previo convenio de coordinación con el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en dispositivos magnéticos, digitales, electrónicos o de cualquier otra naturaleza, o bien en documento impreso;*
- XXVII. *Hacer efectivas las fianzas que se otorguen en su favor para garantizar obligaciones fiscales a cargo de terceros, caso en que se estará exclusivamente a lo dispuesto por el Código;*

- XXVIII. *Rectificar los errores aritméticos, omisiones u otros que aparezcan en las solicitudes, avisos o cédulas de determinación presentados por los patrones, para lo cual podrá requerirles la presentación de la documentación que proceda.*
- Asimismo, el Instituto podrá requerir a los patrones, responsables solidarios o terceros con ellos relacionados, sin que medie visita domiciliaria, para que exhiban en las oficinas del propio Instituto, a efecto de llevar a cabo su revisión, la contabilidad, así como que proporcionen los datos, otros documentos o informes que se les requieran;*
- XXIX. *Autorizar el registro a los contadores públicos, para dictaminar el cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta Ley y comprobar que cumplan con los requisitos exigidos al efecto en el reglamento respectivo;*
- XXX. *Aprobar las normas y bases para cancelar adeudos a cargo de terceros y a favor del Instituto, cuando fuere notoria la imposibilidad práctica de su cobro o la incosteabilidad del mismo. La cancelación de estos créditos no libera al deudor de su obligación de pago;*
- XXXI. *Celebrar convenios con entidades o instituciones extranjeras para la asistencia técnica, intercambio de información relacionada con el cumplimiento de sus objetivos y la atención de derechohabientes, bajo el principio de reciprocidad, con las restricciones pactadas en los convenios que al efecto se suscriban, los cuales invariablemente tendrán una cláusula de confidencialidad y no difusión;*
- XXXII. *Celebrar convenios de cooperación e intercambio en materia de medicina preventiva, atención médica, manejo y atención hospitalaria y rehabilitación de cualquier nivel con otras instituciones de seguridad social o de salud de los sectores públicos federal, estatal o municipal o del sector social;*
- XXXIII. *Celebrar convenios de reconocimiento de adeudos y facilidades de pago, relativos a cuotas obrero patronales, capitales constitutivos, actualización, recargos y multas; aprobar el cambio de garantía de dichos convenios, y la cancelación, de conformidad con las disposiciones aplicables, de créditos fiscales a favor del Instituto y a cargo de patrones no localizados o insolventes de acuerdo a los montos autorizados por el Consejo Técnico del Instituto;*
- XXXIV. *Tramitar y, en su caso, resolver el recurso de inconformidad a que se refiere el artículo 294 de esta Ley, así como los recursos previstos en el Código, respecto al procedimiento administrativo de ejecución;*
- XXXV. *Declarar la prescripción de la obligación patronal de enterar las cuotas obrero patronales y los capitales constitutivos, cuando lo soliciten los patrones y demás sujetos obligados, en los términos del Código;*
- 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, y

XXXVII.Las demás que le otorguen esta Ley, sus reglamentos y cualesquiera otra disposición aplicable.

El IMSS, por la necesidad práctica de brindar servicios altamente especializados en beneficio de los asegurados, requiere de los particulares, contribuciones que satisfacen los beneficios médicos y de salud, estos son llamados “aportaciones de seguridad social”, mismos que son cubiertos por el patrón a través de las cuotas que destina a ello con el fin de satisfacer estas necesidades, como lo especifica la Tesis Aislada siguiente:

Registro No. 200 139, Localización: [TA]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo III, Abril de 1996; Pág. 65. P. LIII/96.

APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL. SU RECAUDACIÓN SE DESTINA A LOS GASTOS PÚBLICOS. *De lo dispuesto en la Ley de Ingresos de la Federación, en el sentido de que el Estado percibirá los ingresos provenientes de los conceptos y en las cantidades que en la misma se enumeran, en los que se incluye a las aportaciones de seguridad social y de lo previsto en el Presupuesto de Egresos, en donde se establece que pueden efectuarse erogaciones correspondientes a las entidades paraestatales, entre las que se encuentra el Instituto Mexicano del Seguro Social, se colige que la seguridad social está contemplada como parte del gasto público al cual deben destinarse los ingresos que en esta materia se recauden a través del organismo descentralizado encargado de ello, que si bien tiene personalidad jurídica propia y diversa a la del Estado, realiza una función de éste, como es la seguridad social; por tanto, las cuotas exigidas a los patrones para el pago del servicio público del seguro social quedan comprendidas dentro de los tributos que impone el Estado con carácter obligatorio, destinado al servicio público de seguridad social.*

Amparo en revisión 1543/94. Dubois Química, S.A. de C.V. 26 de febrero de 1996. Unanimidad de once votos. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Irma Rodríguez Franco.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiocho de marzo en curso, aprobó, con el número LIII/1996, la tesis que antecede; y determinó que la votación es idónea para integrar tesis de jurisprudencia. México, Distrito Federal, a veintiocho de marzo de mil novecientos noventa y seis.

De lo anterior se puede decir, que el Instituto Mexicano del Seguro Social es la Institución que recibe las aportaciones de seguridad social, las cuales son contempladas en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución Federal, misma que precisa que toda persona deben contribuir a los gastos públicos, es decir, a las percepciones fiscales del Estado, pero es de observarse que este tipo de aportaciones no forman parte de las contribuciones en su totalidad, debido a que si bien es cierto que son para el Estado, también lo es que el propio Instituto puede recaudar dichas aportaciones, tal y como lo explica la Tesis aislada siguiente:

Registro No. 206 016, Localización: [TA]; 8a. Época; Pleno; S.J.F.; Tomo II, Primera Parte, Julio-Diciembre de 1988; Pág. 120.

SEGURO SOCIAL, CUOTAS QUE SE CUBREN AL INSTITUTO MEXICANO DEL. NO TIENEN CARÁCTER DE CONTRIBUCIONES. *Las cuotas obrero-patronales que se pagan al Instituto Mexicano del Seguro Social no tienen carácter de contribuciones, porque no se apoyan en la fracción IV del artículo 31 de la Constitución, sino en las fracciones XIV y XXIX del artículo 123 de la Carta Magna, y la finalidad del establecimiento de las primas es distinta a la de los tributos; pues, mientras las primeras tienen como objetivo una protección a favor de los trabajadores contra los riesgos y eventualidades que pudieran suceder en el desempeño de sus labores, los segundos tienen como objetivo contribuir a los gastos públicos de la Federación, de los estados o de los municipios, con independencia de que el artículo 267 de la Ley del Seguro Social establezca que el pago de las cuotas, los recargos y los capitales constitutivos tienen carácter fiscal, pues tal aseveración es, por una parte, puramente práctica, y por la otra, el término fiscal es genérico y puede aplicarse tanto a los impuestos como a cualquiera otra prestación o contraprestación a favor del Estado o de un organismo descentralizado que, por estar prevista en la ley como obligación a cargo de los particulares, puede ser exigida coactivamente, sin que ello signifique, por necesidad, que se trata de las contribuciones a que alude el artículo 31, fracción IV, constitucional.*

AMPARO EN REVISIÓN 763/88. Prolimp, S.A. 7 de julio de 1988. 21 votos para el sentido del proyecto y mayoría de 11 votos de los ministros de Silva Nava, López Contreras, Cuevas Mantecón, Castañón León, Díaz Infante, Fernández Doblado, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, Moreno Flores y Suárez Torres en los términos del proyecto; los ministros Alba Leyva, Azuela Güitrón, Pavón Vasconcelos, Adato Green, González Martínez, Villagordoa Lozano, Chapital Gutiérrez, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y presidente del Río Rodríguez emitieron su voto en contra de la consideración de que las cuotas obrero-patronales no son de naturaleza fiscal. Los ministros Azuela Güitrón, Villagordoa Lozano y Schmill Ordóñez expresaron

que formularán voto particular. Ponente: Fernández Doblado. Secretaria: Olga Estréver Escamilla.

Sostiene la misma tesis:

AMPARO EN REVISIÓN 303/88. Reckittand Colman de México, S.A. de C.V. 23 de agosto de 1988. Unanimidad de 18 votos de los ministros López Contreras, Cuevas Mantecón, Alba Leyva, Azuela Güitrón, Díaz Infante, Fernández Doblado, Pavón Vasconcelos, Adato Green, Rodríguez Roldán, Martínez Delgado, Gutiérrez de Velasco, González Martínez, Villagordoa Lozano, Moreno Flores, Suárez Torres, Díaz Romero, Schmill Ordóñez y del Río Rodríguez, en el sentido del proyecto los ministros Alba Leyva, Azuela Güitrón, Pavón Vasconcelos, Adato Green, González Martínez, Villagordoa Lozano, Díaz Romero y Schmill Ordóñez, se manifestaron en contra del considerando cuarto del proyecto, en el sentido de que las cuotas obrero-patronales no son de naturaleza fiscal. El ministro Azuela Güitrón se reservó el derecho de formular voto particular. Ponente: Raúl Cuevas Mantecón. Secretaria: Rosa María Temblador Vidrio.

Nota: El mismo criterio se ha sostenido en los asuntos amparo en revisión 1308/87, Encajes Mexicanos, S.A.; amparo en revisión 5001/87, Mundo Viviente, S.A., y amparo en revisión 4774/87, Compañía Industrial de Orizaba, S.A. y Acabados Río Blanco.

En base a lo anterior, es de precisar que el Instituto Mexicano del Seguro Social, también se considera autoridad fiscal, al encontrarse facultado para fijar las bases y créditos de cuotas y recargos a su favor para cobrarlos y percibirlos, como lo fundamentan los artículos 270 y 271 de la Ley del Seguro Social y la Tesis aislada transcritos a continuación:

Artículo 270. El Instituto, en su carácter de organismo fiscal autónomo, se sujetará al régimen establecido en esta Ley, ejerciendo las atribuciones que la misma le confiere de manera ejecutiva, con autonomía de gestión y técnica, en los ámbitos regulados en la presente Ley.

Artículo 271. En materia de recaudación y administración de las contribuciones que conforme a esta Ley le corresponden, que de conformidad con lo dispuesto por el artículo 2o., fracción II y penúltimo párrafo, del Código, tienen la naturaleza de aportaciones de seguridad social, el Instituto recaudará, administrará y, en su caso, determinará y liquidará, las cuotas correspondientes a los seguros establecidos en esta Ley, aplicando al efecto lo dispuesto en la misma y en lo no previsto expresamente en ella, el Código, contando respecto de ambas disposiciones con todas las facultades que ese Código confiere a las autoridades fiscales en él previstas, las que serán ejercidas de

manera ejecutiva por el Instituto, sin la participación de ninguna otra autoridad fiscal.

Registro No. 806 381, [TA]; 5a. Época; 4a. Sala; S.J.F.; Tomo XCI; Pág. 2737.

SEGURO SOCIAL, EL INSTITUTO DEL, TIENE CARACTER DE AUTORIDAD. *Si bien es cierto que los artículos 1o. y 5o. de la Ley del Seguro Social determinan que el Instituto Mexicano del Seguro Social es un organismo descentralizado, también lo es que al expedirse la reforma al artículo 135, sin desvirtuarse la forma de su constitución, su calidad de corporación de carácter público, que rige por su ley correspondiente, quedó adicionada con el atributo de potestad pública, que le da el carácter de autoridad, al prevenir ese precepto que,, en su carácter de organismo fiscal autónomo, le correspondería la determinación de los créditos y de las bases para su liquidación, fijar la cantidad liquidada, su percepción y cobro de conformidad con esa propia ley.*

Amparo en revisión en materia de trabajo 2411/45. Lizana Antonio R. 24 de marzo de 1947. Unanimidad de cinco votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

2. 4 Órganos de Control en el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Los Órganos Internos de Control en el Instituto Mexicano del Seguro Social, son la figura principal en el ámbito del derecho, esto es porque se encargan de las actividades legales que realiza el IMSS como ente administrativa.

Estos Órganos de Control coadyuvan con la Secretaría de la Función Pública, cuya finalidad que persigue, es “prevenir, detectar y abatir los actos de corrupción en el Instituto Mexicano del Seguro Social, asimismo, promueve la transparencia y el apego a la legalidad de los servidores públicos, mediante la realización de auditorías y revisiones a los diferentes procesos de la Institución, así como la atención de quejas, denuncias, peticiones ciudadanas, resolución de procedimientos administrativos de responsabilidades y de inconformidades, en apego a lo establecido en el Programa de Mejora de la Gestión Pública”⁵⁹.

Justo Nava Negrete, precisa que los Órganos Internos de Control “representan a la Secretaría de la Función pública ante las dependencias y

⁵⁹ ÓRGANO INTERNO DE CONTROL: <http://www.imss.gob.mx/oic>, 23 de febrero de 2015, 14:53 hrs.

entidades de la Administración Pública y sus titulares son designados por el Secretario y según el informe de labores 2010 son corresponsables, junto con las dependencias y entidades, de reducir los riesgos de corrupción, disminuir la opacidad, mejorar el desempeño modernizar la regulación interna e impulsar la calidad de los trámites y servicios”⁶⁰.

Estos Órganos actúan a nombre de una Institución que previene la corrupción de los Servidores Públicos, esta es la Secretaría de la Función Pública, misma que a su vez “vigila que los servidores públicos federales se apeguen a la legalidad durante el ejercicio de sus funciones, sanciona a los que no lo hacen así; promueve el cumplimiento de los procesos de control y fiscalización del gobierno federal, de disposiciones legales en diversas materias, dirige y determina la política de compras públicas de la Federación, coordina y realiza auditorías sobre el gasto de recursos federales, coordina procesos de desarrollo administrativo, gobierno digital, opera y encabeza el Servicio Profesional de Carrera, coordina la labor de los órganos internos de control en cada dependencia del gobierno federal y evalúa la gestión de las entidades, también a nivel federal”⁶¹.

