



402  
**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES**

**“ARAGON”**

**ANALISIS AL PROCEDIMIENTO  
ADMINISTRATIVO, PREVISTO EN EL TITULO  
TERCERO DE LA LEY FEDERAL DE  
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES  
PUBLICOS PARA PREVENIR Y SANCIONAR  
QUEJAS Y DENUNCIAS EN EL I.S.S.S.T.E.**

**FALLA DE ORIGEN**

**T E S I S**  
**Que para obtener el Título de:**  
**LICENCIADO EN DERECHO**  
**P r e s e n t a :**  
**PERLA RODRIGUEZ JUSTO**

San Juan de Aragón Edo. de Méx.

1995



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis está 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.

# **DEDICATORIAS Y AGRADECIMIENTOS**

**A LA MEMORIA DE MI PADRE. †**

**SR. EFRAIN RODRIGUEZ JAVIER.**

Por el recuerdo que le guardo, valorando  
su herencia fincada en el amor, la honradez,  
el trabajo y sobre todo el respeto a nuestros  
semejantes.

***A MI MADRE***

**SRA. NATALIA JUSTO BENIGNO.**

*Hoy nuevamente quiero brindarle mi respeto,  
cariño y admiración y entregarle este trabajo  
como un pequeño tributo, haciendo patente  
mi más profundo agradecimiento.*

## **A MI HERMANA MARIA ELENA**

Como un testimonio de mi eterno  
agradecimiento por el apoyo que  
siempre me ha brindado.

## ***A ITZEL VIRIDIANA***

*Quien ha sido para mí gran motivación  
para la realización de este trabajo y  
esperando sea un aliciente para sus  
logros venideros.*

## **A MI HERMANA RUFINA**

De quien siempre he recibido  
muestras de ánimo y apoyo.

**A MI ASESORA**

**LIC. GRACIELA LEON LOPEZ.**

*Distinguida catedrática universitaria,  
le reconozco toda su calidad humana  
y profesional, con mucho respeto y  
admiración le agradezco el haberme  
asesorado y concedido todo su finísima  
atención.*

**LIC. PABLO ALVAREZ FERNANDEZ.**

*Le hago patente mi reconocimiento y le  
externo mi más grande  
agradecimiento por su  
apoyo en la elaboración  
del presente trabajo.*

ANALISIS AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, PREVISTO EN  
EL TITULO TERCERO DE LA LEY FEDERAL DE  
RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS PARA  
PREVENIR Y SANCIONAR QUEJAS Y DENUNCIAS EN EL I.S.S.S.T.E.

**INDICE**

**PAGINA.**

**INTRODUCCION.**

**I**

**CAPITULO PRIMERO**

**GENERALIDADES DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS  
SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. (I.S.S.S.T.E.)**

1.1. Antecedentes del I.S.S.S.T.E.	2
1.2. Legislación aplicable al I.S.S.S.T.E.	6
1.3. Personalidad Jurídica del I.S.S.S.T.E.	20
1.4. Estructura organizacional del I.S.S.S.T.E.	31
1.5. La Contraloría General y la Subcontraloría de Procedimientos y Responsabilidades.	36
1.6. Estructura sancionadora que prevee la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en lo referente a Responsabilidades Administrativas.	49

**CAPITULO SEGUNDO**

**NATURALEZA JURIDICA DE LAS QUEJAS Y DENUNCIAS EN EL  
I.S.S.S.T.E.**

2.1. Conceptos de Queja y Denuncia.	63
2.2. Quienes pueden interponer Quejas en el I.S.S.S.T.E.	65
2.3. Sujeto en quien recae la Queja.	73
2.4. Solicitudes de reembolso como procedimiento de responsabilidad.	75

## CAPITULO TERCERO

### PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDADES EN LOS QUE INTERVIENE EL SERVIDOR DEL I.S.S.S.T.E.

3.1. Concepto de Responsabilidad.	82
3.2. Diferentes tipos de Responsabilidades.	85
3.2.1. Responsabilidad Penal.	90
3.2.2. Responsabilidad Civil.	94
3.2.3. Responsabilidad Administrativa.	102
3.3. El Procedimiento Administrativo.	106
3.4. Los Recursos ante el I.S.S.S.T.E.	130

## CAPITULO CUARTO

### ESTADISTICA Y PROPUESTA.

4.1. Estadística de las Quejas o Denuncias durante los dos últimos años.	138
4.2. Criterios de la Subcontraloría de Procedimientos y Responsabilidades como unidad sancionadora en el I.S.S.S.T.E.	145

CONCLUSIONES.	150
---------------	-----

BIBLIOGRAFIA.	152
---------------	-----

# INTRODUCCION

Dentro de la sociedad mexicana, es conveniente en primer término hacer notar la existencia de los Trabajadores al Servicio del Estado, quienes lo representan al momento de brindar los servicios que le corresponde otorgar; trabajadores públicos cuyo rango se encuentra elevado a régimen constitucional, a través de su título cuarto denominado " De las Responsabilidades de los Servidores Públicos", en donde se define al Servidor Público como aquella persona que desempeña un empleo, cargo o comisión, sea por nombramiento o por elección popular en cualquiera de los 3 poderes del Estado. También tendrán tal carácter aquellas personas que desempeñen un empleo, cargo o comisión en los Organismos Descentralizados, personalidad jurídica que adopta el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Ante esta situación, los Servidores Públicos del I.S.S.S.T.E. habrán de ajustar su actuación no sólo a los lineamientos normativos propios de su actividad sino también a los genéricos que para la prestación del servicio público están previstos tanto en la Constitución Federal en su título antes mencionado como en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que a su vez da lugar a la creación de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y a

la Contraloría Interna del I.S.S.S.T.E, como instrumento para prevenir el incumplimiento de las obligaciones de los Servidores Públicos.

En este mismo sentido, cuando un Servidor Público incumple con sus obligaciones, afecta los derechos de quienes deberán recibir una prestación por parte del Estado.

Y como consecuencia del hecho anterior el Derechohabiente interpone una Queja o Denuncia ante la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, organismo creado como instrumento de combate a la corrupción, o directamente ante la Contraloría General del I.S.S.S.T.E.

Es por ello que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos instaura un procedimiento especial para determinar la Responsabilidad Administrativa del Servidor Público, establecido en su título tercero, el cual se lleva a cabo ante la Contraloría del I.S.S.S.T.E., quien faculta específicamente a la Subcontraloría de Procedimientos y Responsabilidades; procedimiento que será objeto de nuestro estudio a fin de determinar si éste previene y sanciona eficazmente a los Servidores Públicos que incurrir en Responsabilidad Administrativa.

## CAPITULO PRIMERO

### GENERALIDADES DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. ( I.S.S.S.T.E. )

- 1.1. Antecedentes del I.S.S.S.T.E.
- 1.2. Legislación aplicable al I.S.S.S.T.E.
- 1.3. Personalidad Jurídica del I.S.S.S.T.E.
- 1.4. Estructura organizacional del I.S.S.S.T.E.
- 1.5. La Contraloría General y la Subcontraloría de Procedimientos y Responsabilidades.
- 1.6. Estructura sancionadora que prevé la Ley Federal de Responsabilidades de los servidores públicos en lo referente a responsabilidades administrativas.

### 1.1. ANTECEDENTES DEL I.S.S.S.T.E.

Para el buen entendimiento del tema a estudiar, se considera conveniente saber cuáles fueron los antecedentes del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Al efecto el 28 de Diciembre de 1959, el H. Congreso de la Unión a iniciativa del Sr. Presidente de la República, Lic. Adolfo López Mateos, promulgó el decreto que creaba la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. En este decreto se establecía que dicha Ley entraría en vigor el día primero de Enero de 1960. La nueva Institución que así se creaba, venía a ser una muestra más real, viva y de contenido espiritual y cívico del Movimiento Revolucionario Mexicano.

En esta forma, intención y propósito que ya venían apuntando desde gobiernos anteriores - y que el Sr. Lic. Adolfo López Mateos durante su campaña como candidato a la Presidencia de la República, reiteradamente anunció como una de las metas inmediatas del gobierno que presidiera- se creó ese organismo político, administrativo y técnico, a quien correspondería impartir a los trabajadores del gobierno federal una protección de carácter social y colectivo que viniese a aliviar o, por lo menos mitigar los riesgos sociales, que muchas veces tienen consecuencias catastróficas.

Se conseguía incorporar un nuevo régimen de seguridad social a los trabajadores al servicio del Estado y de sus familiares, grupo compacto y de características socioeconómicas muy particulares, esto es, se establece un sistema de protección eficaz que viniera a incluir a muchos mexicanos más en la corriente de ayuda colectiva y mutua que el Instituto Mexicano del Seguro Social ha venido impartiendo para ciertos sectores de trabajadores al servicio de la iniciativa privada.

La creación del Instituto y la consolidación de un régimen de seguro social para los trabajadores federales surgió como producto de una larga y ardua lucha por conquistar y sostener principios de derecho social y humanos contenidos en el programa básico de la *REVOLUCION MEXICANA*.