Los altos Tribunales se han pronunciado al respecto, que estos Órganos son necesarios para el buen funcionamiento del servicio público y que atiendan la necesaria vigilancia de las conductas de los servidores públicos, tal y como se transcribe en la Tesis Aislada:

Registro No. 185 655, [TA]; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XVI, Octubre de 2002; Pág. 473. 2a. CXXVII/2002.

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. OBJETIVO DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO. *Los actos de investigación sobre la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, son actos administrativos de control interno que tienen como objetivo lograr y preservar una prestación óptima del servicio público de que se trate, sin que estén desprovistos de imparcialidad, si se toma en cuenta que la función pública, que necesariamente se realiza por individuos, responde a intereses superiores de carácter público, lo cual origina que el Estado vigile que su desempeño corresponda a los intereses de la colectividad; de ahí que se*

⁶⁰ NAVA NEGRETE, Justo, Organismos Públicos Descentralizados, Porrúa, México, 2011, 193 y 194

⁶¹ CONOCE LA SFP: <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/conoce-la-sfp.html>, 03 de febrero de 2015, 12:34 hrs.

establezca un órgano disciplinario capaz de sancionar las desviaciones al mandato contenido en el catálogo de conductas que la ley impone; asimismo, la determinación que tome dicho órgano de vigilancia y sanción, se hará con apoyo tanto en las probanzas tendientes a acreditar su responsabilidad, como en aquellas que aporte el servidor público en su defensa, según se desprende de la lectura de los artículos 64 y 65 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, pudiendo concluir con objetividad sobre la inexistencia de responsabilidad o imponer la sanción administrativa correspondiente, esto es, la investigación relativa no se lleva a cabo con el objetivo indefectible de sancionar al servidor público, sino con el de determinar con exactitud si cumplió o no con los deberes y obligaciones inherentes al cargo y si, por ende, la conducta desplegada por éste resulta compatible o no con el servicio que se presta.

Amparo en revisión 301/2001. Sergio Alberto Zepeda Gálvez. 16 de agosto de 2002. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Oliva Escudero Contreras.

Además de prevenir la corrupción y la imposición de sanciones a Servidores Públicos adscritos a esta institución, los Órganos Internos de Control en el Instituto Mexicano del Seguro Social tienen a su cargo otras facultades que le otorga el Manual de Administración del Órgano Interno de Control en el Instituto Mexicano del Seguro Social y el artículo 34 del Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales:

Por cuanto hace al Manual de Administración del Órgano Interno de Control en el Instituto Mexicano del Seguro Social, refiere lo siguiente:

- I. Coordinar la recepción y atención de las quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones por parte de los servidores públicos del Instituto Mexicano del Seguro Social y darles seguimiento, e instruir la práctica de las investigaciones correspondientes a efecto de allegarse de los elementos que permitan resolver de manera objetiva sobre el incumplimiento de sus obligaciones.
- II. Fincar las responsabilidades a que haya lugar e imponer las sanciones respectivas, en los términos del ordenamiento legal en materia de responsabilidades; determinar la suspensión temporal del presunto

responsable de su empleo, cargo o comisión, si así conviene a la conducción o continuación de las investigaciones, de acuerdo a lo establecido en el ordenamiento aludido y, en su caso, llevar a cabo las acciones que procedan conforme a la ley de la materia, a fin de estar en condiciones de promover el cobro de las sanciones económicas que se lleguen a imponer a los servidores públicos del Instituto Mexicano del Seguro Social con motivo de la infracción cometida.

- III. Recibir las quejas, sugerencias, reconocimientos y solicitudes sobre los trámites y servicios que otorga el Instituto Mexicano del Seguro Social que presente la ciudadanía, turnarlos para su atención y darles seguimiento hasta su conclusión, así como recomendar cuando así proceda, la implementación de mejoras.
- IV. Calificar los pliegos preventivos de responsabilidades, fincando cuando proceda, los pliegos de responsabilidades a que haya lugar o, en su defecto, dispensar dichas responsabilidades, en los términos de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su Reglamento, salvo los que sean competencia de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial.
- V. Emitir las resoluciones que procedan respecto de los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos del Instituto.
- VI. Emitir las resoluciones que correspondan respecto de los recursos de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones emitidas por el titular del área de responsabilidades en los procedimientos de inconformidad, investigaciones de oficio y sanciones a licitantes, proveedores y contratistas previstos en las disposiciones jurídicas en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública y servicios relacionados con la misma.
- VII. Coordinar los procedimientos de conciliación previstos en las leyes en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público y de obra pública y servicios relacionados con la misma.
- VIII. Dirigir la defensa jurídica de las resoluciones que se emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, así como expedir las copias certificadas de los documentos que obren en los archivos del Órgano Interno de Control en el Instituto.
- IX. Coadyuvar al funcionamiento del sistema de control y evaluación gubernamental; vigilar el cumplimiento de las normas de control, así como

analizar y proponer con un enfoque preventivo, las normas, lineamientos, mecanismos y acciones para fortalecer el control interno en el Instituto.

- X. Programar, ordenar y dirigir auditorias, investigaciones y visitas de inspección e informar de su resultado a las Autoridades del Instituto Mexicano del Seguro Social, con la finalidad de evaluar las acciones que promuevan la mejora de su gestión.
- XI. Verificar que se efectúe el cumplimiento de las recomendaciones que se determinen con motivo de las auditorias y revisiones de control que se lleven a cabo con el propósito de que sean cumplidas en tiempo y forma así como, dar seguimiento a las acciones que proponga para mejorar el desempeño del Instituto.
- XII. Coordinar la formulación de los proyectos de programas y presupuesto del Órgano Interno de Control así como proponer las adecuaciones que requiera el correcto ejercicio del presupuesto.
- XIII. Denunciar ante las autoridades competentes, los hechos de que tengan conocimiento y que puedan ser constitutivos de delitos o, en su caso, solicitar al área jurídica del Instituto, la formulación de las querellas a que haya lugar, cuando las conductas ilícitas de los servidores públicos requieran de este requisito de procedibilidad.
- XIV. Requerir a las unidades administrativas del Instituto la información necesaria para cumplir con sus atribuciones y brindar la asesoría que les requieran en el ámbito de sus competencias.
- XV. Llevar a cabo programas específicos tendientes a verificar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los servidores públicos del Instituto, conforme a los lineamientos emitidos por la Secretaría.
- XVI. Las demás que las disposiciones legales y administrativas les confieran y las que les encomienden el Secretario y el Coordinador General de Órganos de Vigilancia y Control⁶².

Con lo dispuesto en el referido Manual, se dispone que el Órgano Interno de Control en el Instituto Mexicano del Seguro Social, tiene la obligación de atender todo tipo de quejas presentadas ante él, para dar el correspondiente seguimiento, a

⁶² REYES GUERRA, Rafael, Manual de Organización del Órgano Interno de Control en el IMSS, México, 2012, pp. 24 y 25.

fin de fincar la responsabilidad y sanción conducente, asimismo, debe mediar los conflictos que ante él se presenten, con el objeto de promover la conciliación del conflicto y, en caso de que se promueva recurso de revocación o revisión, emitir resolución correspondiente; a su vez, se encuentra obligado a defender las resoluciones emitidas ante las autoridades correspondientes, entre otras facultades, por lo que se puede decir, que es el Área Jurídica encargada de defender los actos emitidos por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Ahora bien, el Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales precisa al respecto:

Artículo 34.- El órgano interno de control, tendrá acceso a todas las áreas y operaciones de la entidad y mantendrá independencia, objetividad e imparcialidad en los informes que emita. El órgano interno de control además de las tareas a que se refiere la fracción III del artículo 62 de la Ley, llevará a cabo o, en su caso, promoverá la realización de auditorías integrales que permitan verificar el desempeño general de las entidades, considerando para tal efecto sus objetivos, características específicas y recursos asignados, así como el contexto en el que desarrollan sus operaciones.

De lo anteriormente expuesto, el Órgano interno de Control en el Instituto Mexicano del Seguro Social, se encarga de vigilar las actividades que son realizadas por Servidores Públicos adscritos al IMSS, entre ellos el brindar los servicios médicos y de salud, y otras encargadas de vigilar el actuar del servidor público dentro de una Institución, atender y dar seguimiento a las quejas y denuncias de los particulares y demás funciones de las que sea competente.

Con el propósito de profundizar las funciones del Órgano Interno de Control en el Instituto Mexicano del Seguro Social y de la Secretaria de la Función Pública, explicaremos el fundamento legal en el siguiente capítulo para comprender el actuar de estas Instituciones Gubernamentales y, en consecuencia, el fundamento que otorga al Órgano Interno de Control en el Instituto Mexicano del Seguro Social la facultad de imponer las sanciones administrativas a los servidores del seguro social, como lo son los Servidores Públicos del Instituto Mexicano del Seguro Social.

CAPÍTULO 3

NORMATIVIDAD JURÍDICA

3.1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Estado, tiene a su cargo atender las necesidades de los particulares que habitan en él, para ello crea instituciones que se enfoquen en atender las necesidades que se demandan, esto es, que realicen actividades a su cargo en beneficio de ellos. Esta facultad es otorgada por la Constitución Federal al Ejecutivo Federal, supliéndolo en su nombre y representación, para dar la debida atención que requiere el ciudadano sobre alguna solicitud en general que presente ante alguna institución. El Ejecutivo Federal es quien crea y asigna a su personal para que se encargue de la función de las distintas Dependencias de Gobierno, entre ellas a la Secretaría de la Función Pública, encargada de la actividad de los Servidores Públicos, y el Instituto Mexicano del Seguro Social, competente para brindar los servicios de Salud.

En referencia a lo anterior, cuando el particular requiere de los servicios de Salud, acude a la unidad más cercana para ser atendido; al recibir una mala atención del personal adscrito de dicha unidad, procede a denunciar los hechos en la Institución correspondiente para que proceda a conocer de la queja, se acredite la Responsabilidad y consecuentemente, imponer una sanción al responsable.

En este capítulo, se darán a conocer algunas leyes que se encuentran relacionadas con el proceso sancionador seguido a un Servidor Público adscrito al Instituto Mexicano del Seguro Social y que en ellas se impone la sanción correspondiente por el Órgano Interno de Control en el Instituto Mexicano del Seguro Social.

La Constitución Federal, contempla en su artículo 90, la forma de organización del Estado, precisando para ello la forma en que se divide la Administración Pública Federal, como lo sustenta el artículo referido:

Artículo 90. La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

La (Las, sic DOF 02-08-2007) leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado.

Con base en lo anterior, el Estado divide las funciones administrativas a través de Organismos Públicos, en este caso, en Organismos Centralizados y Paraestatales, conocidos también como Organismos Descentralizados. En el siguiente apartado, se entrará en estudio las formas de organización de la Administración Pública Federal.

Estos Organismos, emiten actos administrativos, mismos que dan respuesta a lo que se presenta ante aquellos, por ejemplo el otorgamiento de una concesión, licencia, permiso, o la emisión de actos relativos a los Servidores Públicos, como son las sanciones que deriven de una actividad irregular, pero para estos casos, la autoridad debe tomar siempre en cuenta los plasmado por nuestra Carta Magna, en sus artículos 14 y 16 Constitucional, que se transcriben a continuación:

Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.

En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.

En los juicios del orden civil, la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley, y a falta de ésta se fundará en los principios generales del derecho.

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Estos artículos son fundamentales para cualquier acto administrativo de las Instituciones de Gobierno, ya sea Centralizada o Paraestatal, pero es necesario observar que garantías contemplan estos artículos para su entendimiento.

El artículo 14 Constitucional, otorga garantías de Seguridad Jurídica, siendo las siguientes:

1. La irretroactividad de la Ley.- toda aquella norma que tuvo un periodo de vigencia en un lugar y tiempo determinado, pierde validez por una nueva ley que entra en vigor.
2. Explicación de la ley en materia penal.- esta garantía se refiere a que nadie puede ser juzgado por una conducta que no sanciona la ley, en pocas palabras, no hay delito sin pena que señale la ley.
3. La legalidad en materia civil, mercantil y la aplicación de la jurisprudencia.- consiste en que una sentencia debe dictarse conforme a la letra de la ley, y que para el caso concreto, se aplicarán los principios generales del derecho, cuando se presente una confusión o mala interpretación de la ley.
4. La audiencia.- consiste en la máxima oportunidad defensiva que tiene el particular, antes de ser privado de sus bienes o de sus derechos por actos de autoridad.

Por otra parte, el artículo 16 párrafo I, prevé el principio de legalidad de los actos de autoridad, siendo entonces que todo acto de autoridad debe cubrir requisitos fundamentales para que sea considerada legal como tal, por lo que son 3 los requisitos necesarios, consistentes en:

1. Que se exprese por escrito;
2. Que provenga de autoridad competente; y
3. Que en el documento se exprese la causa legal del procedimiento.

Estas garantías son fundamentales para cualquier acto administrativo que sea emitido por una autoridad competente, puesto que sin un acto administrativo no contempla estas garantías consagradas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, se considerarán como ilegales.

Conforme a lo anterior, se puede apreciar la necesaria aplicación adecuada de estos artículos de nuestra constitución por parte de los Organismos Centralizados y Paraestatales, pero ¿qué es un Organismo Centralizado y Paraestatal? es entonces que en el siguiente apartado se hablará de esta clase de organismos de la Administración Pública y sus atribuciones principales otorgadas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

3.2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En la legislación administrativa, tenemos a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, encargada de regular a las Instituciones Gubernamentales que se encargan de la organización de la Administración Pública Federal.

Esta Ley regula las tres formas de organización de la Administración Pública Federal, siendo estas:

1. La Centralización. Es la forma de organización administrativa en la que los entes del poder ejecutivo se estructuran bajo el mando unificado y directo del titular de la administración pública⁶³.

La centralización administrativa se regula en el artículo 1º de la Ley de referencia, consistiendo en lo que se escribe:

Artículo 1o.- La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Oficina de la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

La oficina de la Presidencia, las Secretarías de Estado y la Consejería del Ejecutivo Federal, gozan de poderes distintivos, los cuales son:

⁶³ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., Legislación Comentada de la Administración Pública Federal, Oxford University Press, México, 1998, p.4.

- a) Poder de nombramiento (el máximo Titular designa a sus colaboradores);
- b) Poder de decisión (el Superior puede optar entre varias alternativas de resolución y elegir la que sea más conveniente);
- c) Poder de mando (el Superior Jerárquico dirige e impulsa la actividad de los subordinados por medio de órdenes o instrucciones verbales o escritas);
- d) Poder de vigilancia (El Superior Jerárquico conoce a detalle los actos realizados por los inferiores, detectando quien incumple sus obligaciones y determinar su responsabilidad -civil, penal, administrativa-)
- e) Poder disciplinario (el Titular del Órgano sanciona a los subordinados por acciones u omisiones realizadas indebida o irregularmente, perjudicando a la administración pública y a los particulares);
- f) Poder de revisión (el Superior Jerárquico revisa los actos del subalterno, para corregirlos, modificarlos o cancelarlos); y
- g) Poder de resolución de conflictos de competencia (el Superior Jerárquico precisa cuál de los órganos inferiores es competente para conocer de uno o varios asuntos determinados).

2. La Desconcentración. Es aquella en la que se delegan o transfieren facultades entre dos órganos de un mismo ente o persona, existiendo el nexo de jerarquía⁶⁴.

Para que esta forma de organización administrativa funcione, las Secretarías de Estado confieren facultades para resolver sobre conflictos que le sean asignados a su cargo, como precisa el artículo 17 de la Ley en comento:

Artículo 17. Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

⁶⁴FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, Panorama del Derecho Mexicano. Derecho Administrativo, Mc GRAW-HILL, México, 1997, pp. 57 y 58.

3. La Descentralización. Es la organización administrativa que pertenece al poder ejecutivo, con la característica de contar con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía jerárquica y son creadas por Ley o decreto⁶⁵, como lo refiere la Ley en cita:

Artículo 45.- Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

Los Organismos Descentralizados tienen facultades, recursos, atribuciones otorgadas por el Ejecutivo Federal, para que se encarguen de realizar las actividades administrativas indispensables dentro del Estado y para el particular.

Los Organismos Descentralizados son aquellos regulados en el párrafo segundo del artículo 1º de esta Ley:

Artículo 1º...

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.

La Descentralización se divide en dos formas: Descentralización por Región (se encarga de los intereses de una población de una circunscripción territorial específica) y Descentralización por Servicio (delegación de facultades a personas morales -Estado, Provincia-, en favor del servicio que se personaliza).

Ahora bien, por cuanto hace a esta Ley, regula a distintas dependencias de Gobierno encargadas de la Administración Pública Federal, en este contexto, se cita a una dependencia de carácter Centralizada encargada de los trámites, servicios, atención a quejas y denuncias de los particulares, en contra de los servidores públicos que cometen faltas en su empleo, cargo o comisión en alguna dependencia

⁶⁵ MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., *ob. cit.*, p.8.

de Gobierno, como lo es la Secretaría de la Función Pública, regulada en el Artículo 37 de esta Ley, que pronuncia al respecto:

Artículo 37. A la Secretaría de la Función Pública corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

- 1) Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos; coordinar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, así como concertar con las dependencias y entidades de la administración pública federal y validar los indicadores de gestión, en los términos de las disposiciones aplicables;*
- 2) Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo;*
- 3) Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;*
- 4) Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;*
- 5) Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;*
- 6) Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal; VI bis. Dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en los términos de la Ley de la materia, dictando las*

resoluciones conducentes en los casos de duda sobre la interpretación y alcances de sus normas;

- 7) Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;*
- 8) Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;*
- 9) Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;*
- 10) Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño;*
- 11) Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;*
- 12) Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría;*
- 13) Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;*
- 14) Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a*

las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades detectadas;

- 15) Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal, y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables;*
- 16) Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes;*
- 17) Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;*
- 18) Aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones; previo dictamen presupuestal favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; XVIII bis. Establecer normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal;*
- 19) Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal;*
- 20) Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales;*
- 21) Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la Federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto, la Secretaría podrá coordinarse con estados y municipios, o bien con los particulares y con otros países;*
- 22) Administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad;*
- 23) Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la Federación; así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello;*

- 24) *Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente, y XXIV bis. Reivindicar los bienes propiedad de la nación, por conducto del Procurador General de la República; y*
- 25) *Formular y conducir la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquella genere, y*
- 26) *Promover las estrategias necesarias para establecer políticas de gobierno electrónico, y*
- 27) *Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.*

Actualmente esta disposición legal, se encuentra derogado mediante el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2013, en el Artículo Único, donde se reforman los artículos 1o., segundo párrafo; 7o.; 8o.; 10; 13, primer párrafo; 16, primer párrafo; 25; 26; 27; 31, fracciones XII, XIX, XXI, XXIV y XXV; 32, fracciones I, II, IV, V, IX, X, XI, XII, XIII, XIV y XV; 41 y 50; se adicionan los artículos 31, con las fracciones XXII, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX, XXX, XXXI, XXXII, XXXIII y XXXIV; 32, con las fracciones VII y VIII y el 44 y se derogan los artículos 30 Bis; 32, fracciones XIV, XV y XVII; y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar de la siguiente manera: “TRANSITORIOS. Primero.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Segundo.- Las modificaciones previstas en el presente Decreto para los artículos 26, 31, 37, 44, y 50 de esta Ley exclusivamente por lo que se refiere a la desaparición y transferencia de las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, entrarán en vigor en la fecha en que el órgano constitucional autónomo que se propone crear en materia anticorrupción entre en funciones, conforme a las disposiciones constitucionales y legales que le den existencia jurídica. Al expedir los ordenamientos reglamentarios de la reforma constitucional correspondiente, el Congreso de la Unión revisará que el control interno y el sistema integral de control y evaluación gubernamental sean congruentes con las atribuciones que le sean conferidas a dicho órgano y compatibles con las bases y principios del Sistema Nacional de Fiscalización, para lo cual realizará las reformas legales a que haya lugar. Entre tanto se expiden y entran en vigor las disposiciones a que se refiere este artículo, la Secretaría de la Función

Pública continuará ejerciendo sus atribuciones conforme a los ordenamientos vigentes al momento de expedición de este Decreto”.

De la misma manera, esta normatividad contempla a las Entidades Paraestatales, conocidos como Organismos Descentralizados que, como Instituciones además de Autónomas, cuentan con personalidad jurídica, patrimonio propio y son creadas por decreto, como lo refiere el artículo que se cita a continuación:

Artículo 45.- Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.

3.3. Ley Federal de Entidades Paraestatales.

La Ley Federal de Entidades Paraestatales, es aquella reglamentaria del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para el control, funcionamiento y organización de las Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal.

Esta Ley refiere que la administración de los Organismos Descentralizados estará a cargo de un Órgano de Gobierno que podrá ser una Junta de Gobierno o su equivalente, y un Director General, el primero estará integrado por no menos de cinco ni más de quince miembros propietarios y de sus respectivos suplentes.

Esta Ley proporciona algunos ejemplos de aquellos Organismos Descentralizados en su artículo 5º, que dispone lo siguiente:

*Artículo 5o. **El Instituto Mexicano del Seguro Social**, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, el Instituto Nacional de las Mujeres, la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas y los demás organismos de estructura análoga que hubiere, se regirán por sus leyes específicas en cuanto a las estructuras de sus órganos de gobierno*

y vigilancia, pero en cuanto a su funcionamiento, operación, desarrollo y control, en lo que no se oponga a aquellas leyes específicas, se sujetarán a las disposiciones de la presente Ley.

Los Organismos Descentralizados, también llamados Entidades Paraestatales gozan de autonomía de gestión para el cumplimiento de su objeto, y de las metas de sus programas, ello con apoyo del artículo 11 de esta Ley:

Artículo 11.- Las entidades paraestatales gozarán de autonomía de gestión para el cabal cumplimiento de su objeto, y de los objetivos y metas señalados en sus programas. Al efecto, contarán con una administración ágil y eficiente y se sujetarán a los sistemas de control establecidos en la presente Ley y en lo que no se oponga a ésta a los demás que se relacionen con la Administración Pública.

Para la creación de estos organismos, es preciso que tenga los elementos suficientes para que se constituya como tal, y que persiga objetivos a seguir, acorde a lo que fundamentan los artículos 14 y 15 de la Ley en cita:

Artículo 14.- Son organismos descentralizados las personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea: I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias; II. La prestación de un servicio público o social; o III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social.

Artículo 15.- En las leyes o decretos relativos que se expidan por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal para la creación de un organismo descentralizado se establecerán, entre otros elementos:

- I. La denominación del organismo;*
- II. El domicilio legal;*
- III. El objeto del organismo conforme a lo señalado en el artículo 14 de esta Ley;*
- IV. Las aportaciones y fuentes de recursos para integrar su patrimonio así como aquellas que se determinen para su incremento;*
- V. La manera de integrar el Órgano de Gobierno y de designar al Director General así como a los servidores públicos en las dos jerarquías inferiores a éste;*
- VI. Las facultades y obligaciones del Órgano de Gobierno señalando cuáles de dichas facultades son indelegables;*

- VII. Las facultades y obligaciones del Director General, quien tendrá la representación legal del Organismo;*
- VIII. Sus Órganos de Vigilancia así como sus facultades; y*
- IX. El régimen laboral a que se sujetarán las relaciones de trabajo.*

Esta Ley prevé que es necesaria la Inscripción de los Organismos Descentralizados ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, misma que deberá contener, previo a lo citado por el artículo 25 de la Ley de Referencia, el siguiente contenido:

Artículo 25.- En el Registro Público de Organismos Descentralizados deberán inscribirse:

- I. El Estatuto Orgánico y sus reformas o modificaciones;*
- II. Los nombramientos de los integrantes del Órgano de Gobierno así como sus remociones;*
- III. Los nombramientos y sustituciones del Director General y en su caso de los Subdirectores y otros funcionarios que lleven la firma de la entidad;*
- IV. Los poderes generales y sus revocaciones;*
- V. El acuerdo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la dependencia coordinadora del sector en su caso que señale las bases de la fusión, extinción o liquidación, de conformidad con las leyes o decretos que ordenen las mismas; y*
- VI. Los demás documentos o actos que determine el reglamento de este ordenamiento.*

Las Entidades Paraestatales, necesariamente se deben ajustar a lo que se encuentra dispuesto en la Ley de Planeación, al Plan Nacional de Desarrollo, a los programas sectoriales que se deriven del mismo y a las asignaciones de gasto y financiamiento autorizadas para su desarrollo y operación como tal, a su vez cada entidad manejará y erogará sus recursos propios por medio de sus Órganos.

Para la vigilancia y control de los Órganos Descentralizados, cuentan con un Comisario Público Propietario y un Suplente, quien se encargará de la evaluación del desempeño general y por funciones del organismo, realizarán estudios sobre la eficiencia con la que se ejerzan los desembolsos en los rubros de gasto corriente y de inversión, así como en lo referente a los ingresos y, en general, solicitarán la

información y efectuarán los actos que requiera el adecuado cumplimiento de sus funciones.

Dentro de esta normatividad, regula conjuntamente al Órgano Interno de Control, quien forma parte integrante de la estructura de las Entidades Paraestatales, además sus acciones tendrán por objeto apoyar la función directiva y promover el mejoramiento de gestión de la entidad; desarrollarán sus funciones conforme a los lineamientos que emita la Secretaría de la Función Pública, de la cual dependerán los Titulares de dichos Órganos y de sus Áreas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades, atendiendo lo siguiente:

- Recibirán quejas, investigarán y, en su caso, por conducto del Titular del Órgano de Control Interno o del Área de Responsabilidades, determinarán la Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos de la entidad e impondrán las sanciones aplicables en los términos previstos en la ley de la materia, así como dictarán las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los Servidores Públicos de la entidad respecto de la imposición de sanciones administrativas.

Dichos órganos realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante los diversos Tribunales Federales, representando al Titular de la Secretaría de la Función Pública;

- Realizarán sus actividades de acuerdo a reglas y bases que les permitan cumplir su cometido con autosuficiencia y autonomía; y
- Examinarán y evaluarán los sistemas, mecanismos y procedimientos de control; efectuarán revisiones y auditorías, vigilarán que el manejo y aplicación de los recursos públicos se efectúe conforme a las disposiciones aplicables; presentarán al Director General, al Órgano de Gobierno y a las demás instancias internas de decisión, los informes resultantes de las auditorías, exámenes y evaluaciones realizados.

La Secretaría de la Función Pública, se encarga de supervisar el buen desempeño de los Órganos Descentralizados, a través visitas y auditorías; para el caso de encontrar irregularidades de las actividades de éstos, se encargará de realizar lo conducente para corregir las deficiencias u omisiones que detecte.

3.4. Reglamento de la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Este Reglamento, apoya a la Ley Federal de Entidades Paraestatales, en cuanto a la constitución, organización, funcionamiento, control y extinción de las entidades paraestatales.

Por cuanto hace a la constitución y desincorporación de estas entidades, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a propuesta o previa opinión de la dependencia coordinadora de sector, someterá a la consideración del Ejecutivo Federal para el mismo objetivo; para la constitución de Entidades Paraestatales se requerirá, el dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento; para el caso de desincorporaciones, se necesita el dictamen favorable de la Comisión Intersecretarial de Desincorporación. En el caso de la desincorporación de entidades, se deberán observar las mismas formalidades para su creación, seguidamente se llevará a cabo mediante la disolución, liquidación, extinción, fusión, enajenación, o bien, mediante transferencia a las Entidades Federativas.