"La Constitución de 1917 en su artículo 123 manifiesta la obligación de la colectividad de velar por el bienestar de los individuos.

En 1925 el General Plutarco Elias Calles, con el propósito de proteger la invalidez física o la ancianidad de los trabajadores al servicio del gobierno y librarlos de las garras insaciables de los agiotistas, crea la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, con la cual se estableció la seguridad social para los servidores públicos. Sin embargo este sistema

de seguridad social no alcanzaba a cubrir campos importantes como la atención a la salud y la protección al salario."<sup>1</sup>

Otro antecedente fundamental de este nuevo Instituto fue la promulgación, en 1938, por el General Lázaro Cárdenas, del Estatuto Jurídico que los regía.

Más adelante en 1940 y 1944, el General Manuel Ávila Camacho promulga primero el decreto e inicia después el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Todos éstos son pasos que anuncian con firmeza y con brío, la evolución política en concepto e interpretación que han de desembocar en la creación del **INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO**.

Al quedar integrado el I.S.S.S.T.E. a principios de Marzo de 1960, sus órganos directivos presentaron las siguientes determinaciones:

Primero integrar lo más pronto posible la estructura material que les permitiera cumplir con las funciones y actividades que le habían encomendado.

---

<sup>1</sup> Teiza Suck Rafael, Hugo Italo. DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL, Ed. Pac. 2a. ed. México. 1990. pág. 131.

Briceno Ruiz Alberto. DERECHO MEXICANO DE LOS SEGUROS SOCIALES, El Haria México. 1987. págs. 281-285 y 289.

Y en segundo término por lo que se refiere a las prestaciones de carácter médico, se establecen los lineamientos generales para su aplicación integral.

Los servicios médicos y las prestaciones que de ellos se deriven no constituyen en sí mismos una finalidad independiente y definida de alcances propios y de proyección particular. Muy por el contrario ellos deben concebirse e integrarse en relación íntima e inseparable con las funciones del programa general de protección del Instituto cuya obligación social y política es la de procurar y mantener el bienestar básico de sus derechohabientes.

Para los efectos de la presente investigación se entenderá por Instituto al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

## 1.2. LEGISLACION APLICABLE AL I.S.S.S.T.E.

El principio fundamental para la creación del I.S.S.S.T.E. lo encontramos en el artículo 4° Constitucional, párrafo 3°, el cual consagró como norma constitucional EL DERECHO A LA PROTECCION DE LA SALUD, el cual a la letra dice:

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

El derecho a la Protección de la salud, con que cuentan los derechohabientes del I.S.S.S.T.E. se ha establecido con los siguientes propósitos:

1.- Lograr el bienestar físico y mental del ciudadano, contribuyendo el Estado al ejercicio pleno de sus capacidades humanas.

2.- Prolongar y mejorar la calidad de vida en todos los sectores sociales, sobretodo los más desprotegidos, a quienes es preciso otorgar los valores que coadyuven a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo armónico de la sociedad.

3.- Crear y extender en lo posible, toda clase de actitudes solidarias y responsables de la población, tanto en la preservación y conservación de la salud, como en el mejoramiento y restauración de las condiciones de vida, con la idea de lograr para el mexicano una existencia decorosa.

4.- Lograr el disfrute de los servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de nuestra población.

5.- Impulsar los conocimientos técnicos y sociales para el adecuado aprovechamiento y empleo de los servicios de salud.

6.- Y por último desarrollar la enseñanza e investigación científica y tecnológica para la salud.

Con base en los propósitos antes mencionados ha sido elaborado un ambicioso programa de salud que busca proporcionar tales servicios a toda la población y en especial a sus derechohabientes, en permanente superación y mejoría de su calidad. Se pretende asimismo contribuir al desarrollo del país

y al bienestar colectivo y en el cual se ha puesto especial énfasis respecto al cuidado de menores en estado de abandono, en la atención a los ancianos desamparados y en la rehabilitación de los minusválidos, a quienes se proporcionarán los medios necesarios para su incorporación a una vida equilibrada en lo económico y en lo social. El impulso al desarrollo de la familia fue entre otros razonamientos expuestos el que llevó al Ejecutivo Federal a proponer la edición de todas estas medidas, con el objetivo final de mejorar las condiciones sanitarias del ambiente e impulsar la administración y desarrollo de los recursos humanos para mejorar la salud.

Bajo el Título de Sistema Nacional de Salud se ha constituido el organismo del que forman parte varias Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y local al igual que un selecto grupo de personas físicas y morales de los sectores social y privado, algunos de ellos ligados desde hace algún tiempo con los servicios de salud, para atender el programa en cuestión. De esta manera los propósitos constitucionales habrán de encontrar plena realización a corto o mediano plazo al haberse:

a).- Proporcionado plenamente los servicios de salud a toda la población, con atención prioritaria de los problemas sanitarios y de las situaciones que puedan causar o causen algún daño a la salud.

b).- Contribuido al desarrollo demográfico y armónico del país.

c).- Colaborado al bienestar social mediante servicios adicionales de asistencia.

d).- Impulsado los métodos racionales de administración y empleo de los recursos humanos para mejorar la salud.

e).- Impulsado las actividades científicas y tecnológicas en materia de salud, tanto en universidades y en centros de educación superior como en centros hospitalarios o clínicas destinadas a la atención de la población menos protegida.

f).- Coordinado todas estas instituciones (de salud y educativas) en la formación y capacitación de los recursos humanos para la salud y,

g).- Distribuido del modo más conveniente dichos recursos humanos.

La planeación, regulación, organización y funcionamiento del sistema se rige por la Ley General de Salud, promulgada el 7 de Febrero de 1984, así como por disposiciones reglamentarias y accesorias cuyo cumplimiento corresponde actualmente a la Secretaría de Salud, que ha substituido en las funciones administrativas correspondientes a la antigua Secretaría de Salubridad y Asistencia. Es la encargada de

conducir por ahora, las políticas necesarias para el contenido de la norma constitucional que se examina y establecer nuevas estrategias en este campo de la actividad administrativa, a la cual se le ha facultado para introducir los cambios necesarios a efecto de que todas las instituciones que prestan servicios de salud entre las cuales encontramos a :

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto Mexicano del Seguro Social, el Desarrollo Integral de la Familia, los Servicios Médicos del Distrito Federal, los Servicios Coordinados en cada Entidad de la República, cumplan con las obligaciones legales y adapten sus sistemas operativos en todas sus fases y proyecciones al Programa Nacional de Salud.

Es por ello que el I.S.S.S.T.E. al constituirse como un organismo que proporciona servicios de salud a los trabajadores del Estado tiene como origen el precepto constitucional ya mencionado.

Asimismo el I.S.S.S.T.E. está cimentado en los principios plasmados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que su Ley emana del Título Tercero, Capítulo II Del Poder Ejecutivo y está basado principalmente en el artículo 89 Constitucional, específicamente en la primera fracción, la cual establece como facultad y obligación del Presidente de la República:

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

Es decir que el I.S.S.S.T.E. fue creado por iniciativa del Poder Ejecutivo y aprobado por el Congreso de la Unión en cumplimiento a lo dispuesto por este precepto.

Cabe hacer mención que no todas las facultades del Presidente mexicano están enumeradas en este artículo es por ello necesario remitirnos a otros preceptos, por ejemplo las facultades legislativas o de iniciativa de Ley se encuentran en el artículo 71 Constitucional, el cual determina como órganos facultados para iniciar leyes o decretos al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados.

En base a lo anterior se determina que la iniciativa es el primer paso en el proceso legislativo de formación de una Ley o Decreto, constituye su base o piedra angular y sin ella no hay función legislativa. Por consiguiente se determina que de conformidad con nuestra Ley Máxima la facultad de iniciar Leyes o Decretos corresponde solamente al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, así como a las legislaturas de los Estados, por lo cual esto indica que la evolución de la legislación mexicana depende únicamente de dichos servidores públicos, a quienes se supone más conocedores del medio y de las necesidades del

pueblo y por lo mismo los más indicados para convertir en leyes esos anhelos, ya que ni la misma Suprema Corte de Justicia o algunos otros miembros del Poder Judicial encargados de la aplicación de la Ley pueden formular iniciativas, por estimarse que debe haber una completa separación entre las funciones del Juez, que es interprete de la Ley y las que correspondan al legislador.

El maestro Tena Ramírez señala que dentro de nuestro sistema federal, se justifica sobradamente que de las tres clases de servidores públicos con derecho a presentar la iniciativa de mérito, dos corresponden al Poder Legislativo, o sea a los miembros del Congreso General y a las Legislaturas de los Estados de la República, , pues su función es precisamente esa, la de legislar, pero en cuanto al primer mandatario de la nación, nuestra constitución lo asocia a dicha función al otorgarle la facultad de comenzar el proceso legislativo mediante la iniciativa, atenuándose así la división de poderes y reconociéndose que el Ejecutivo Federal está en aptitud, por su conocimiento de las necesidades públicas, de proponer a las cámaras proyectos acertados.