Así mismo, para la extinción de un Organismo Descentralizado, la Secretaría de Programación y Presupuesto, actualmente fusionada con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o la coordinadora sectorial señalará las bases para el desarrollo del proceso y designara un liquidador quien realizara lo siguiente:

- I. Levantará el inventario de los bienes pertenecientes al organismo;
- II. Someterá al dictamen del auditor designado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, conocida ahora como la Secretaría de la Función Pública, los estados financieros inicial y final de liquidación;
- III. Informará mensualmente a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, así como a la coordinadora sectorial, sobre el avance y el estado que guarde el proceso;
- IV. Levantará el acta de entrega – recepción de los bienes y recursos del organismo, y
- V. Las demás inherentes a su función.

Por cuanto hace al proceso de fusión de Entidades Paraestatales, se observará lo siguiente:

- I. La coordinadora sectorial en los términos de la Ley, señalará las bases conforme a las cuales se desarrollará el proceso;
- II. La entidad que será fusionada levantará el inventario de sus bienes y someterá al dictamen del auditor designado al efecto por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, los últimos estados financieros;
- III. La entidad fusionante informará mensualmente a la Coordinadora de Sector y a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto y de la Contraloría General de la Federación, sobre los avances y estado que guarde el proceso, y;
- IV. La entidad fusionante será responsable de que se formalice la entrega recepción de los bienes y recursos respectivos.

Dentro de esta normatividad, se regula el nombramiento del Titular de una Entidad Paraestatal que incumba al Ejecutivo Federal o a sus dependencias, quien tiene a su cargo instrumentar y ejecutar en sus términos los acuerdos que dicte el órgano de gobierno; cumplir con las disposiciones aplicables; establecer indicadores de gestión y sistemas adecuados de operación, registro, información, seguimiento, control y evaluación de las operaciones de la entidad; instrumentar y supervisar el cumplimiento de programas de modernización, descentralización, desconcentración, simplificación administrativa y de capacitación actualización y entrenamiento de personal, establecer, con autorización del Órgano de Gobierno, los sistemas de administración de personal e incentivos, así como vigilar que los distintos niveles de servidores públicos de la entidad, desarrollen sus actividades.

El Reglamento en comento, precisa que el Titular asignado deberá cumplir necesariamente los siguientes requisitos:

- a) Ser mexicano por nacimiento, no tener parentesco por consanguinidad o afinidad, no tener litigios pendientes, que no se encuentre imposibilitado por sanción del orden penal o administrativo y no ser diputado o senador;

- b) Tener una experiencia no menor de 5 años en el desempeño de cargos de alto nivel decisorio;
- c) No tener participación accionaria o intereses particulares o familiares, en empresas relacionadas con las operaciones de la entidad de que se trate, y
- d) No desempeñar algún otro empleo, cargo o comisión oficial o particular que de alguna manera obstaculice su función.

Así también se reglamenta la operación de las Entidades Paraestatales, mismas que se registrarán por los programas sectoriales en cuya elaboración participen y en su caso por los programas institucionales que las mismas formulen y aprueben sus Órganos de Gobierno, en congruencia con los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.

Este Reglamento, otorga facultades al Comisario Público propietario y un suplente, siendo entre ellas:

- I. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales, así como de las reglamentarias, administrativas y de política general y sectorial que emita el Ejecutivo Federal o sus dependencias en relación con las entidades paraestatales;
- II. Vigilar el cumplimiento de las disposiciones y lineamientos relativos al sistema de control y evaluación gubernamental;
- III. Vigilar la instrumentación y funcionamiento de los sistemas de programación- presupuestación de las entidades paraestatales;
- IV. Vigilar que las entidades paraestatales conduzcan sus actividades conforme al programa sectorial correspondiente, así como que cumplan con lo previsto en el programa institucional;
- V. Promover y vigilar que las entidades establezcan indicadores básicos de gestión en materia de operación, productividad, financieros y de impacto social, que permitan medir y evaluar su desempeño;
- VI. Con base en las autoevaluaciones de las entidades opinar sobre su desempeño general.
- VII. Evaluar aspectos específicos de las entidades paraestatales y hacer las recomendaciones procedentes;

- VIII. Vigilar y dar seguimiento a los procesos de desincorporación de las entidades paraestatales; fungir como representante de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación ante las dependencias, entidades e instancias que Intervengan en estos procesos. Requerir a las instancias involucradas la información necesaria para el cumplimiento de las funciones a su cargo, así como recomendar las medidas que procedan tendientes a promover la conclusión de los procesos con estricto apego a las a las disposiciones aplicables;
- IX. Verificar la debida integración y funcionamiento de los órganos de gobierno de las entidades;
- X. Vigilar que las entidades proporcionen, con la oportunidad y periodicidad que se señale, la información que requiera el Sistema Integral de Información de los Ingresos y Gastos Públicos;
- XI. Solicitar y verificar que se incluyan en el orden del día de las sesiones de los órganos de gobierno de las entidades, los asuntos que consideren necesarios;
- XII. Rendir anualmente al órgano de gobierno o, en su caso, a la asamblea de accionistas, un informe sobre los estados financieros, con base en el dictamen de los auditores externos, y
- XIII. Las demás inherentes a su función y las que les señale expresamente la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, en el ámbito de su competencia.

Por último, se cuenta con un sistema de registro, la cual consiste en que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por medio de su unidad jurídica, tendrá el acceso por medio de un certificado digital y una clave de acceso.

Para el Registro, se seguirán los siguientes pasos:

- I. Los organismos descentralizados al realizar las solicitudes de inscripción, deberán adjuntar los documentos e información relacionados con su solicitud en el sistema electrónico, utilizando el certificado digital y la clave de acceso correspondiente;
- II. El Registro emitirá un acuse de recibo de las solicitudes realizadas, y

- III. En caso de que la inscripción sea procedente, se emitirá la confirmación respectiva; en caso contrario, la solicitud será desechada y se le dará el aviso correspondiente al organismo descentralizado.

Una vez aprobado el Registro del Organismo Descentralizado, tendrá un Apartado de Administración, que contendrá el estatuto orgánico, sus modificaciones, nombramientos, sustituciones, remociones, designaciones, poderes generales, revocaciones de cada Organismo Descentralizado, acuerdo o instrumento equivalente que señale las bases para la desincorporación de la entidad y, en su caso, del documento en el que conste que se ha concluido dicho proceso y demás información general de cada Organismo Descentralizado.

3.5. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado b) del Artículo 123 Constitucional.

Dentro de esta normatividad y para el estudio de esta Ley, se enfocará sobre la regulación de aquellos trabajadores que se encuentran al servicio para el Gobierno Federal y Local, así como de alguna Institución de Gobierno de carácter Federal, al mismo tiempo de sus derechos y obligaciones y además, sobre las medidas disciplinarias para éstos en el ámbito laboral.

Los Servidores Públicos que se encuentran regulados, en seguimiento a lo dispuesto en el Artículo 1º de esta Ley, son los que están dentro de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno Infantil Maximino Ávila Camacho y Hospital Infantil, y de otros Organismos Descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.

Estos trabajadores, por ser parte de alguna Institución referida con anterioridad, cuentan con derechos para tener las condiciones de trabajo que les sean favorables, los cuales en el artículo 14 de la Ley de referencia a *contrario sensu*, son:

- I. Una jornada permitida por esta ley;*
- II. Las labores en condiciones que no sean riesgosas para menores de dieciséis años;*
- III. Una jornada humana para el trabajador y para resguardar la salud de la trabajadora embarazada o el producto de la concepción;*
- IV. Un salario digno establecido para los trabajadores en general, en el lugar donde se presten los servicios, y*
- V. Un plazo inferior de quince días para el pago de sus sueldos y demás prestaciones económicas.*

Además de estos, también gozan de otros derechos que son fundamentales en el desempeño de sus labores y que regula esta Ley, que se mencionan a continuación:

- Nombramiento de su puesto laboral (art. 15);
- Conocer de su traslado de una población a otra, previo pago de gastos de viaje y menaje de casa (Art.16);
- Un día de descanso por cada seis días laborados de la semana (Art. 27)
- Dos periodos vacacionales de diez días después de seis meses de servicios (Art. 30);
- Pago de una prima como complemento del salario por cada cinco años de servicios efectivos prestados hasta llegar a veinticinco (Art. 34, párrafo II);
- Pago de un ciento por ciento más del salario asignado a las horas de jornada ordinaria por las horas extraordinarias de trabajo (Art 39);
- Pago adicional de un veinticinco por ciento sobre el monto de su sueldo presupuestal de los días ordinarios de trabajo por prestar sus servicios durante el día domingo (Art. 40 párrafo II);
- Aguinaldo anual (Art. 42 Bis).

Así como gozan de derechos estos trabajadores del Estado, también tienen obligaciones con la Institución a la que laboran, mismas que a su vez, se establecen cuando comienzan a servir éstos para aquellas, de conformidad a lo que se observa en el Artículo 44 de la Ley en comento, siendo:

- 1) Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos;
- 2) Observar buenas costumbres dentro del servicio;
- 3) Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo;
- 4) Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo;
- 5) Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros;
- 6) Asistir puntualmente a sus labores;
- 7) No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo; y
- 8) Asistir a los institutos de capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia.

Durante el desempeño de sus labores de los Servidores Públicos en una Institución en su jornada laboral, por un acto u omisión de sus actividades, pueden incurrir en una falta que afecta a aquella, es en consecuencia que se decreta una medida disciplinaria por lo cometido, siendo la autoridad competente para imponer aquellas medidas el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, las siguientes:

Artículo 162.- El Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje impondrá correcciones disciplinarias:

- a) A los particulares que faltaren al respeto y al orden debidos durante las actuaciones del Tribunal, y*
- b) A los empleados del propio Tribunal, por las faltas que cometan en el desempeño de sus funciones.*

Artículo 163.- Las correcciones a que alude el artículo anterior serán:

- I. Amonestación;*
- II. Multa que no podrá exceder de cien pesos, y*
- III. Suspensión del empleo con privación de sueldos hasta por tres días.*

Artículo 164.- Las correcciones disciplinarias se impondrán oyendo al interesado y tomando en cuenta las circunstancias en que tuvo lugar la falta cometida.

Artículo 165.- Las infracciones a la presente Ley que no tengan establecida otra sanción, se castigarán con multa hasta de mil pesos.

Es de apreciarse que los Servidores Públicos, son a su vez Trabajadores al Servicio del Estado, por medio de las distintas Dependencias de Gobierno, siendo éste el que les otorga y reconoce sus derechos, así como regula sus obligaciones, a efecto de que el Estado brinde a sus adscritos las mejores condiciones de trabajo para el buen desempeño de las actividades laborales de aquéllos, así como la aplicación de medidas disciplinarias en caso de no cumplir con las relaciones laborales de dicho trabajador con el Estado.

3.6. Ley del Seguro Social.

Anteriormente ya se trató esta Ley, pero en este apartado se tratará de una parte esencial que se encuentra a favor de los derechohabientes del Seguro Social para el caso en que se lleguen a afectar los derechos que tienen en beneficio de dicho seguro.

Se debe hacer referencia que cuando una persona se encuentra inscrita en el Seguro Social, éste debe recibir los beneficios que otorga esta figura, como es la atención médica adecuada, medicamentos y tratamientos para la salud del particular, es por consiguiente que la Institución Médica, como lo es el Instituto Mexicano del Seguro Social y sus Servidores Públicos, es decir, médicos, enfermeros en particular, deben velar por la salud de paciente que se acerque a ellos cuando lo requieran, pero cuando estos beneficios no se otorgan, el particular sufre en su esfera jurídica el derecho a la salud, consagrado en el artículo 4º párrafo

IV de nuestra Carta Magna, por lo que el particular debe defender su derecho que es indispensable.

Dentro de esta normatividad, existe un artículo que defiende el derecho a la salud cuando aquellos servidores incurren en la omisión de la atención debida a aquel, otorgándole la oportunidad de interponer una Queja Administrativa ante el Instituto Mexicano del Seguro Social, ésta se procede a presentar cuando los Servidores Públicos de ésta Institución cometen infracciones u omisiones en su persona, de manera específica, su atención médica; esto lo regula el artículo 296 de la Ley en comento, como lo cito a continuación:

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 impugnado 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.

Es de considerarse entonces, que se puede recurrir ante el Instituto Mexicano del Seguro Social cuando el particular es afectado por los Servidores Públicos de esta Institución, con el propósito de impedir que continúen con aquellas conductas que incurren y que transgreden el derecho a la salud.

3.7. Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Este Reglamento tiene disposiciones que son de carácter general y la observancia de las mismas estará a cargo de los Órganos Superiores, de la Secretaría General, de los órganos Normativos, Colegiados, de Operación Administrativa Desconcentrada y Operativos del Instituto.

En esta normatividad, se encuentran aspectos detallados y sucintos de cada una de las áreas que compone el Instituto Mexicano del Seguro Social, es decir, regula la composición, estructura, funciones y facultades específicas que realizan cada una de las áreas de este Instituto, como se ha mencionado en la estructura el Instituto con anterioridad, pero además, y para el estudio de este tema de estudio, cita a grandes rasgos, el área que se encarga de las controversias del orden jurídico, conocido como el Órgano Interno de Control.

El Reglamento en comento, en particular del artículo 83, habla del Órgano Interno de Control, que forma parte de la estructura integral del IMSS, éste cuenta con un titular designado, quien se auxiliará por los titulares de las áreas de responsabilidades, auditoría interna, quejas, auditoría de control y evaluación y apoyo al buen gobierno, y auditoría de servicios médicos, designados en los mismos términos, además, el Titular del Órgano Interno de Control se auxiliará del Coordinador de Vinculación Operativa, quien ejercerá las funciones que le asigne dicho Titular, del cual dependerá jerárquica y funcionalmente y de los Titulares de las Áreas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades en las delegaciones del Instituto y, en su caso, en las Unidades Médicas de Alta Especialidad, a su vez dependerán jerárquica y funcionalmente del Titular del Órgano Interno de Control.

De igual forma, menciona que el Instituto Mexicano del Seguro Social es quien proporcionará al Titular del Órgano Interno de Control y a los Titulares de las Áreas mencionadas, los recursos humanos, materiales y financieros necesarios para la atención de los asuntos de su competencia, asimismo, los Servidores Públicos del Instituto están obligados a proporcionarles el auxilio que requieran para el desempeño de sus facultades, en los términos de la legislación aplicable.

Más adelante, y dentro de lo que dispone el siguiente Reglamento, se encuentran las facultades específicas que realiza el Titular del Órgano Interno de Control, así como de los Titulares de las áreas de Responsabilidades, Auditoría Interna, Quejas, Auditoría de Control y Evaluación y apoyo al buen Gobierno, y Auditoría de Servicios Médicos.

3.8. Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

Comenzando a hablar sobre Instituciones que se encargan de observar toda conducta u omisión de los Servidores Públicos, se encuentra una Secretaría encargada de la vigilancia de la actividad de éstos, conocida como la Secretaría de la Función Pública, como se ha mencionado con anterioridad, pero en este contexto, se debe conocer la composición de esta Secretaría, cómo funciona y, cómo es que se encuentra en constante observancia de la actividad de los Servidores Públicos.

Este Reglamento, tiene por objeto el desempeño de las atribuciones y facultades que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás ordenamientos legales aplicables en la materia, la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas, la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República.

En términos de este Reglamento, de forma específica, en su artículo 3º, la Secretaría de la Función Pública se encuentra conformada de la siguiente manera:

A. Unidades Administrativas:

I. Subsecretaría de Control y Auditoría de la Gestión Pública;

II. Subsecretaría de Atención Ciudadana y Normatividad;

III. Subsecretaría de la Función Pública;

IV. Oficialía Mayor;

V. Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control;

VI. Unidad de Asuntos Jurídicos:

a. Dirección General Adjunta de Legislación y Consulta;

b. Dirección General Adjunta Jurídico Contenciosa;

c. Dirección General Adjunta de Asuntos Penales, y

d. Dirección General Adjunta de Servicios e Innovación Jurídicos;

VII. Unidad de Políticas de Transparencia y Cooperación Internacional;

VIII. Unidad de Gobierno Digital;

- IX.** *Unidad de Política de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal:*
 - a. *Dirección General del Servicio Profesional de Carrera;*
 - b. *Dirección General de Información de Recursos Humanos en la Administración Pública Federal, y*
 - c. *Dirección General de Desarrollo Humano y Organización de la Administración Pública Federal;*
- X.** *Unidad de Políticas de Mejora de la Gestión Pública;*
- XI.** *Unidad de Evaluación de la Gestión y el Desempeño Gubernamental;*
- XII.** *Unidad de Control de la Gestión Pública;*
- XIII.** *Unidad de Auditoría Gubernamental:*
 - a. *Dirección General Adjunta de Planeación y Normatividad;*
 - b. *Dirección General Adjunta de Verificaciones y Seguimientos, y*
 - c. *Dirección General Adjunta de Auditorías Directas;*
- XIV.** *Unidad de Control y Auditoría a Obra Pública:*
 - a. *Dirección General Adjunta de Planeación y Control de Recursos para Auditoría a Obra Pública, y*
 - b. *Dirección General Adjunta de Auditoría a Obra Pública;*
- XV.** *Unidad de Operación Regional y Contraloría Social;*
- XVI.** *Unidad de Normatividad de Contrataciones Públicas:*
 - a. *Dirección General Adjunta de Apoyo a las Contrataciones;*
 - b. *Dirección General Adjunta de Normatividad de Contrataciones, y*
 - c. *Dirección General Adjunta de Estudios Jurídicos en Contrataciones Públicas;*
- XVII.** *Unidad de Política de Contrataciones Públicas;*
- XVIII.** *Unidad de Atención Ciudadana;*
- XIX.** *Contraloría Interna:*
 - a. *Dirección General Adjunta de Responsabilidades e Inconformidades:*
 - i. *Dirección de Responsabilidades e Inconformidades A, y*
 - ii. *Dirección de Responsabilidades e Inconformidades B;*
 - b. *Dirección General Adjunta de Quejas, Denuncias e Investigaciones;*
 - c. *Dirección General Adjunta de Auditoría, y*
 - d. *Dirección General Adjunta de Control y Evaluación;*
- XX.** *Dirección General de Comunicación Social;*
- XXI.** *Dirección General de Auditorías Externas;*
- XXII.** *Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial:*
 - a. *Dirección General Adjunta de Responsabilidades:*
 - i. *Dirección de Responsabilidades A;*
 - ii. *Dirección de Responsabilidades B;*
 - iii. *Dirección de Responsabilidades C;*

Como se puede apreciar, se encuentran distintas áreas que se encargan de cada función, pero se observa que también regula a los Titulares de Órganos Internos de Control, es de referir entonces que también se encuentra a cargo de esta Área y que se encuentra al pendiente de toda actividad que se realiza en el Órgano Interno de Control en el Instituto Mexicano del Seguro Social, como se observa en el Artículo 80 del Reglamento, las cuales son las siguientes:

I. Titulares de las Áreas de Responsabilidades:

- a. Citar al presunto responsable e iniciar e instruir el procedimiento de investigación, a fin de determinar las responsabilidades a que haya lugar e imponer, en su caso, las sanciones aplicables en los términos del ordenamiento legal en materia de responsabilidades y determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, si así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones, de conformidad con lo previsto en el referido ordenamiento;*
- b. Llevar los registros de los asuntos de su competencia y expedir las copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos;*
- c. Dictar las resoluciones en los recursos de revocación interpuestos por los servidores públicos respecto de la imposición de sanciones administrativas, así como realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al Secretario;*
- d. Recibir, instruir y resolver las inconformidades interpuestas por los actos que contravengan las disposiciones jurídicas en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública y servicios relacionados con la misma, con excepción de aquéllas que deba conocer la Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas, por acuerdo del Secretario;*
- e. Iniciar, instruir y resolver el procedimiento de investigaciones de oficio, si así lo considera conveniente por presumir la inobservancia de las disposiciones contenidas en las disposiciones mencionadas en el numeral anterior;*
- f. Tramitar, instruir y resolver los procedimientos administrativos correspondientes e imponer las sanciones a los licitantes, proveedores y contratistas en los términos de las disposiciones jurídicas en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública y servicios relacionados con la misma e informar a la Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas sobre el estado que guarde la tramitación de los expedientes de sanciones que sustancie, con excepción de los asuntos que aquélla conozca;*

- g. Tramitar los procedimientos de conciliación en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública y servicios relacionados con la misma derivados de las quejas que presenten los proveedores o contratistas por incumplimiento a los contratos o pedidos celebrados por las dependencias, las entidades y la Procuraduría, en los casos en que por acuerdo del Secretario así se determine. Para efecto de lo anterior, podrán emitir todo tipo de acuerdos, así como presidir y conducir las sesiones de conciliación y llevar a cabo las diligencias, requerimientos, citaciones, notificaciones y prevenciones a que haya lugar;*
- h. Instruir los recursos de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones de inconformidades e investigaciones de oficio, así como en contra de las resoluciones por las que se impongan sanciones a los licitantes, proveedores y contratistas en los términos de las leyes de la materia y someterlos a la resolución del titular del órgano interno de control;*
- i. Formular requerimientos, llevar a cabo los actos necesarios para la atención de los asuntos en materia de responsabilidades, así como solicitar a las unidades administrativas la información que se requiera, y*
- j. Las demás que las disposiciones legales y administrativas le confieran y las que le encomienden el Secretario y el titular del órgano interno de control correspondiente;...*

En este Reglamento, faculta entre otras funciones, al Titular del Órgano Interno de Control en el Instituto Mexicano del Seguro Social, a iniciar el Procedimiento de Investigación a todo aquel Servidor Público adscrito a éste Instituto, a fin de encontrar y determinar su Responsabilidad, imponiendo una sanción como medida disciplinaria, pero para que se determine la responsabilidad, se sigue el procedimiento sancionador especificado en el siguiente capítulo.

3.9. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ésta presente Ley se encarga, en términos del Artículo 1º y 2º, de reglamentar a los Servidores Públicos contemplados en el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de:

- l. Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público;*

- II. *Las obligaciones en el servicio público;*
- III. *Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público;*
- IV. *Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones, y*
- V. *El registro patrimonial de los servidores públicos.*

Esta normatividad, faculta a los Contralores Internos y los Titulares de las Áreas de Auditoría, de Quejas y de Responsabilidades de los Órganos Internos de Control de las dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso, de los procedimientos y recursos que ante ellos se presenten.

A fin de que los Servidores Públicos cumplan con su empleo, cargo o comisión, debe seguir los principios que rigen su actuar, entre ellos lo que dispone esta Ley:

ARTICULO 7.- Será responsabilidad de los sujetos de la Ley ajustarse, en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, a las obligaciones previstas en ésta, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público.

Los Servidores Públicos, de forma específica, adscritos al Instituto Mexicano del Seguro Social, deben cumplir con las obligaciones que son:

ARTÍCULO 8.- Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones:

- I. *Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;*
- II. *Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;*
- III. *Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;*
- IV. *Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando*

la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;

- V. Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;*
- VI. Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;*
- VII. Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;*
- VIII. Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;*
- IX. Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;*
- X. Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;*
- XI. Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.
El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;*
- XII. Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona*

física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

- XIII. *Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;*
- XIV. *Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;*
- XV. *Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;*
- XVI. *Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;*
- XVII. *Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;*
- XVIII. *Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;*
- XIX. *Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le competa la vigilancia y defensa de los derechos humanos. En el cumplimiento de esta obligación, además, el servidor público deberá permitir, sin demora, el acceso a los recintos o instalaciones, expedientes o documentación que la institución de referencia considere necesario revisar para el eficaz desempeño de sus atribuciones y corroborar, también, el contenido de los informes y datos que se le hubiesen proporcionado;*
- XX. *Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;*

- XXI. *Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;*
- XXII. *Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;*
- XXIII. *Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y*
- XXIV. *Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.*

Ahora bien, como lo indica este apartado, se habla sobre la determinación de la Responsabilidad de los Servidores Públicos, de manera especial de todo aquel Medico que se encuentra al servicio de una Institución de Gobierno, de tal manera que la conducta indebida en que incurra el Servidor Público de dicha institución, se tendrá como consecuencia la imposición de una medida disciplinaria consistente en:

ARTÍCULO 13.- Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

I.- Amonestación privada o pública;

II.- Suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días ni mayor a un año;

III.- Destitución del puesto;

IV.- Sanción económica, e

V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público. Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de tres meses a un año de inhabilitación.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite.

Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos. En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución. En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XVI, XIX, XIX-C, XIX-D, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

Dichas sanciones las puede determinar el Contralor Interno y los Titulares de las Áreas de Auditoría, de Quejas y principalmente, el de Responsabilidades, mismas que se encuentran adscritas a una Dependencia de Gobierno, por lo que al comenzar a realizar el Procedimiento Investigador y Sancionador para determinar la sanción correspondiente, deben seguir las condiciones que determina esta Ley, con el objetivo de que se encuentre fundado y motivado, justificando las razones por las que determinan la sanción, como lo refiere el artículo que se transcribe:

Artículo 14.- Para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, que a continuación se refieren:

I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella;

II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

III.- El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;

IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

V.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y

VI.- El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Para los efectos de la Ley, se considerará reincidente al servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el artículo 8 de la Ley, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal.

Toda sanción que se imponga al Servidor Público, debe ser conforme a la gravedad de su conducta irregular, misma que puede acompañar de una sanción económica, conforme a lo que determine el Titular.

En contra de la sanción definitiva que determine el Titular del Área de Responsabilidades de una Institución de Gobierno, el Servidor Público adscrito podrá interponer el Recurso de Revocación, el cual podrá presentarlo ante la Autoridad Administrativa de comento, para que resuelva sobre dicho recurso, o en su caso, presentar escrito de demanda e iniciar el Juicio de Nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por ser ámbito de su competencia como lo refieren los artículos de los siguientes ordenamientos legales:

La Ley de comento, en cuanto hace al recurso de revocación, cita textualmente:

ARTÍCULO 26.- El recurso de revocación se interpondrá ante la propia autoridad que emitió la resolución, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación respectiva.

La tramitación del recurso se sujetará a las normas siguientes:

I.- Se iniciará mediante escrito en el que deberán expresarse los agravios que a juicio del servidor público le cause la resolución, así como el ofrecimiento de las pruebas que considere necesario rendir;

II.- La autoridad acordará sobre la admisibilidad del recurso y de las pruebas ofrecidas, desechando de plano las que no fuesen idóneas para desvirtuar los hechos en que se base la resolución, y

III.- Desahogadas las pruebas, si las hubiere, la autoridad emitirá resolución dentro de los treinta días hábiles siguientes, notificándolo al interesado en un plazo no mayor de setenta y dos horas.

Ahora bien, la Ley Federal de Proceso Contencioso Administrativo, determina lo siguiente:

ARTÍCULO 10.- En las dependencias y entidades se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas o denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

Las quejas o denuncias deberán contener datos o indicios que permitan advertir la presunta responsabilidad del servidor público.

La Secretaría establecerá las normas y procedimientos para que las quejas o denuncias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia.