Por último como base constitucional del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado encontramos el artículo 89 el cual a la letra dice:

"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, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I.- Se impondrán mediante Juicio Político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho. No procede el Juicio Político por mera expresión de las ideas.

II.- La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en términos de la legislación penal; y

III.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza."

El artículo 109 en vigor establece los lineamientos generales a los que deben ajustarse el Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro del ámbito de sus

respectivas competencias, al expedir las leyes sobre responsabilidades de los servidores públicos, deslindando con claridad las diversas clases que se pueden presentar, es decir, según se trate de responsabilidades políticas, penales o administrativas.

Cabe señalar que cada uno de estos tipos de responsabilidad se sustancia a través de procedimientos separados y distintos, prevé sanciones diferentes y los órganos encargados de adjudicarlas también varían según el tipo de responsabilidad.

El párrafo sexto del artículo 109 Constitucional señala que "los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas - políticas, penales o administrativas- se desarrollarán autónomamente", agregando en forma reiterativa lo dispuesto por el artículo 23 constitucional: "Que no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza".

De lo que antecede se desprende que si bien no se puede duplicar un mismo tipo de sanción por una sola conducta, no hay impedimento alguno para que esta última origine dos o más tipos de responsabilidad, esto es, que se puede dar el caso de que una misma conducta acarree una sanción política o administrativa como una penal e incluso civil.

Es indudable que otro fundamento de la creación del I.S.S.S.T.E. lo encontramos en el artículo 123, Apartado B, en virtud de que se aplica este régimen especial a los trabajadores al servicio del Estado, el cual actúa como patrón y tendrá diferentes prerrogativas y obligaciones que un patrón privado y se rigen principalmente por su Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado Reglamentaria del Apartado B del artículo 123 Constitucional.

#### LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

El I.S.S.S.T.E. se encuentra regido también por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, como lo podemos observar desde su artículo primero al establecer que esta misma tendrá por objeto establecer las bases de organización de la Administración Pública Federal, la cual se dividirá en CENTRALIZADA Y PARAESTATAL. Para efectos de nuestro estudio se tocará el punto únicamente de la Administración Pública Paraestatal, la cual está integrada por: ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS, ( es en este sentido donde ubicamos al I.S.S.S.T.E.).

"Así también se establece que el Ejecutivo Federal se auxiliará de las entidades de la Administración Pública Federal, tales como son los Organismos Descentralizados, cuyos elementos constitutivos son:

a).- El haber sido creados por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal.

b).- Poseer personalidad jurídica y patrimonio propio.

Estas entidades podrán organizarse jurídicamente utilizando cualquiera de las figuras que se encuentran en la legislación mexicana."<sup>2</sup>

#### LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.

Encontramos la base jurídica del I.S.S.S.T.E. en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, reglamentaria del artículo 90 Constitucional, la cual en su artículo 1º establece que tiene por objeto regular la organización, funcionamiento y control de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal.

También se hace mención de que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y otros de estructura análoga se registrarán 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 opongan a aquellas leyes específicas se sujetarán a las disposiciones de la presente Ley.

<sup>2</sup> Ruiz Massieu José Francisco, Wilfrido Lozano. NUEVA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, Ed Tecnos. 2a. ed México. 1978. pág. 81-82.

**LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS  
SERVIDORES PUBLICOS.**

En virtud de ser el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado una institución dependiente del Estado, sus trabajadores son considerados Servidores Públicos, y estos están sujetos a incurrir en responsabilidades en el cumplimiento de sus funciones, es por ello que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos tiene por objeto reglamentar el título Cuarto Constitucional en materia de:

I.- Los sujetos de responsabilidad en el servicio público.

II.- Las obligaciones en el servicio público.

III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que deban resolver mediante Juicio Político.

IV.- Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar dichas sanciones.

V.- Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero, y

VI.- El régimen patrimonial de los servidores públicos.

Son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos federales.

**LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS  
SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.**

Para finalizar el estudio tocante a la legislación aplicable a esta Institución, estableceremos que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado cuanta con su propia legislación para cumplir con todas las facultades y obligaciones que le fueron conferidas como organismo descentralizado.

Otras disposiciones legales que forman parte del marco jurídico del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado son:

**LA LEY GENERAL DE SALUD.**

**LA LEY DE PLANEACION.**

**LA LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES.**

**LA LEY DE OBRAS PUBLICAS.**

**LA LEY DEL PRESUPUESTO, CONTABILIDAD Y GASTO PUBLICO FEDERAL.**

**LA LEY DE ADQUISICIONES, ARRENDAMIENTO Y PRESTACIONES DE SERVICIOS RELACIONADOS CON BIENES BIENES MUEBLES.**

**EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.  
LA LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA  
FEDERACION.**

### 1.3. PERSONALIDAD JURIDICA DEL I.S.S.S.T.E.

Para determinar este punto de vista de manera más práctica, es necesario partir de la idea de la existencia de un Estado Federal ( es la unión de Estados libres y soberanos en su régimen interior que forman un nuevo ente dotado de poderes y facultades superiores llamado Estado Federal), como lo es el Estado Mexicano.

En este sentido el Estado es uno de los temas más estudiados por los doctrinarios y las diversas disciplinas, los cuales conciben al Estado desde diversos puntos de vista.

En primer término la palabra Estado se deriva de stato, stare, status, que significa situación de permanencia, orden permanente o que no cambia.<sup>3</sup>

Particularmente el maestro Rafael de Pina considera al Estado como "una sociedad jurídicamente organizada para hacer posible en convivencia pacífica, la realización de la totalidad de los fines humanos.

Se le define también como la unidad de un sistema jurídico que tiene en sí mismo el propio centro autónomo y que

---

<sup>3</sup> Acosta Romero Miguel. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed Porrúa 11a. ed. México. 1993. pág. 76.

está en consecuencia previsto de la suprema cualidad de persona en sentido jurídico."<sup>4</sup>

Del mismo modo algunos doctrinarios, entre los cuales citaremos a Miguel Acosta Romero y Rafael I. Martínez Morales definen al Estado desde el punto de vista de la Teoría Tradicional, la cual establece que tiene como elementos esenciales para su formación:

A LA POBLACION, AL TERRITORIO Y AL PODER SUPREMO.<sup>5</sup>

Por último el Instituto de Investigaciones Jurídicas expone las concepciones de diversas disciplinas, estableciendo que el Estado es una comunidad política desarrollada, consecuencia natural de la evolución humana; otras ven en el Estado un cuadro geográfico donde se escenifican las aspiraciones nacionales. A veces se les identifica también con la sociedad, como la totalidad del fenómeno social y otros se le contraponen a este último punto de vista.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> De Pina Vara Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO, Ed. Porrúa. 17 ed. México. 1991. pág. 274.

<sup>5</sup> Martínez Morales Rafael I. DERECHO ADMINISTRATIVO. PRIMER CURSO, Ed. Harla 2a. ed. México. 1994. pág. 35.  
Acosta Romero, Op. Cit. pág. 79 -81.

<sup>6</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO, Ed. Porrúa. 4a. ed. México. 1991. pág. 1320 -1321.



Una vez establecida la existencia de un Estado, nace de sus entrañas un órgano llamado Gobierno, el cual tiene su origen en el artículo 40 Constitucional; el cual determina que el Estado mexicano se constituye en una República (es la forma de gobierno en la que los ciudadanos eligen periódicamente al Jefe de Estado, quien durante 6 años desempeña sus funciones), Representativa (esto es, que el pueblo gobierna a través de sus elegidos y las leyes se elaboran por medio de sus representantes), República Democrática (es aquella en la que la soberanía reside en el pueblo, el gobierno es del pueblo, es decir, todos los ciudadanos tienen la posibilidad de participar en el gobierno), República Federal (es cuando existen Estados libres y soberanos en su régimen interno, que unidos forman un nuevo ente con personalidad propia llamado Estado Federal.)

De igual manera el Instituto de Investigaciones Jurídicas determina que el Gobierno es el agrupamiento de personas que

ejercen el poder y conllevan el manejo de todos los asuntos que conciernen a todo el pueblo.<sup>7</sup>

Por lo tanto, se considera que el Gobierno es el conjunto de los poderes públicos. Y en consecuencia, como resultado de lo antes expuesto el Estado representa el todo, mientras que el Gobierno es el medio por el cual el Estado impone una reglamentación de conducta a la población, es pues, el órgano de dirección y de realización de los fines y de la aplicación de la política del propio Estado.

Una vez establecida la función primordial y esencial del Gobierno dentro de un Estado, es necesario para que este último cumpla con sus propósitos de manera eficaz, la cooperación de la Administración Pública.

Para poder definir a la Administración Pública, diremos que etimológicamente administrar significa servir y da la idea de gestión de asuntos o intereses, generalmente ajenos pero siempre como gestión subordinada.

Se ha dicho también que la acción política se refiere a la determinación de algunos fines, mientras que la Administración Pública consiste en aplicar los medios oportunos para conseguir aquellos. De ahí que veamos siempre en la administración pública una actividad subordinada, ya que tal actividad aparece

---

<sup>7</sup> Ibidem, pág. 1536.

condicionada por el contenido de las decisiones políticas manifestadas en los acuerdos del Gobierno.

Otro punto de vista establece que la Administración Pública forma parte de los órganos del Gobierno, que depende directa o indirectamente del Poder Ejecutivo y tiene como función realizar toda actividad que no desarrollan los poderes restantes.<sup>8</sup>

Por otro lado, es necesario asentar que la Administración Pública para la realización de sus funciones se divide en: FEDERAL, ESTATAL Y MUNICIPAL.

Para objeto de nuestro estudio tomaremos en consideración únicamente a la Administración Pública Federal, respecto de la cual, el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que para su organización se dividirá en :

*-ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA*

*-ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL*

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estados, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la *ADMINISTRACION PUBLICA CENTRALIZADA*.

---

<sup>8</sup>Acosta Romero, Op. Cit. pág. 117.

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 *ADMINISTRACION PUBLICA PARAESTATAL*.

Después de haber hecho mención de las ideas sobre la Administración Pública y de la constitución de la Administración Pública Federal, simplificaremos diciendo que la Administración Pública Federal está constituida por órganos administrativos de carácter centralizado y paraestatal que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal instituye formalmente como auxiliar en las tareas del Ejecutivo Federal.

Para objeto de nuestro estudio tomaremos en consideración a la Administración Pública Paraestatal y en especial a los Organismos Descentralizados en virtud, de que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado es un Organismo Descentralizado, basándome en las características establecidas para los organismos Descentralizados, las cuales trataremos más adelante.

Antes de adentrarnos al tema, es conveniente hacer mención de algunos aspectos tales como precisar que la

expresión Descentralizar significa opuesto al centro, es decir, es el fenómeno que va del centro a la periferia o sea dispersar en todo el país, administraciones u organismos que estaban reunidos en un mismo sitio.

La Descentralización Administrativa es una forma de organización que se adopta, mediante una Ley de Administración Pública para desarrollar:

- Actividades que le competen al Estado.
- A través de organismos creados especialmente para ellos y que están dotados de las características que se establecen para los Organismos Descentralizados como personas jurídicas de derecho público que a continuación mencionaremos.

#### CARACTERISTICAS DE LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS

- 1.- Son creados por un acto legislativo ya sea como Ley a través del Congreso de la Unión o como decreto por el Ejecutivo Federal.
- 2.- Tienen régimen jurídico propio.
- 3.- Tienen personalidad jurídica propia que les otorga ese acto legislativo.

4.- Denominación.

5.- Las sedes de las oficinas y dependencias y ámbito territorial.

6.- Tienen órganos de dirección, administración y representación.

7.- Cuenta con una estructura administrativa interna.

8.- Cuenta con patrimonio propio.

9.- Objeto.

10.- Finalidad.

11.- Régimen Fiscal.\*

En cuanto a la primera característica establecimos que los Organismos Descentralizados son creados por un acto legislativo, esto es, que tienen su origen en una Ley emitida por el Congreso de la Unión o bien por un Decreto del Ejecutivo Federal.

Por lo que se refiere a que tienen un régimen jurídico propio, este régimen lo constituye generalmente su Ley Orgánica emitida por el Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal. El régimen jurídico regula su

---

\*Ibidem, pág. 475.

personalidad, su patrimonio, su denominación, su objeto y su actividad.

También se establece que tiene personalidad jurídica propia que le es otorgada desde el momento de su creación en virtud de que nace por vía de autoridad y se le considera como una persona jurídica de Derecho Público. Como consecuencia de su personalidad jurídica cuenta con un patrimonio propio, el cual es el conjunto de bienes y derechos que tiene para el cumplimiento de su objeto.

Entre otra de sus características encontramos a la Denominación que se considera como el conjunto de palabras que particularizan al Organismo Descentralizado. En ocasiones por la extensión de algunas denominaciones se utilizan siglas para nombrarlo como es el caso del I.S.S.S.T.E.

Otra de ellas es la sede de las oficinas y dependencias y ámbito territorial que es equivalente al lugar en donde el Organismo Descentralizado tiene competencia.

Además tenemos a los órganos de dirección, administración y representación que conceptuándolos diríamos que son los órganos de mayor jerarquía que deciden sobre los asuntos más importantes de la actividad y la administración del organismo. Estos órganos tienen diversas denominaciones tales

como Asamblea General, Junta de Gobierno o Junta Directiva como es el caso del I.S.S.S.T.E.

De igual forma está también la estructura administrativa interna, la cual dependerá de la actividad a la que está destinado el organismo así como las necesidades de división del trabajo.

El objeto de la creación de dichos organismos pueden ser varios tales como realizar actividades que le corresponden al Estado, la prestación de servicios públicos, la administración y explotación de bienes de dominio público y privado del Estado, la prestación de servicios administrativos y la distribución de productos y servicios que se consideran de primera necesidad.

El I.S.S.S.T.E. puede actuar en uno o varios de los ramos antes mencionados y aún en otros nuevos que las necesidades de la sociedad demanden.

En cuanto a la finalidad del Estado con la creación de estos organismos y en especial del I.S.S.S.T.E. es procurar la satisfacción del interés general en forma rápida, idónea y eficaz.

**Por último los Organismos Descentralizados cuentan con un Régimen Fiscal, esto es, que por las actividades propias de su objeto están exentos del pago de impuestos.**

#### 1.4. ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DEL I.S.S.S.T.E.

Para establecer la estructura organizacional del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el artículo 1 de la Ley del mismo Instituto establece que éste tiene por objeto otorgar a los servidores públicos, pensionistas y demás derechohabientes sujetos al régimen de su Ley, los seguros, prestaciones y servicios establecidos de carácter obligatorio, así como ejercer las funciones que determine la legislación aplicables, para lo cual conducirá sus actividades en forma programada, con base en las políticas que para el logro de los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo establezcan la Junta Directiva y el Director General conforme a sus respectivas atribuciones.

Así también el artículo 3 del Estatuto Orgánico del I.S.S.S.T.E., precisa que para el estudio, planeación, atención y ejecución de los asuntos y actos que le competen contará con:

A).- ORGANOS DE GOBIERNO como lo son:

- 1.- Junta Directiva.
- 2.- Dirección General.

**3.- Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda.**

**4.- Comisión de Vigilancia.**

**B).- UNIDADES ADMINISTRATIVAS entre las que encontramos:**

**1.- Subdirección General Médica.**

**2.- Subdirección General de Prestaciones Económicas.**

**3.- Subdirección General de Protección al Salario.**

**4.- Subdirección General de Servicios Sociales y Culturales.**

**5.- Subdirección General Jurídica.**

**6.- Subdirección General de Administración.**

**7.- Subdirección General de Obras y Mantenimiento.**

**8.- Subdirección General de Finanzas.**

**9.- Subdirección General de Abastecimientos.**

**10.- Contraloría General.**

**11.- Coordinación General de Comunicación Social.**

**12.- Fondo de la Vivienda.**

### 13.- Delegaciones.

C).- Y por último encontramos a la COMISION INTERNA DE ADMINISTRACION Y PROGRAMACION.

Conviene saber cuáles son las funciones de la Subdirección General Jurídica y de la Contraloría General del Instituto, en virtud de que estas autoridades serán mencionadas con posterioridad.

Por su parte la Subdirección General Jurídica, área de la cual se hará mención tiene entre otras las siguientes funciones establecidas en el artículo 49 del Estatuto Orgánico del I.S.S.S.T.E. que a la letra dice:

I.- Planear, organizar, normar, coordinar, supervisar y evaluar los servicios jurídicos y la aplicación de las disposiciones jurídicas relacionadas con el Instituto.

II.- Representar al Instituto para su defensa jurídica en las gestiones judiciales, extrajudiciales y administrativas, en los términos de los poderes otorgados; en las delegaciones del Instituto dicha defensa jurídica estará a cargo del titular de la unidad jurídica respectiva.

III.- Interponer las demandas judiciales, formular los informes previo y justificado en los juicios de amparo y PROMOVER LOS RECURSOS DE REVISION, QUEJA Y RECLAMACION de los casos donde el Instituto sea parte.

IV.- Asesorar a los servidores públicos del Instituto en las audiencias donde hayan sido señalados como autoridades responsables.

V.- Establecer los mecanismos de comunicación y de coordinación con las unidades administrativas del Instituto para apoyarlas en el cumplimiento de las resoluciones judiciales o extrajudiciales.

VI.- Conocer de los Procedimientos administrativos correspondientes a los recursos, previstos en la Ley del Instituto, en coordinación con las áreas sustantivas sobre las que versen los mismos.

VII.- Emitir opiniones y dictámenes de carácter legal sobre los criterios de interpretación y aplicación de las normas jurídicas y reglamentarias que regulan las actividades y funcionamiento del Instituto.

VIII.- Supervisar y evaluar las actividades y procedimientos que realizan las Unidades Jurídicas Delegacionales y

IX.- Las demás que señale esta Ley y otras disposiciones aplicables."