El Procedimiento Administrativo de Investigación y Sancionador que sigue el Titular del Área de Responsabilidades en una Institución de Gobierno, se apega conforme a lo que dispone esta Ley que, para el caso que nos incumbe, se comenzará a enfocar en el siguiente apartado, la sanción correspondiente que determina el Órgano Interno de Control en el Instituto Mexicano del Seguro Social, mismo que para realizar dicho Procedimiento, se sigue conforme a lo dispuesto en el Artículo 21 de esta Ley, de manera específica por el Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en el Instituto Mexicano del Seguro Social. Este proceso se conocerá en el capítulo siguiente, por ser el tema de gran relevancia y que es motivo de análisis de la presente investigación.

CAPÍTULO 4

REFORMA AL ARTÍCULO 21 FRACCIÓN V, DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

4.1. Artículo 21 Fracción V, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En base a lo que se ha analizado en los capítulos referidos con anterioridad como la figura del Servidor Público, la Responsabilidad de éste, la estructura del Instituto Mexicano del Seguro Social, la normatividad jurídica de las facultades de la Secretaria de la Función Pública, del Instituto Mexicano del Seguro Social y el fundamento que otorga al Órgano Interno de Control en el Instituto Mexicano del Seguro Social para imponer la sanción administrativa, esta información se relacionará con la figura del Médico como Servidor Público adscrito al Instituto Mexicano del Seguro Social, la normatividad que regula su actuar y las medidas disciplinarias por actos o hechos que perjudican al particular y la repercusión que se tiene por su indebido actuar.

El Procedimiento de Investigación y Sancionador que se sigue en el Órgano Interno de Control en el Instituto Mexicano del Seguro Social, parte de la Queja o Denuncia que recibe dicho Órgano por parte del particular que se encuentra afectado por la conducta de un Médico adscrito a una Clínica del IMSS, siendo entonces que la queja presentada llega al Titular del Área de Responsabilidades del referido Órgano para que éste, en auxilio con el Área de Quejas, comienza la investigación de la probable responsabilidad del Médico, de tal forma que el Jefe del Área de Quejas corrobora los hechos denunciados por medio de todos los elementos necesarios, ya sean informes médicos, incluso el mismo expediente clínico del paciente. Una vez teniendo los elementos suficientes, se obtiene copia certificada de dichos documentos de la clínica adscrita al IMSS y se dan a conocer estos documentos al Titular del Área de Responsabilidades para determinar la probable responsabilidad o, en su caso, la absolución de los cargos, por lo que en caso de encontrar responsabilidad, el Instituto Mexicano del Seguro Social indemniza al particular afectado para reparar el daño ocasionado y, en

consecuencia, el Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en el Instituto Mexicano del Seguro Social, comienza el Procedimiento de Investigación y Sancionador en contra del Médico responsable, con apoyo del Jefe del Área de Responsabilidades de la Institución, como lo determina la Tesis Aislada que se transcribe:

Registro No. 168 753, [J]; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVIII, Septiembre de 2008; Pág. 263. 2a./J. 135/2008.

TITULARES DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES. DEPENDEN JERÁRQUICAMENTE DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, POR LO QUE LA FUNDAMENTACIÓN DE SU COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONAR A LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE LABORAN EN ESAS ENTIDADES, NO REQUIERE LA CITA DE LAS NORMAS QUE LOS VINCULEN CON ÉSTAS. Conforme a los artículos 37, fracciones XII y XVII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 2, apartado C, y 64, fracción I, punto 1, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, vigente hasta el 27 de mayo de 2005; 3, apartado D, 63 y 67, fracción I, puntos 1 y 7, del Reglamento Interior de la indicada Secretaría vigente a partir del 28 de mayo de 2005; y 62, fracción I, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal dependen jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de la Función Pública, quien establecerá los lineamientos conforme a los que dichos órganos desarrollarán sus funciones, los cuales podrán recibir quejas, investigar y, en su caso, por conducto del titular del Órgano Interno de Control o del Área de Responsabilidades, determinar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la entidad e imponer las sanciones aplicables en los términos previstos en la Ley de la materia, así como dictar las resoluciones en los recursos de revocación interpuestos por los servidores públicos de la entidad respecto de las sanciones administrativas impuestas. En ese tenor, los titulares de los Órganos Internos de Control cuentan con existencia legal y facultades para conocer de las responsabilidades de los servidores públicos que laboran en la entidad a la que fueron asignados e imponer las sanciones correspondientes, consecuentemente, la fundamentación de su competencia para llevar a cabo los actos precisados no requiere la cita de las normas que los vinculen con las entidades a las que están asignados.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 70/2008-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo, Tercero y Cuarto, todos del Décimo Primer Circuito y el Primero en Materia Administrativa del Primer Circuito. 3 de septiembre de 2008. Cinco votos. Ponente: José Fernando Franco González Salas. Secretario: Agustín Tello Espíndola.

Tesis de jurisprudencia 135/2008. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión privada del diecisiete de septiembre de dos mil ocho.

En base a la Tesis citada, se inicia el Procedimiento de Investigación y Sancionador que contempla el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que se refiere a continuación:

Artículo 21.- La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:

I. Citará al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad en los términos de la Ley, y demás disposiciones aplicables.

En la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; la autoridad ante la cual se desarrollará ésta; los actos u omisiones que se le imputen al servidor público y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor.

Hecha la notificación, si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.

La notificación a que se refiere esta fracción se practicará de manera personal al presunto responsable.

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles;

II. Concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen;

III. Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades;

IV. Durante la sustanciación del procedimiento la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, podrán practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas la información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad, estando obligadas éstas a proporcionarlas de manera oportuna.

Si las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advirtieran datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias, y

V. Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute.

La determinación de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades hará constar expresamente esta salvedad.

La suspensión temporal a que se refiere el párrafo anterior suspenderá los efectos del acto que haya dado origen a la ocupación del empleo, cargo o comisión, y regirá desde el momento en que sea notificada al interesado.

La suspensión cesará cuando así lo resuelva la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento a que se refiere el presente artículo en relación con la presunta responsabilidad del servidor público. En todos los casos, la suspensión cesará cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.

En el supuesto de que el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los hechos que se le imputan, la dependencia o entidad donde preste sus servicios lo restituirán en el goce de sus derechos y le cubrirán las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que se halló suspendido.

Se requerirá autorización del Presidente de la República para dicha suspensión si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbe al Titular del Poder Ejecutivo. Igualmente, se requerirá autorización de la Cámara de Senadores, o en su caso de la Comisión Permanente, si dicho nombramiento requirió ratificación de aquélla en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En caso de que la Secretaría, por cualquier medio masivo de comunicación, difundiera la suspensión del servidor público, y si la resolución definitiva del procedimiento fuere de no responsabilidad, esta circunstancia deberá hacerse pública por la propia Secretaría.

Cuando el Órgano Interno de Control en el Instituto Mexicano del Seguro Social, por medio de su Titular del Área de Responsabilidades, comienza el Procedimiento de Investigación al Médico adscrito, éste dará conocimiento a la Secretaría de la Función Pública, para que dicha Institución se encuentre enterado de la situación del médico investigado y su situación legal, así como la medida disciplinaria que se imponga a dicho servidor público, con el propósito de hacer valer la sanción al Servidor Público o, en su caso, que se encuentre instruido de la determinación de la no responsabilidad.

4.2. Sanción que establece el Artículo 21 Fracción V, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Como se precisó con anterioridad, el Procedimiento de Investigación y Sancionador que inicia el Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en el Instituto Mexicano del Seguro Social, se apega a lo que precisa el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, previa a la citación del Médico, con el objetivo de comenzar el Procedimiento de Investigación, como lo determina la Tesis que se cita:

Registro No. 2 005 321, [J]; 10a. Época; Plenos de Circuito; Gaceta S.J.F.; Libro 2, Enero de 2014, Tomo III; Pág. 2524. PC.I.A. J/3 A (10a.).

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA CITACIÓN AL PROCEDIMIENTO PREVISTO POR EL ARTÍCULO 21 DE LA LEY RELATIVA PUEDE SER REALIZADA TANTO POR EL TITULAR DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL COMO POR EL TITULAR DEL ÁREA DE RESPONSABILIDADES DEL PROPIO ÓRGANO, AL TRATARSE DE UNA FACULTAD CONCURRENTE ENTRE AMBAS AUTORIDADES.

*Conforme al artículo 21, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, tanto el titular del **órgano interno de control** como el titular del área de responsabilidades de ese **órgano** están facultados, indistintamente, para emitir el citatorio con que inicia el trámite del procedimiento para investigar y sancionar las posibles faltas administrativas en que incurran los servidores públicos, al tratarse de una potestad concurrente; lo anterior se corrobora de la circunstancia de que, en términos del artículo 63, fracción I, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de diciembre de dos mil tres, cuyo texto coincide esencialmente con el del diverso 79, fracción I, del reglamento divulgado en el referido medio oficial el quince de abril de*

dos mil nueve, el titular del **órgano interno de control** tiene la facultad de investigar y fincar las responsabilidades a que haya lugar, e imponer las sanciones respectivas, por lo que es competente para citar al presunto infractor al procedimiento correspondiente, dado que precisamente la investigación y la eventual imposición de sanciones tendrán lugar a través del procedimiento que comienza con la citación, que sirve como emplazamiento.

PLENO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

CONTRADICCIÓN DE TESIS 19/2013. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Sexto y Décimo Tercero, ambos en Materia Administrativa del Primer Circuito. 21 de octubre de 2013. Unanimidad de diecisiete votos. Ausente: Jorge Arturo Camero Ocampo. Ponente: Joel Carranco Zúñiga. Secretario: Diego Alejandro Ramírez Velázquez.

Ahora bien, dentro del Artículo 21, se contempla un apartado especial que otorga la facultad de imponer una sanción provisional al médico infractor durante la etapa de investigación, como lo prevé la fracción V al señalar que:

- v. *Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute.*

Es de esta manera, que la Ley en cita otorga facultades discrecionales al Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en el Instituto Mexicano del Seguro Social para imponer la sanción consistente en la suspensión temporal del Médico hasta en tanto se determina la situación en la que se encuentra en el IMSS, es decir, se impone esta medida disciplinaria durante las investigaciones para la determinación de la Responsabilidad del Médico que realizó una conducta sancionada por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y se devolverán sus derechos al trabajador en el caso de encontrar libre de los cargos al Médico, en el caso contrario, la suspensión se retira y además, se impone la sanción correspondiente, conforme al Artículo 13 de esta Ley.

4.3. Contrariedad del Artículo 21 Fracción V, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con los Artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Una vez que se ha analizado el artículo 21 fracción V de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se debe observar que, si bien es cierto que el procedimiento que se sigue para la imposición de una sanción tiene el objetivo de impedir la continuación de la conducta irregular del Médico como Servidor Público, además de procurar que se resuelva sobre la existencia de dicha conducta, también lo es que, dentro de este procedimiento sancionador existe una contrariedad que incluso se observa la violación en la defensa de sus derechos del Médico, es decir, se aprecia dentro de una fracción un elemento que perjudica a un Médico en su Esfera Jurídica durante el procedimiento de investigación, como se puede observar y se debe resaltar a continuación:

Artículo 21.- La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:

*V. Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades **podrán determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones.** La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute. La determinación de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades hará constar expresamente esta salvedad.*

Dentro de esta fracción se observa que se otorga la facultad discrecional para que el Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en el Instituto Mexicano del Seguro Social, imponga la medida de la suspensión del Médico en el goce de sus derechos como Servidor de dicha Institución, en tanto se resuelva y determine este Titular de la existencia de una conducta del Servidor que afectó al particular, misma que para el caso de que no existiere dicha Responsabilidad, se deje de imponer dicha medida y se restituyan los derechos que

indebidamente fueron afectados; sin embargo, dicha medida perjudica en su totalidad en la Esfera Jurídica del Médico, ya que si bien se precisa lo que establece el Artículo 16 Constitucional, al decir:

*Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, **sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.***

Refiere el citado artículo que todo acto debe estar debidamente fundado y motivado, como es el caso de la resolución definitiva que impone y emite este Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en el Instituto Mexicano del Seguro Social, acto que está relacionado con lo que regula el Artículo 14 de la Carta Magna al referir:

*Artículo 14. A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna. Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, **sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho.***

De dicho artículo, precisa que nadie puede ser privado de sus derechos, sino mediante juicio ante los Tribunales competentes, como es en este caso el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por su ámbito de su competencia, por lo que es un acto violatorio en su Esfera Jurídica.

Por lo anterior, es de referirse que ciertamente la medida que impone el Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en el Instituto Mexicano del Seguro Social, consistente en la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión dentro del IMSS, es emitida con fundamento en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y motivada por la conducta irregular del Servidor Público, también es cierto que dicha sanción viola los derechos del Servidor Público al no poder contar con un medio de defensa legal que proteja sus derechos como Servidor Público, mismos que al hacerse valer ante nuestros altos Tribunales de Justicia, declaran procedente dicho acto administrativo al emitirse dicha medida provisional fundada y motivada, además de reconocer que

se está siguiendo otro proceso, como lo indica el precepto legal contenido en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo:

ARTÍCULO 8o.- Es improcedente el juicio ante el Tribunal en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:

...

V. Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal.

Asimismo, cuando el Médico que se encuentra con la suspensión temporal impuesta durante el procedimiento de Investigación, trata de defender sus derechos ante los Juzgados de Distrito por medio del Amparo Indirecto, puesto que se ven notoriamente afectados en sus derechos como Trabajador y Servidor Público; no obstante, este Juicio de Garantías es desechado por la disposición que contempla el numeral 107, fracción III, inciso a) que a la letra dice:

Artículo 107. El amparo indirecto procede:

...