Por otro lado, dispone el artículo 52 del ordenamiento antes citado que la CONTRALORIA GENERAL tendrá las siguientes funciones:

"I.- Planear, organizar, normar y coordinar el sistema de control y evaluación del Instituto.

II.- Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización.

III.- Realizar por sí, a solicitud de la Junta Directiva, del Director General o de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, las auditorías y evaluaciones que se requieran.

IV.- Inspeccionar, vigilar y comprobar que todas las áreas del Instituto cumplan con las obligaciones derivadas de las normas y disposiciones aplicables.

V.- Investigar las irregularidades en que incurran los servidores públicos que laboren en el Instituto, así como aplicar, previo acuerdo del Director General, las sanciones administrativas que correspondan en los términos que señalen las leyes y, en su caso en coordinación con el área respectiva, hacer las denuncias correspondientes. Para los efectos anteriores, se deberá dar la intervención que en derecho corresponda al Sindicato del I.S.S.S.T.E.

VI.- Atender y coordinar las sesiones del Comité Técnico de Quejas Médicas apoyando a este cuerpo colegiado en la substanciación y presentación de dictámenes a través del Secretariado Técnico, y

VII.- Las demás que señalen otras disposiciones."

**1.5. LA CONTRALORIA GENERAL Y LA  
SUBCONTRALORIA DE PROCEDIMIENTOS Y  
RESPONSABILIDADES**

***LA CONTRALORIA GENERAL DEL INSTITUTO DE  
SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS  
TRABAJADORES DEL ESTADO.***

Como referencia histórica diremos que desde la creación del I.S.S.S.T.E., hasta el 7 de Junio de 1973, existió un Departamento de Auditoria dependiendo directamente de la Dirección General del Instituto. En ese mismo año el Departamento de Auditoria pasó a formar parte de la Contraloría General de la que dependían además, otros departamentos. En 1975 el Departamento de Auditoria General pasó nuevamente a depender de la Dirección General del Instituto.

Posteriormente en Enero de 1980 por instrucciones de la Dirección General, se volvió a adscribir a la Contraloría General. Un año después la Dirección General consideró al Departamento de Auditoria como un órgano asesor y lo hizo depender directamente de ella.

En 1983, por acuerdo del Director General, el Departamento de Auditoria cambio su denominación por el de CONTRALORIA GENERAL , conservando la misma

dependencia y nivel jerárquico. En este mismo año la estructura de la Contraloría General va a modificarse profundamente de acuerdo a un nuevo enfoque promovido por la recién creada Secretaría de la Contraloría General de la Federación.

Así, la estructura de la Contraloría General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado quedó compuesta por 3 Subdirecciones:

- \* De Normatividad, Control y Evaluación.
- \* De Auditoria y Supervisión.
- \* Y de Quejas y Denuncias.

En el mes de Septiembre de 1985, y como consecuencia de las disposiciones de compactación de estructuras ordenadas por el Ejecutivo Federal, las Subdirecciones de Normatividad, Control y Evaluación y de Quejas y Denuncias descendieron al nivel de Jefaturas de Unidad, cambiando su denominación por el de Unidad de Normatividad y Control y Unidad de Procedimientos y Responsabilidades. La Subdirección de Auditoria y Supervisión, si bien conservó su nivel jerárquico, se denominó desde entonces Subcontraloría de Auditoria, quedando integrada por tres jefaturas de servicios de Auditoria tales como: Órganos Centrales, Delegaciones y Obra Pública.

Para 1986, la Junta Directiva del Instituto autorizó a la Contraloría General la creación y delegación de facultades en unidades de auditorías internas en las delegaciones del Instituto, por lo que a partir de esta fecha se inició la integración y puesta en operación de esos órganos desconcentrados.

En Diciembre de 1988, la estructura de la Contraloría General se vio fortalecida. La Subcontraloría de Auditoría se modificó , para quedar integrada por seis jefaturas de Servicios de Auditoría y, además, en lugar de la Unidad de Normatividad y Control, se creó una Jefatura de Servicios de Programación y Apoyo Técnico dependiendo directamente de la Contraloría General.

En 1990, esta Jefatura de Servicios de Programación y Apoyo Técnico se transformó en la Coordinación de Asesores de la Contraloría General. Asimismo, en 1991 la Unidad de Procedimientos y Responsabilidades subió al nivel de Subcontraloría de Procedimientos y Responsabilidades, integrándose con dos Jefaturas de Servicios.

*Objetivos y Funciones de la Contraloría General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.*

En primer término dentro de sus principales objetivos encontramos los siguientes:

1.- Garantizar la existencia de un sistema de control y evaluación que responda a las necesidades de la administración del Instituto.

2.- Garantizar el cumplimiento de la normatividad aplicable a los órganos de la Administración y operación del Instituto.

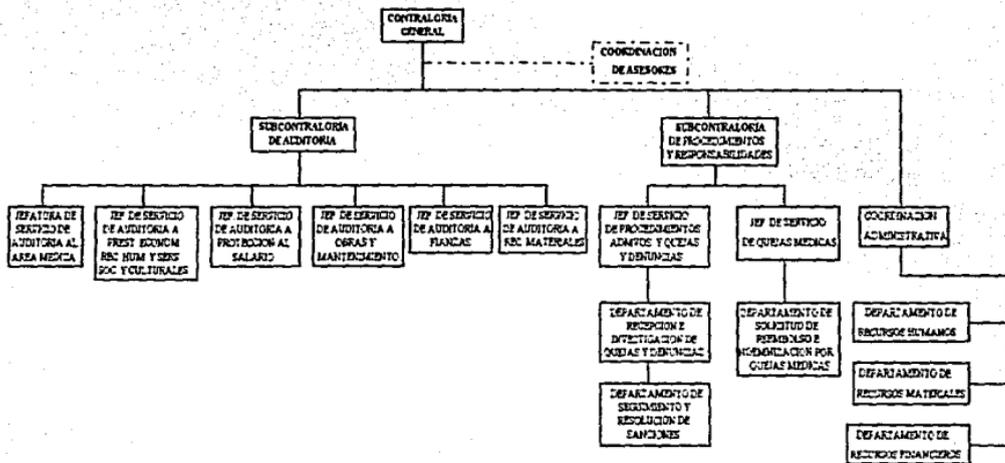
3.- Prevenir en el ámbito institucional la corrupción en sus diversas manifestaciones, promoviendo las acciones necesarias para evitar su recurrencia.

4.- Proponer las recomendaciones que propicien el mejor desempeño y desarrollo en las áreas y operaciones auditadas.

5.- Promover que los dictámenes del Comité Técnico de Quejas Médicas, se apeguen a la normatividad aplicable, atendiendo a su veracidad de los hechos y a los principios de equidad y justicia.

Por otro lado, y en cuanto a las principales *funciones* de la Contraloría General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, están establecidas en puntos anteriores.

## ESTRUCTURA ORGANICA DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL I.S.S.S.T.E.



## ***SUBCONTRALORIA DE AUDITORIA***

Los objetivos de la Subcontraloría de Auditoría los encontramos establecidos en algunos de los objetivos presentados por la Contraloría General del Instituto, como lo es y de gran importancia el prevenir en el I.S.S.S.T.E. la corrupción en sus diversas manifestaciones, promoviendo las acciones necesarias para evitar su recurrencia, así como proponer las recomendaciones que propicien el mejor desempeño y desarrollo de las áreas y operaciones auditadas y por último fortalecer los sistemas de control y evaluación del Instituto, mediante las recomendaciones derivadas de las auditorías realizadas.

Y dentro de las funciones de la Subcontraloría de Auditoría encontramos principalmente:

1.- Ordenar la práctica de auditorías conforme al programa autorizado, así como las auditorías especiales que le sean solicitadas por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, ( cabe hacer mención que al inicio del presente sexenio presidencial se cambió la denominación de Secretaría de la Contraloría General de la Federación por Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.), por la Dirección del Instituto y demás autoridades competentes, en apego a las técnicas y procedimientos de auditoría generalmente aceptados.

2.- Establecer el seguimiento de las acciones y medidas correctivas propuestas, para verificar su correcta aplicación por parte de las áreas responsables de su cumplimiento.

3.- Presentar al Contralor General los diagnósticos e informes generales que son resultados de las auditorias practicadas, por tipo de servicio, área de responsabilidad y entidad federativa.

4.- Coordinar la elaboración del programa anual de control y auditoria a desarrollarse en las áreas del Instituto, con base en los lineamientos que emita la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y las estrategias que se definan por la Dirección General del Instituto y por la propia Contraloría General.

5.- Coordinar la elaboración, autorización y difusión de las guías de auditoria dentro del ámbito de su competencia.

6.- Las demás que ordene el Contralor General.

Así pues, la Subcontraloría de Auditoria está integrada por seis Jefaturas de Servicios y son las siguientes:

1.- Jefatura de servicios de auditoria al área médica.

2.- Jefatura de servicios de auditoria a prestaciones económicas, recursos humanos y servicios sociales y culturales.

3.- Jefatura de servicios de auditoria a protección al salario.

4.- Jefatura de servicios de auditoria a obras y mantenimiento.