II. Contra actos, omisiones o resoluciones provenientes de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, siempre que se trate de:

*a) **La resolución definitiva** por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso, trascendiendo al resultado de la resolución;...*

Esta medida provisional que es determinada por el Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en el Instituto Mexicano del Seguro Social, no toma en cuenta que se impone en contra del derecho al ejercicio de su profesión, es decir, que durante el Procedimiento de Investigación del Médico adscrito al Instituto Mexicano del Seguro Social, el Médico es sancionado por una Autoridad Administrativa, sin ser de carácter Jurisdiccional y, sin contar con una resolución que sea con la característica de ser definitiva de dicha Autoridad Administrativa, por lo que, al no contar dicha medida con el carácter de **definitiva** en la resolución del Órgano Interno de Control en el Instituto Mexicano del Seguro Social, dicha medida disciplinaria resulta del todo ilegal, como lo señalan las Tesis Aisladas que se transcriben:

Registro 289984. Pleno. Quinta Época. Semanario Judicial de la Federación. Tomo IV, Pág. 1119.

AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS. Carecen de facultades para privar de sus posesiones o derechos, a los particulares, lo que no puede hacerse sino por la autoridad judicial y en los términos que la Constitución previene.

Amparo administrativo en revisión. Landino Crispiniano. 6 de junio de 1919. Unanimidad de once votos. La publicación no menciona el nombre del ponente.

Registro No. 363 051. POSESIONES Y DERECHOS. Localización: [TA]; 5a. Época; 3a. Sala; S.J.F.; Tomo XXXIV; Pág. 905.

POSESIONES Y DERECHOS. Nadie puede ser privado de ellos, sino mediante el juicio que fija el artículo 14 constitucional; además, debe entenderse que las ejecutorias que se dictan en el juicio de garantías, y que amparan en la posesión de una cosa, se refieren exclusivamente a la posesión actual, para el efecto de que no sea privado de ella el quejoso, sin prejuzgar, por tanto, sobre las acciones posesorias o reivindicatorias que contra el mismo se puedan ejercitar. Contra esto no es de argumentarse la tesis sostenida en la ejecutoria pronunciada en el amparo pedido por Landino Crispiniano, que aparece en la página 1119 del tomo IV de la Quinta Época, del Semanario Judicial de la Federación, y en la que se dijo que las disposiciones del artículo 14 constitucional, implican la idea de privación definitiva y no la de privación transitoria de la propiedad o de la posesión; porque en dicho amparo se reclamaba la acción de las autoridades, tendiente a impedir que una cosecha saliera del terreno en que se encontraba, mientras se resolvía si dicha cosecha pertenecía al quejoso o a los terrenos del ejido respectivo.

Amparo civil en revisión 908/31. Garza Constancio de la. 4 de febrero de 1932. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Francisco H. Ruiz. La publicación no menciona el nombre del ponente.

En este orden de ideas, se observa que la medida provisional que impone el Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en el Instituto Mexicano del Seguro Social durante la etapa de Investigación que inicia en contra de un Médico adscrito a dicha Institución, es una medida que perjudica en su totalidad sus derechos que goza como Servidor Público del Estado, por ser una medida que resulta provisional, sin ser de carácter definitivo, por lo que ese acto administrativo carece de legalidad, ya que si bien es cierto que cuenta con fundamentación y motivación, también lo es que dicho acto se cataloga como un acto de molestia y de privación en su persona y en sus derechos desde el momento en que dicha

dependencia como Autoridad Administrativa emite la suspensión provisional y ésta la ejecuta en contra de dicho Servidor Público.

4.4. Importancia de reformar el Artículo 21 Fracción V, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

La sanción que impone el Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en el Instituto Mexicano del Seguro Social, es una medida que, como ya se precisó con anterioridad, es una facultad discrecional y que la puede imponer en tanto se lleva a cabo el Procedimiento de Investigación y que al mismo tiempo, es violatoria a sus derechos como Servidor Público, por lo que no hay medio de defensa legal que resuelva la medida provisional impuesta al Médico adscrito al IMSS, además de que priva al Médico en el goce de sus derechos como Servidor Público de dicha dependencia.

Por todo lo analizado con anterioridad al tema de comentario, es de referirse que es de gran importancia el reformar el Artículo 21 Fracción V, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por las siguientes cuestiones:

1.- Dejará de ser acto de molestia y de privación en los derechos del Médico adscrito al IMSS. Con la reforma a ese apartado, el referido Titular no podrá emitir y ejecutar actos de molestia y de privación en los derechos del Servidor Público, puesto que la medida provisional se impone sin contar con una resolución por parte de la Autoridad Administrativa que conoce y a su vez sea definitiva, que resuelva y concluya totalmente la situación en la que se encuentra el Servidor Público durante el Procedimiento de Investigación, es decir, si es responsable de una conducta irregular o se encuentre absuelto de la acusación que se hace en su persona, misma que no cuenta con un medio de defensa legal que haga valer el Médico adscrito a esa dependencia, perjudicándolo en su totalidad.

2.- Impedirá que se priven los derechos del Médico durante el Procedimiento de Investigación. Al modificar el apartado de dicho Artículo,

también frenará la privación de los derechos del Médico en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión, hasta en tanto el Titular en comento emita una resolución final que, como lo indica, resuelva el conflicto en el que se encuentra dicho Servidor Público.

3.- Eliminaré la facultad discrecional de imponer la suspensión temporal por parte del Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en el Instituto Mexicano del Seguro Social. Como se demostró anteriormente, al ser esta facultad discrecional un acto de molestia y de privación que se impone de forma provisional hasta en tanto se resuelva el Procedimiento de Investigación, esta medida se pretende eliminar, para que el citado Titular resuelva a la brevedad el conflicto en el que se encuentra el Médico, es decir, determine definitivamente si el Médico es responsable de la conducta irregular, o es absuelto de dicho cargo, con el fin de que al emitir la resolución definitiva, se haga saber a éste la sanción que se puede imponer o es libre de todo cargo, siendo entonces que en el caso de imponer una sanción definitiva, cuente con éste carácter, impidiendo la imposición de la medida provisional que, como se comentó, resulta ser ilegal.

Por lo anterior, propongo que se realice la reforma a la fracción V del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a efecto de que en la estructura de dicho artículo, quede de la siguiente manera:

Artículo 21.- La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades impondrán las sanciones administrativas a que se refiere este Capítulo mediante el siguiente procedimiento:

I. Citará al presunto responsable a una audiencia, notificándole que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad en los términos de la Ley, y demás disposiciones aplicables.

En la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; la autoridad ante la cual se desarrollará ésta; los actos u omisiones que se le imputen al servidor público y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor.

Hecha la notificación, si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputan.

La notificación a que se refiere esta fracción se practicará de manera personal al presunto responsable.

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles;

II. Concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen;

III. Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades resolverán dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes sobre la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas correspondientes y le notificará la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles. Dicha resolución, en su caso, se notificará para los efectos de su ejecución al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles.

La Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles, cuando exista causa justificada a juicio de las propias autoridades;

IV. Durante la sustanciación del procedimiento la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, podrán practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público denunciado, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas la información y documentación que se relacione con la presunta responsabilidad, estando obligadas éstas a proporcionarlas de manera oportuna.

Si las autoridades encontraran que no cuentan con elementos suficientes para resolver o advirtieran datos o información que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, podrán disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias, y

V. Durante la conducción o continuación de las investigaciones de los hechos que realice la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades al servidor público acusado de los hechos, éste continuará con el desempeño del empleo, cargo o comisión que ocupa hasta en tanto se dicte resolución definitiva, misma que se pronunciará conforme al estudio y valoración de las pruebas desahogadas en la audiencia; en caso de que la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades imponga una sanción al servidor público por la responsabilidad de los hechos que se le atribuyen, se emitirá tomando en consideración el contenido de los artículos 13 y 14 de esta Ley.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Toda aquella persona que sea Servidor Público, debe ser un profesional capacitado de las actividades que va a desempeñar en la Institución a la que va a laborar, cómo las realizará, los derechos que gozará y las obligaciones que tendrá que cumplir, asimismo, la Institución en la que se encuentre adscrita tendrá que señalar primordialmente a dicho servidor público, que está actuando a nombre de la Institución y en favor de la sociedad; asimismo, en caso de cometer algún acto que afecte a un particular y que sea causa de responsabilidad, será acreedora a la sanción correspondiente de acuerdo a la conducta cometida, con el propósito de evitar cualquier conflicto con los particulares y el Servidor Público.

SEGUNDA. Cuando un Servidor Público comete una falta, da origen a una Responsabilidad específica y de distinta forma, es decir, la conducta del servidor público cometida en repercusión de un particular o en contra una Institución Gubernamental, contiene elementos que pueden encuadrar con las sanciones del orden Penal, Civil, Política, Laboral y Administrativa, por consecuencia, se debe analizar minuciosamente qué clase de Responsabilidad se encuentra el Servidor Público infractor, a fin de adecuar el procedimiento sancionador correspondiente y se sancione conforme a la conducta y al tipo de responsabilidad en que se encuentra.

TERCERA. Por cuanto hace a la Responsabilidad Política, esta pretende sancionar a los Servidores Públicos encargados de la administración del Gobierno, por ejemplo, a un Diputado que no cumple con sus actividades y de su buen despacho, además, se observa que este tipo de procedimiento es lento para determinar la Responsabilidad Política e incluso, en el mismo procedimiento no se determina como tal, que exista una responsabilidad, por lo que se concluye con la absolución de cargos para aquel servidor público como probable infractor en este caso, en consecuencia, se debe de enfocar la atención correspondiente en esta clase de responsabilidad para regular el procedimiento sancionador y sea más eficaz.

CUARTA. En la Responsabilidad Civil, se caracteriza por la figura de la indemnización a los particulares afectados por los Servidores Públicos de la Administración Pública, en consecuencia, la Institución Federal debe tomar las medidas disciplinarias correspondientes, a efecto de procurar que todo aquel servidor adscrito a él, se abstenga de afectar a los particulares que acuden a éste y que brinden la atención correspondiente, y en caso de que ocurra una afectación a un particular, tanto moral como material, la Institución de Gobierno obligue al Servidor Público a indemnizar al particular y sancione la conducta del mismo Servidor Público que ocasionó dicho daño.

QUINTA. La Responsabilidad Penal se caracteriza por determinar la privación de la libertad al Servidor Público de la falta que cometió durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión; en razón de lo anterior, el Médico adscrito a una Institución Federal, debe evitar cualquier acto u omisión que tenga como repercusión la investigación y acusación correspondiente por el Ministerio Público Federal, a fin de evitar ser catalogado como servidor público infractor y pierda el cargo que en ese momento ocupaba, así como el prestigio que tiene durante su cargo.

SEXTA. La Responsabilidad Laboral, es procedente cuando el Servidor Público incumple con sus obligaciones de trabajo plasmadas en un contrato celebrado por éste y la Institución Pública, por lo que es necesario determinar las cláusulas que serán regidoras en la relación laboral que existirá entre patrón y trabajador y cumplir con las mismas, de manera especial, que se conozcan la causas de rescisión de contrato entre el Médico y la Institución Gubernamental (IMSS), con el objeto de tener una estabilidad laboral y un buen desempeño laboral.

SÉPTIMA. La Responsabilidad Administrativa, se concreta exclusivamente cuando faltan a los principios éticos que deben cumplir los Servidores Públicos que actúan a nombre del Estado, en consecuencia, las sanciones de carácter administrativas, son impuestas a todo aquel Servidor público que afecte a la Institución que representan por los hechos cometidos ante la misma, a fin de reparar el daño que ocasionaron a un particular y que repercutieron en la Institución de Gobierno a la que pertenece.

OCTAVA. Los Médicos como autorizados para ejercer la medicina, tienen una gran responsabilidad tanto con el Estado como con el particular, ya que actúan a nombre del primero y se encuentran al servicio del segundo, incluso cuando no laboran a favor de un Institución; además de que es un cargo que se debe ejercer con toda seguridad y dedicación y, como adscritos a una Institución, deben velar por los particulares que se encuentran a su cargo, ya que en caso de no cumplir en su empleo, cargo o comisión, o sea omiso en realizar las actividades necesarias por el particular, pueden ser acreedores de una sanción en caso de acreditarse la responsabilidad, poniendo en riesgo su futuro profesional.

NOVENA. Los Médicos deben saber de la existencia de las leyes que imponen sanciones de carácter Civil, Penal, Laboral o Administrativa, por el mal desempeño de su empleo, cargo o comisión, a través de los medios indispensables, como cursos, cátedras, seminarios, o cualquier otra forma de informar, a efecto de sensibilizar a dicho servidor público, ya que los particulares son los que se acercan a ellos para la atención necesaria, siendo entonces que al no cumplir con su deber, sabrán de la medida disciplinaria por ese acto cometido.

DÉCIMA. Por lo general los Médicos son acusados de una Responsabilidad Administrativa, ya que los particulares que acuden a una Institución que otorga los servicios de Salud manifiesta no recibir la atención adecuada; sin embargo, el problema existe cuando éstos no levantan queja alguna en contra de estos malos Servidores Públicos, por lo que el servicio médico continua siendo deficiente. En estos casos, no se debe dejar continuar con esas conductas de estos trabajadores para que la Institución a cargo de este, proceda a sancionar al Servidor Público responsable.

DÉCIMA PRIMERA. Ante la Constante falta de atención adecuada que reciben los particulares que se encuentran inscritos al Seguro Social, deben ser orientados en el sentido de que está a su disposición el Órgano Interno de Control en el Instituto Mexicano del Seguro Social anexo a la Secretaría de la Función Pública, que se encarga de atender las quejas y denuncias en contra de los Médicos y los demás Servidores Públicos adscritos, con el objetivo de sancionar las conductas indebidas

dentro de la Institución y reparar el daño ocasionado a dicho particular por el Servidor Público responsable.