5.- Jefatura de servicios de auditoria a finanzas.

6.- Jefatura de servicios de auditoria a recursos materiales.

*SUBCONTRALORIA DE PROCEDIMIENTOS Y  
RESPONSABILIDADES*

Uno de los órganos de mayor importancia es la Contraloría General del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, quien consiente de sus responsabilidades y dentro del marco jurídico que la rige, crea dentro de su estructura orgánica a la Subcontraloría de Procedimientos y Responsabilidades, con el objetivo de vigilar el estricto cumplimiento de las disposiciones jurídicas que conciernen a esta área, así como coadyuvar con la Dirección General del Instituto en la atención de prestar eficiente y eficazmente los servicios que demanden los derechohabientes y particulares que de alguna manera se relacionen con la Institución.

Uno de los postulados básicos de la actual administración del Instituto, es como ya lo hemos venido mencionando el prevenir y combatir la corrupción, así como defender los preceptos de legalidad, honradez, lealtad, eficiencia e imparcialidad que deben ser observados por los servidores del Instituto en el desempeño de su empleo, cargo o comisión. Ante tales imperativos, quienes ocupan un empleo, cargo o comisión en el I.S.S.S.T.E. se encuentran sujetos a las obligaciones prescritas para los servidores públicos. Por virtud de ello, la administración pública federal debe contar con estructuras administrativas idóneas y suficientes para poder detectar con rapidez las irregularidades en los servicios y resolver de manera libre las quejas y denuncias que se formulen.

Como breve referencia histórica mencionaré que desde 1973 se establecía ya el sistema de Orientación e Información al público en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal. Con posterioridad a la anterior se agregó la función de las Quejas con el propósito de dar mayor agilidad a los asunto que el público planteara y como consecuencia de éste el mejoramiento de sus servicios.

En un principio las Quejas eran tramitadas y sancionadas únicamente por la vía administrativa, por las autoridades de la Institución, sin la determinación de recurrir a las autoridades

extrainstitucionales, ni tampoco a otras instancias una vez agotada la vía institucional.

Así pues, al emitirse la LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, el 31 de Diciembre de 1982 y posteriormente las reformas al Código Penal en el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal, la función de las Quejas se amplía para incorporar también las Denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los Servidores públicos.

La formulación de las Quejas o Denuncias se definen como un derecho del público y también como una obligación de los servidores públicos que consiste en respetar y hacer respetar tal derecho, situación que establece el artículo 50 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Así también previene que incurre en responsabilidad el servidor público que impida por cualquier medio la formulación, presentación de Quejas y Denuncias o que con motivo de ello realice conductas u omisiones que lesionen los intereses de que las formula o las presenta.

La creación de la Subcontraloría de Procedimientos y Responsabilidades emana jurídicamente en una de sus múltiples funciones del artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y ordena que en

las Dependencias y Entidades de la Administración Pública se establezcan unidades a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar Quejas y Denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con lo que se iniciará el procedimiento disciplinario correctivo correspondiente. Dicho precepto faculta también a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo para establecer las normas y procedimientos que atiendan y resuelvan con eficiencia las solicitudes del público.

Considero de importancia mencionar los principales objetivos y funciones de la Subcontraloría de Procedimientos y Responsabilidades por lo que se refiere a la determinación de responsabilidades:

Dentro de sus objetivos, ya se han mencionado algunos tales como prevenir y combatir la corrupción, así como salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia por parte de los servidores del Instituto.

Otro de sus objetivos principales es proporcionar a los derechohabientes: servidores públicos, grupos organizados de representación (sindicatos) y particulares, las facilidades necesarias para presentar sus Quejas y Denuncias en contra de los servidores públicos por incumplimiento de sus obligaciones e irregularidades en la prestación de los servicios que otorga el Instituto.

Así también fungir como órgano de opinión jurídica y por último cumplir con las diversas funciones jurídicas que las leyes le otorgan.

Entre otras de sus principales funciones encontramos:

1.- Recibir, investigar y resolver conforme a las normas y procedimientos establecidos por la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y los ordenamientos legales aplicables, las Quejas y Denuncias por incumplimientos de las obligaciones de los servidores públicos.

2.- Inspeccionar y determinar si la Queja o Denuncia por incumplimiento de las obligaciones del servicio público origina responsabilidad administrativa.

3.- Atender las Quejas que presenten los particulares con motivo de acuerdos, convenios o contratos que celebren con las distintas áreas del Instituto.

4.- Turnar los expedientes, de los cuales se puedan desprender responsabilidades cuyo conocimiento y sanción compete a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo o a la Subdirección Jurídica.

5.- Informar invariablemente al Contralor General del Instituto respecto a los actos, omisiones y conductas de los servidores públicos que impliquen responsabilidad penal.

6.- Proporcionar al Contralor General del Instituto, la información y elementos que éste requiera para fortalecer la toma de decisión.

7.- Y todas las funciones que expresamente le señale el titular de la Contraloría General del Instituto.

*ESTRUCTURA ORGANICA DE LA SUBCONTRALORIA  
DE PROCEDIMIENTOS Y RESPONSABILIDADES.*

**JEFATURA DE SERVICIOS DE PROCEDIMIENTOS  
ADMINISTRATIVOS Y QUEJAS Y DENUNCIAS.**

- DEPARTAMENTO DE RECEPCION E  
INVESTIGACION DE QUEJAS Y DENUNCIAS.

- DEPARTAMENTO DE SEGUIMIENTO Y  
RESOLUCION DE SANCIONES.

**JEFATURA DE SERVICIOS DE QUEJAS MEDICAS.**

- DEPARTAMENTO DE SOLICITUD DE REEMBOLSO  
E INDEMNIZACION POR QUEJAS MEDICAS.

**1.6. ESTRUCTURA SANCIONADORA QUE PREVEE LA  
LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS  
SERVIDORES PUBLICOS EN LO REFERENTE A  
RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.**

En un Estado de Derecho como prevalece en nuestro país, el ámbito de acción de los poderes públicos se encuentra determinado en la Ley, así como también el Estado y sus servidores públicos responden ante ella por el uso de las facultades que ésta les otorga, todo ello en virtud de que el Estado tiene como convicción la responsabilidad de proteger los derechos del hombre y del ciudadano. Pero su responsabilidad no se da en la realidad cuando sus obligaciones son solamente declarativas, cuando no son exigibles, cuando hay impunidad o cuando las sanciones por su incumplimiento son inadecuadas, tampoco hay responsabilidad cuando el afectado no puede exigir fácilmente el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos.

En virtud de lo anterior se considera que la función pública es una actividad de interés general que tiende a satisfacer las necesidades colectivas, por lo que el desempeño de un empleo, cargo o comisión en el servicio público representa una de las más grandes responsabilidades sociales, que debe ser traducida a través de normas jurídicas que propicien su ejercicio eficiente y honesto, es decir, que es

conveniente contar con un marco normativo conforme a las necesidades de la sociedad que regule en forma adecuada estas responsabilidades.

Es por ello que surge la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual tiene por objeto que los servidores públicos defiendan los preceptos de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, así como establecer las sanciones y procedimientos para prevenir y corregir su inobservancia.

Es necesario establecer que el servidor del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en el desempeño de sus funciones pueden incurrir no solamente en responsabilidades administrativas, de las cuales hablaremos en el transcurso de este punto, sino también es susceptible de incurrir en responsabilidades de tipo penal y civil las cuales se tratarán con posterioridad.

Así pues, para efectos de nuestro estudio el artículo 46 de la Ley antes mencionada establece que podrán incurrir en responsabilidad administrativa:

"Toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones".

De este modo, atendiendo al principio de igualdad ante la Ley, se pretendió establecer la responsabilidad a nivel constitucional de todos los servidores públicos, independientemente de su jerarquía, rango, origen o lugar de su empleo, cargo o comisión, es por ello considerable notar la diferencia entre cada uno de los escalafones que ocupan los servidores públicos dentro de la Administración Pública como lo son el Empleo, el Cargo o la Comisión.

Por su parte la comisión es encargar, encomendar a otro el desempeño o ejecución de algún servicio o cosa. Es la facultad que se da o se concede a una persona para ejercer durante cierto tiempo algún cargo. O también se le considera como el conjunto de personas encargadas de una corporación o autoridad para atender algún asunto.

A su vez, el cargo es la responsabilidad que se atribuye a alguien. Es la dignidad, empleo u oficio que confiere la facultad de ejercer determinada función pública y la de percibir, en su caso, ciertos derechos.

Finalmente, se designa como empleado al funcionario técnico o profesional que presta su actividad al gobierno para la realización de los fines de interés público.

Una vez establecido lo anterior y basándonos en el Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los

Servidores Públicos, relativo a las responsabilidades administrativas, es importante resaltar que todo servidor público tiene como obligación salvaguardar los preceptos antes mencionados, que deberán ser observados en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y sanciones administrativas que correspondan.