DÉCIMA SEGUNDA. Cuando el Órgano Interno de Control en el Instituto Mexicano del Seguro Social comienza un Procedimiento Administrativo de Investigación y Sancionador, debe contar necesariamente con los elementos suficientes que ayuden a la resolución que impone el Titular del Área de Responsabilidades de ese Órgano de Control; así como de un medio que inicie con la investigación, como es la queja o denuncia, o por los hechos que comete dentro del Instituto Mexicano del Seguro Social que fueron denunciados por trabajadores que vieron y conocieron de los actos cometidos por el Servidor Público infractor.

DÉCIMA TERCERA. Cuando los Médicos son acusados de una probable Responsabilidad por un hecho ocurrido en la que se ve implicado e incluso, como principal infractor, deben conocer del procedimiento que se seguirá en contra de ellos por medio de un comunicado que le haga saber necesariamente el Órgano Interno de Control en el Instituto Mexicano del Seguro Social y a su vez, de las sanciones que se pueden imponer en el caso de encontrar su Responsabilidad.

DÉCIMA CUARTA. La propuesta de reformar la Fracción V del Artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ayudaría completamente a impedir los actos de molestia y de privación de los derechos del Médico adscrito al Instituto Mexicano del Seguro Social, de esa forma el Médico continuará con el goce de sus derechos hasta en tanto se dicte Resolución definitiva de los cargos en que ha sido acusado y que dieron motivo a la iniciación del Procedimiento Administrativo de Investigación y Sancionador y de manera simultánea, se impida seguir con el constante estado de indefensión de sus derechos y proceda a interponer los medios de defensa correspondientes conforme a la Resolución definitiva, situación que no se puede hacer en contra de la determinación provisional dictada por el Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en el Instituto Mexicano del Seguro Social.

FUENTES CONSULTADAS

I. BIBLIOGRAFÍA:

1. ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Burocrático Mexicano, segunda ed., Porrúa, México, 1999.
2. ARMIDA REYES, José Raúl, cit. ob. PATIÑO MANFEER, Ruperto y otro, Temas Selectos de Derecho Administrativo, Porrúa, México, 2011.
3. ÁVILA SALCEDO, Luis Fernando, La Seguridad Social y el Instituto Mexicano del Seguro Social, Porrúa, México, 2007.
4. CUMPLIDO, Manuel José, Responsabilidad Profesional del Equipo de Salud, Alveroni Ediciones, Córdoba, 1997.
5. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, cuarta ed., Porrúa, México, 2001.
6. FERNÁNDEZ RUÍZ, Jorge, Panorama del Derecho Mexicano. Derecho administrativo, Mc Graw Gill, México, 1997.
7. FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, Vigésima novena ed., Porrúa, México, 1990.
8. GARCÍA TORRES, Arturo, Responsabilidad de los Servidores Públicos, Porrúa, México, 2008.
9. GARCÍA RAMÍREZ, Sergio y otro, Derechos de los Servidores Públicos, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, UNAM, México, 2002.
10. MARIENHOFF, Miguel S., Tratado de Derecho Administrativo, tercera ed., Abeledo – Perrot, Argentina, 1983.
11. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., Derecho Administrativo, segundo curso, cuarta ed., Oxford, México, 2005.
12. MELÉNDEZ GEORGE, León Magno, La Unificación del Sistema de la Seguridad Social en México, Porrúa, México, 2008.
13. MONSERRIT ORTIZ SOLTERO, Sergio, Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Porrúa, México, 1999.
14. NAVA NEGRETE, Justo, Organismos Públicos Descentralizados, Porrúa, México, 2011.

15. OROZCO ENRÍQUEZ, José de Jesús, Las Responsabilidades de los Servidores Públicos, Ed. Porrúa, México, 1984.
16. PETRÓLEOS MEXICANOS, Léxico Jurídico de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, Gerencia Corporativa de Información y Relaciones Públicas, México, 1996.
17. SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, Primer Curso de Derecho Administrativo, Porrúa, México, 1998.
18. SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Primer Curso, vigésima novena ed., Porrúa, México, 2013.
19. SORENSEN, Max, Manual de Derecho Internacional Público, decimotercera reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 2012.
20. TENA SUCK, Rafael y otro, Manual de Derecho Laboral, Trillas, México, 2013.

II. LEYES:

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
3. Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado b) del Artículo 123 Constitucional.
4. Ley del Seguro Social.
5. Reglamento Interior del Instituto Mexicano del Seguro Social.
6. Reglamento Interior de la Secretaría de la Función pública.
7. Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores públicos.
8. Código Civil para el Distrito Federal.
9. Código Penal Federal.
10. Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
11. Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

III. JURISPRUDENCIA Y TESIS AISLADAS:

1. Registro No. 161 183, Localización: [J]; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXXIV, Agosto de 2011; Pág. 412. 2a./J. 119/2011. SEGURIDAD PÚBLICA. PARA DETERMINAR LOS CONCEPTOS QUE DEBEN INTEGRAR LA INDEMNIZACIÓN ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIII, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, NO ES APLICABLE, NI AUN SUPLETORIAMENTE, LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.
2. Registro No. 168 753, [J]; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXVIII, Septiembre de 2008; Pág. 263. 2a./J. 135/2008. TITULARES DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES. DEPENDEN JERÁRQUICAMENTE DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, POR LO QUE LA FUNDAMENTACIÓN DE SU COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONAR A LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE LABORAN EN ESAS ENTIDADES, NO REQUIERE LA CITA DE LAS NORMAS QUE LOS VINCULEN CON ÉSTAS.
3. Registro No. 178 849, Localización: [J]; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XXI, Marzo de 2005; Pág. 315. 2a./J. 20/2005. TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. EL VÍNCULO LABORAL SE DEMUESTRA CUANDO LOS SERVICIOS PRESTADOS REÚNEN LAS CARACTERÍSTICAS PROPIAS DE UNA RELACIÓN DE TRABAJO, AUNQUE SE HAYA FIRMADO UN CONTRATO DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PROFESIONALES.
4. Registro No. 185 655, [TA]; 9a. Época; 2a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XVI, Octubre de 2002; Pág. 473. 2a. CXXVII/2002. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. OBJETIVO DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO.

5. Registro No. 189 691, Localización: [TA]; 9a. Época; 1a. Sala; S.J.F. y su Gaceta; Tomo XIII, Mayo de 2001; Pág. 280. 1a. XXXI/2001. INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL. EL ARTÍCULO 267 DE LA LEY RELATIVA QUE FACULTA AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA PARA NOMBRAR A SU DIRECTOR GENERAL, ES CONSTITUCIONAL.
6. Registro No. 192 346, Localización: Novena Época, Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XI, Febrero de 2000, p. 628, Tesis: P/J. 3/2000, Jurisprudencia, Materia(s): Constitucional. JUICIO POLÍTICO. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS SÓLO EXCLUYE DE SU PROCEDENCIA AL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, LO QUE NO PUEDEN HACER LAS CONSTITUCIONES LOCALES RESPECTO DE LOS GOBERNADORES DE LOS ESTADOS.
7. Registro No. 193 487, Localización: [TA]; 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo X, Agosto de 1999; Pág. 799. IV.1o.A.T.16 A. SERVIDOR PÚBLICO, LA RESPONSABILIDAD DEL, TIENE DIVERSOS ÁMBITOS LEGALES DE APLICACIÓN (ADMINISTRATIVA, LABORAL, POLÍTICA, PENAL, CIVIL).
8. Registro No. 200 139, Localización: [TA]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo III, Abril de 1996; Pág. 65. P. LIII/96. APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL. SU RECAUDACION SE DESTINA A LOS GASTOS PUBLICOS.
9. Registro No. 200 154, Localización: [TA]; 9a. Época; Pleno; S.J.F. y su Gaceta; Tomo III, Abril de 1996; Pág. 128. P. LX/96. RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PUBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TITULO CUARTO CONSTITUCIONAL.
10. Registro No. 206 016, Localización: [TA]; 8a. Época; Pleno; S.J.F.; Tomo II, Primera Parte, Julio-Diciembre de 1988; Pág. 120. SEGURO SOCIAL, CUOTAS QUE SE CUBREN AL INSTITUTO MEXICANO DEL. NO TIENEN CARÁCTER DE CONTRIBUCIONES.

11. Registro 289 984. Pleno. Quinta Época. Semanario Judicial de la Federación. Tomo IV, Pág. 1119. AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.
12. Registro No. 325 399, [TA]; 5a. Época; 2a. Sala; S.J.F.; Tomo LXXV; Pág. 6029. MEDICOS, ES CORRECTA LA REGLAMENTACION DE LA PROFESION DE LOS, EN LOS CODIGOS SANITARIOS.
13. Registro No. 363 051. POSESIONES Y DERECHOS. Localización: [TA]; 5a. Época; 3a. Sala; S.J.F.; Tomo XXXIV; Pág. 905. POSESIONES Y DERECHOS.
14. Registro No. 806 381, [TA]; 5a. Época; 4a. Sala; S.J.F.; Tomo XCI; Pág. 2737. SEGURO SOCIAL, EL INSTITUTO DEL, TIENE CARACTER DE AUTORIDAD.
15. Registro No. 2 005 321, [J]; 10a. Época; Plenos de Circuito; Gaceta S.J.F.; Libro 2, Enero de 2014, Tomo III; Pág. 2524. PC.I.A. J/3 A (10a.). RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA CITACIÓN AL PROCEDIMIENTO PREVISTO POR EL ARTÍCULO 21 DE LA LEY RELATIVA PUEDE SER REALIZADA TANTO POR EL TITULAR DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL COMO POR EL TITULAR DEL ÁREA DE RESPONSABILIDADES DEL PROPIO ÓRGANO, AL TRATARSE DE UNA FACULTAD CONCURRENTENTE ENTRE AMBAS AUTORIDADES.

IV. ELECTRÓNICAS:

1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL IMSS. Capítulo I, Antecedentes del IMSS: <http://tesis.uson.mx/digital/tesis/docs/10377/Capitulo1.pdf>, 02 de diciembre de 2014, 14:45 hrs.
2. BERTRAND PARRA, Mario Manuel, “El error médico”: http://www.conamed.gob.mx/comisiones_estatales/coesamed_nayarit/publicaciones/pdf/error_medico.pdf, 28 de noviembre de 2014, 16:29 hrs.

3. CONOCE LA SFP: <http://www.funcionpublica.gob.mx/index.php/conoce-la-sfp.html>, 03 de febrero de 2015, 12:34 hrs.
4. Educación Médica:
http://scielo.isciii.es/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1575-18132010000200001, 28 de noviembre de 2014, 14:34 hrs.
5. ESTALLA LA HUELGA DE CANANEA, UNO DE LOS ANTECEDENTES DE LA REVOLUCIÓN MEXICANA:
<http://pri.org.mx/transformandoamexico/Efemerides/Efemeride.aspx?y=12626>, 02 de diciembre de 2014, 15:23 hrs.
6. LA HUELGA DE RIO BLANCO:
http://portal.veracruz.gob.mx/portal/page?_pageid=313,4780382&_dad=portal&_schema=PORTAL, 02 de diciembre de 2014, 15:59 hrs.
7. LA RESPONSABILIDAD DEL MÉDICO COMO SERVIDOR PÚBLICO EN MÉXICO, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/5/2499/27.pdf>, 22 de noviembre de 2014, 19:32hrs.
8. ÓRGANO INTERNO DE CONTROL: <http://www.imss.gob.mx/oic>, 23 de febrero de 2015, 14:53 hrs.

V. OTRAS:

1. DE PINA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho, vigesimoctava ed., Porrúa, México, 2000.
2. DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 2013. Artículo Único.- Se reforman los artículos 1o., segundo párrafo; 7o.; 8o.; 10; 13, primer párrafo; 16, primer párrafo; 25; 26; 27; 31, fracciones XII, XIX, XXI, XXIV y XXV; 32, fracciones I, II, IV, V, IX, X, XI, XII, XIII, XIV y XV; 41 y 50; Se adicionan los artículos 31, con las fracciones XXII, XXVI, XXVII, XXVIII, XXIX, XXX, XXXI, XXXII, XXXIII y XXXIV; 32, con las fracciones VII y VIII y el 44 y Se derogan los artículos 30 Bis; 32, fracciones XIV, XV y XVII; y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar como sigue: TRANSITORIOS. Primero.- El presente Decreto entrará en vigor al día

siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. Segundo.- Las modificaciones previstas en el presente Decreto para los artículos 26, 31, 37, 44, y 50 de esta Ley exclusivamente por lo que se refiere a la desaparición y transferencia de las atribuciones de la Secretaría de la Función Pública, entrarán en vigor en la fecha en que el órgano constitucional autónomo que se propone crear en materia anticorrupción entre en funciones, conforme a las disposiciones constitucionales y legales que le den existencia jurídica. Al expedir los ordenamientos reglamentarios de la reforma constitucional correspondiente, el Congreso de la Unión revisará que el control interno y el sistema integral de control y evaluación gubernamental sean congruentes con las atribuciones que le sean conferidas a dicho órgano y compatibles con las bases y principios del Sistema Nacional de Fiscalización, para lo cual realizará las reformas legales a que haya lugar. Entre tanto se expiden y entran en vigor las disposiciones a que se refiere este artículo, la Secretaría de la Función Pública continuará ejerciendo sus atribuciones conforme a los ordenamientos vigentes al momento de expedición de este Decreto.

3. MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., Legislación Comentada de la Administración pública Federal, Oxford University Press, México, 1998.
4. QUIJADA, Rodrigo, Código Penal Federal, Comentado y Anotado, Ángel Editor, México, 2007.
5. REYES GUERRA, Rafael, MANUAL DE ORGANIZACIÓN DEL ÓRGANO INTERNO DE CONTROL EN EL IMSS, México, 2012.
6. VARIOS AUTORES, Diccionario Terminológico de Ciencias Médicas, undécima edición, Salvat.