Algunas de las obligaciones establecidas en el artículo 47 de la multicitada Ley y que su incumplimiento dará lugar a una sanción administrativa, son entre otras:

I.- Cumplir con las funciones que les sean encomendadas, así como abstenerse de realizar actos u omisiones que repercutan en la deficiencia del servicio que otorga o en su caso la suspensión del servidor público.

II.- Cuidar debidamente la documentación e información que se le haya proporcionado por razones de su empleo, cargo o comisión, evitando sean utilizadas por personas no autorizadas para ello.

III.- Observar buena conducta en el desempeño de sus labores, así como proporcionar buen trato a las personas que tengan relación con estos.

IV.- Observar respeto y subordinación con respecto a sus superiores jerárquicos inmediatos o mediatos, cumpliendo con funciones que estos les asignen.

V.- Desempeñar sus labores sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a los que el Estado les otorga.

VI.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionado con el servicio público.

VII.- Abstenerse de intervenir de cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que exista algún interés ya sea personal, familiar o cualquier otro.

Una vez establecidas algunas de las obligaciones de los servidores públicos y que su incumplimiento da como resultado una sanción administrativa, pasaremos a determinar la o las autoridades facultadas por esta Ley para imponerlas.

Es valioso mencionar lo establecido por el artículo 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos el cual establece que en las Dependencias ( La Ley emplea este término cuando se refiere a órganos de la Administración Pública Centralizada) y Entidades ( al referirse a la Administración Pública Paraestatal) de la Administración Pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso para que cualquier persona pueda presentar sus quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con lo cual se iniciará el procedimiento disciplinario correspondiente.

También este mismo precepto faculta a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo para que establezca o formule las normas y los procedimientos para que las quejas y denuncias del público sean atendidas y resueltas con eficiencia.

Así pues, a efectos de determinar las autoridades sancionadoras diremos primeramente que las sanciones a imponerse por efecto del Procedimiento Disciplinario, son las sanciones previstas por el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en los términos que se mencionan en los artículos 54 a 63 de la misma. Es necesario precisar también que dichas sanciones tienen como necesario presupuesto el que el servidor público haya incumplido con alguna de las obligaciones previstas por el artículo 47 citadas con anterioridad.

Así pues, las sanciones a imponerse por efecto del procedimiento disciplinario, son las sanciones previstas específicamente en el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en los términos que se menciona en los artículos 54 a 63 de la misma, se considera necesario volver a reiterar el hecho de que las sanciones tienen como necesario supuesto que el servidor público haya incumplido con alguna de las obligaciones establecidas en el artículo 47 de la Ley referida.

Específicamente las sanciones por falta administrativa consistirán en :

"I.- Apercibimiento privado o público.

II.- Amonestación privada o pública.

III.- Suspensión.

IV.-Destitución del puesto.

V.- Sanción económica.

VI.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones.

Cuando la inhabilitación temporal se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique lucro o cause daños y perjuicios, será de seis meses a tres años si el monto de aquéllos no excede de 100 veces el salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal y de tres a diez años si excede de dicho límite.

En relación con las sanciones puede observarse que la Ley Federal de la materia en concordancia con el artículo 113 de la Constitución Federal, no sólo establece otras sanciones sino que confirma el mandato constitucional al contemplar las sanciones de suspensión, destitución, inhabilitación y las sanciones económicas.

El hecho de que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establezca sanciones tales como el apercibimiento y la amonestación, es legal, en virtud de que el precepto constitucional mencionado otorga esa posibilidad para que las leyes reglamentarias las regulen.

La individualización de la sanción administrativa se encuentra dada por los parámetros que se encuentran regulados y han de observarse en forma conjunta por las fracciones I a VII del artículo 54 de la multicitada Ley, mismas que por ser criterios individualizadores, deber ser expuestos y razonados por la autoridad sancionadora después de haber considerada aprobada la responsabilidad administrativa, ya que es necesario recalcar que la sanción es el resultado de una responsabilidad y mientras ésta no este comprobada no puede imponerse ninguna sanción. De lo que se determina que la sanción es legítima cuando al servidor público se le ha comprobado su responsabilidad administrativa por su acción u omisión.

Y cuando se trata de una conducta del servidor público que se traduce en un lucro o en daños y perjuicios que se ocasionen, entonces la sanción tendrá como base dos tantos del lucro o de los daños y perjuicios.

Así también, tratándose de sanciones económicas habrán de ser cubiertas por el servidor público una vez liquidadas y

para ello el artículo 55 de la Ley antes citada establece el procedimiento para su liquidación y para la fijación de su equivalencia de acuerdo a lo previsto por las fracciones I y II. Procedimiento que también ha de ser observado y aplicado por la autoridad que impone la sanción en la resolución correspondiente.

Para la aplicación de las sanciones previstas en el artículo 53 mencionado con anterioridad, se establecen varias reglas dependiendo del monto y de la sanción.

En este mismo sentido, cuando la sanción es el apercibimiento, la amonestación y la suspensión del empleo, cargo o comisión por un período no menor de tres días no mayor de tres meses, entonces las sanciones serán aplicables por el superior jerárquico (titular de la dependencia o en caso de las entidades al coordinador del sector correspondiente).

La destitución del empleo, cargo o comisión de los servidores públicos, se demandará por el superior jerárquico de acuerdo con los procedimientos consecuentes con la naturaleza de la relación en los términos de las Leyes respectivas.

Por su parte la suspensión del empleo, cargo o comisión durante el período no menor de tres días ni mayor de tres meses, y la destitución de los servidores públicos de confianza,

se aplicarán por el titular de la dependencia o el coordinador del sector correspondiente.

Es importante resaltar la situación de que cuando el superior jerárquico que ha de imponer las sanciones que le corresponden, no lo haga, entonces la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo promoverá el procedimiento y exhibirá las constancias respectivas a dichos superiores.

Por otro lado la inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público sólo será aplicable por resolución jurisdiccional conforme a las Leyes aplicables.

Y por lo referente a las sanciones económicas, estas serán aplicadas por el superior jerárquico, entendiéndose por el mismo al titular de la dependencia o coordinador de la entidad correspondiente, cuando no excedan de 100 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal y cuando excedan, serán aplicadas por la Secretaría de la Contraloría.

En las Contralorías internas de las dependencias, éstas aplicarán, por acuerdo del superior jerárquico, las sanciones disciplinarias correspondientes. Sólo por infracciones graves o conforme al monto de las sanciones arriba señalado o cuando en su concepto y conforme a la naturaleza de los hechos, le

interesen, corresponderá a la Secretaría de la Contraloría conocer del Procedimiento Disciplinario correspondiente. Los contralores internos de las dependencias serán sancionados por la Secretaría de la Contraloría cuando incurran en conductas que impliquen responsabilidad administrativa. Particularmente incurrirán en responsabilidad administrativa los servidores públicos de las contralorías internas que se abstengan sin justificación de sancionar a los infractores o que al hacerlo sus resoluciones no se ajusten a lo establecido por el artículo 59 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La contraloría interna de cada dependencia es competente para imponer sanciones disciplinarias, excepto las económicas, cuando el monto sea superior a 100 veces salario mínimo diario del Distrito Federal.

Si en un momento dado la Secretaría de la Contraloría ordena la práctica de determinadas auditorias y como consecuencia de ello determinara responsabilidades de los servidores públicos y de acuerdo con lo antes expuesto, informará a la contraloría interna de la dependencia o entidad, para que se lleve a cabo la investigación y se aplique la sanción correspondiente; pero si el asunto resulta competencia de la misma Secretaría, entonces se avocará directamente a él, pero deberá informar de ello al titular de la dependencia o a la

contraloría interna para que participe en el procedimiento y así determinar las responsabilidades.

Por regla general cuando se ha acreditado una responsabilidad en contra de un servidor público, la autoridad ha de sancionarlo, pero en términos del artículo 63 de la Ley Federal de Responsabilidades, tanto la Contraloría Interna como la Secretaría de la Contraloría, en los ámbitos de sus respectivas competencias podrán abstenerse de sancionar al infractor por una sola vez y cuando los hechos sobre los que tuvo verificativo la conducta no revistan gravedad ni constituyan delito y siempre que lo amerite tanto los antecedentes y circunstancias del infractor y el daño causado, si lo hubo, no exceda de 100 veces salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal. Para tal abstención además será necesario que la autoridad justifique la causa de la abstención, es decir, que deberá motivar adecuadamente su proceder.

La ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme se ejecutarán inmediatamente en los términos que refiera la resolución. La suspensión, destitución o inhabilitación que se impongan a los servidores públicos de confianza, surtirán efectos al notificarse la resolución y las sanciones se considerarán de orden público. En tratándose de servidores públicos de base, la sustitución y destitución se sujetarán a la Ley correspondiente. Las sanciones económicas

que se impongan, constituirán créditos fiscales a favor de la Hacienda Federal y se harán efectivas mediante el procedimiento económico-coactivo de ejecución y tendrán la prelación prevista como créditos fiscales y se sujetarán, en todo, a las disposiciones fiscales de la materia.

## **CAPITULO SEGUNDO**

### **NATURALEZA JURIDICA DE LAS QUEJAS Y DENUNCIAS EN EL I.S.S.S.T.E.**

- 2.1. Conceptos de Queja y Denuncia.**
- 2.2. Quienes pueden interponer Quejas en el I.S.S.S.T.E.**
- 2.3. Sujeto en quien recae la Queja.**
- 2.4. Solicitudes de reembolso como procedimiento de responsabilidad.**

## 2.1. CONCEPTOS DE QUEJA Y DENUNCIA.

Es conveniente aclarar que los diversos tratadistas tratan los conceptos tanto de Queja como de Denuncia en forma similar.

Así pues, uno de los conceptos que más se apegan al tema a estudiar es el que establece que la Queja es "la expresión verbal con la que se manifiesta dolor, pena o molestia. Protesta o reclamación que se hace a causa de desacuerdo o inconformidad con respecto a algo o a alguien".<sup>10</sup>

Otro punto de vista es el que establece el Diccionario de la Lengua Española al considerar a la Queja como la expresión de dolor, pena o sentimiento. Resentimiento o desazón.

En base a los dos conceptos descritos con anterioridad podemos concluir que la Queja es la manifestación oral o escrita de inconformidad, acompañada en la mayoría de los casos del pedido de rectificación.

Por otro lado, estableceré algunos conceptos referentes a la denuncia, en el cual se hacen las diversas concepciones en el mismo sentido o se establecen conceptos similares.

---

<sup>10</sup>Lara Luis Fernando. DICCIONARIO BASICO DEL ESPAÑOL DE MEXICO. Ed. Colegio de México. 2a. ed. México, 1991, pág. 436.

Remitiéndonos primeramente a la obra del Instituto de Investigaciones Jurídicas, citada con anterioridad, establece que el término Denuncia "proviene del latín Denuntiare, el cual significa "Hacer saber" o "Remitir un mensaje".

La expresión Denuncia tiene varios significados. El más amplio y difundido es el que la entiende como un acto en virtud del cual una persona hace del conocimiento de un órgano de autoridad, la verificación o comisión de determinados hechos, con el objeto de que dicho órgano promueva o aplique consecuencias jurídicas o sanciones previstas en la Ley o en los reglamentos para tales hechos.<sup>11</sup>

En este mismo sentido se manifiesta el maestro Rafael de Pina Vara en su obra antes citada, al establecer que la Denuncia " es el acto mediante el cual se pone en conocimiento de la autoridad la comisión de algún delito o infracción legal."<sup>12</sup>

Como conclusión en base al concepto de Denuncia, tenemos que puede definirse como el acto procesal que consisten en manifestar a la autoridad un hecho delictivo que a ella le corresponde conocer para finalmente dar su legal resolución. O también puede decirse que es el dar a conocer de palabra o por escrito a la autoridad competente un hecho que constituya un delito o falta.

---

<sup>11</sup> Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. Cit. pág. 899.

<sup>12</sup> De Pina vara Rafael. Op. Cit. pág. 222.

2.2. QUIENES PUEDEN INTERPONER QUEJAS EN EL  
I.S.S.S.T.E.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado es un organismo que otorga a los Trabajadores al Servicio del Estado y con carácter obligatorio diversas prestaciones, servicios y seguros que se encuentran establecidos los cuadros que a continuación se exponen, basándonos en lo establecido por la Ley del I.S.S.S.T.E.

*SEGUROS, SERVICIOS Y PRESTACIONES QUE SE  
CUBREN Y QUE SE OTORGAN.*

SEGUROS

- II.- De enfermedades y maternidad.
- IV.- De riesgos de trabajo.
- V.- De jubilación.
- VI.- De retiro por edad y tiempo de servicios.
- VII.- De invalidez.
- VIII.- Por causa de muerte.
- IX.- De cesantía por edad avanzada, e
- X.- Indemnización global.

## SERVICIOS

- I.- De medicina preventiva.
- III.- De rehabilitación física y mental.
- XI.- De atención para el bienestar y desarrollo infantil.
- XII.- Integrales de retiro a jubilados y pensionistas.
- XVII.- Que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servidor público y familiares derechohabientes.
- XVIII.- Turísticos.
- XIX.- Promociones culturales de preparación técnica, fomento deportivo y recreación, y
- XX.- Funerarios.

## PRESTACIONES

- XIII.- Arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto.
- XIV.- Prestamos hipotecarios.
- XV.- Prestamos a mediano plazo.
- XVI.- Prestamos a corto plazo, y

## XXI.- Sistema de ahorro para el retiro.

Todas las prestaciones, servicios y seguros que otorga esta Institución es con el propósito específico y claro de contribuir a elevar la calidad de vida tanto del servidor público como de sus derechohabientes, es por ello que hacen considerar al I.S.S.S.T.E. como una Institución que complementa las necesidades básicas de éstos, pero es en este momento cuando podemos precisar que no siempre se le van a otorgar de manera eficiente las prestaciones, servicios y seguros que antes mencionamos en virtud de que pueden concurrir diversas hipótesis tales como:

1.- Negligencia del servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

2.- Omisión del servidor público en el desempeño de su empleo, cargo o comisión.

3.- O lo más importante por carencias provenientes del propio Instituto, tales como carencia de personal o de instrumentos necesarios para brindar atenciones de su competencia, las cuales en su mayoría ocasionan deficiente e insuficiente atención al servidor público y a sus derechohabientes.

Lo anterior da origen en esta Institución a un considerable número de quejas y denuncias, motivo de nuestro estudio.

Después de haber expuesto algunas de las principales causas por las que se interponen las quejas y denuncias en el I.S.S.S.T.E. pasaremos a determinar con la mayor precisión posible las personas que pueden interponer las quejas y denuncias, en este sentido citaremos a los siguientes:

1.- Primeramente mencionaremos a los trabajadores de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y Estatal o Local.

Para efectos de la Ley del I.S.S.S.T.E. se entiende por TRABAJADOR a la persona que presta sus servicios en las dependencias o entidades mediante designación o nombramiento o por estar incluido en las listas de raya de los trabajadores temporales con excepción de aquellos que prestan sus servicios mediante contrato sujeto a la legislación común y a los que perciban sus emolumentos exclusivamente con cargo a la partida de honorarios.

De la misma manera se entenderá por el término dependencia para efectos de la Ley antes mencionada a las unidades administrativas de los poderes de la unión y del gobierno del Distrito Federal al igual que los estados y

municipios que se incorporen al régimen de seguridad social de esta Ley.

Asimismo, se considerarán entidades de la administración pública a los organismos, empresas y a las instituciones públicas paraestatales que se incorporen al régimen de esta Ley.

2.- En segundo término mencionamos a los Pensionistas, a los cuales se les considera como toda persona a la que la Ley del I.S.S.S.T.E. le reconozca este carácter.

3.- Antes de abordar a los familiares derechohabientes es necesario hacer mención que bajo el término derechohabiente debe reconocerse "a toda la población protegida, en los términos de la Ley que crea y organiza el Seguro Social conforme a cada institución. Desde luego son las personas favorecidas, en su haber, con un derecho legalmente consignado".<sup>13</sup>

Entre los Familiares Derechohabientes encontramos:

-LA ESPOSA.- o a falta de esta, la mujer con quien el trabajador o pensionista ha vivido como si lo fuera durante los cinco años anteriores o con la que tuviese hijos, siempre que ambos permanezcan libres de matrimonio. Si el trabajador o

---

<sup>13</sup>Briceno Ruiz Alberto. Op. Cit. pág. 29.

pensionista tiene varias concubinas, ninguna de ellas tendrá derecho a recibir la prestación.

- LOS HIJOS MENORES DE 18 AÑOS de ambos o de solo uno de los cónyuges, siempre que dependan económicamente de ellos.

- LOS HIJOS SOLTEROS MAYORES DE 18 AÑOS hasta la edad de 25 años, previa comprobación de que está realizando estudios de nivel medio o superior de cualquier rama del conocimiento en planteles oficiales o reconocidos y que no tengan un trabajo remunerado.

- LOS HIJOS MAYORES DE 18 AÑOS INCAPACITADOS FISICA O PSIQUICAMENTE, que no puedan trabajar para obtener su subsistencia, lo que comprobará mediante certificado médico expedido por el Instituto y por los medios legales precedentes.

- EL ESPOSO O CONCUBINARIO DE LA TRABAJADORA O PENSIONISTA siempre que fuese mayor de 55 años de edad o que esté incapacitado física o psíquicamente y dependa económicamente de ella.

- LOS ASCENDENTES siempre que dependan económicamente del trabajador o pensionista.

Pero es relevante mencionar que los familiares del trabajador que mencioné con anterioridad tendrán derecho siempre y cuando se cumplan los siguientes supuestos:

1.- Que el trabajador o el pensionista tenga derecho a las prestaciones que otorga el I.S.S.S.T.E.

2.- Y que los familiares antes mencionados no tengan derechos propios a las prestaciones señalados anteriormente.

Y por último mencionaré a las personas que con carácter facultativo, es decir, que por su voluntad pagan una cantidad determinada para tener derecho a los servicios que otorga el I.S.S.S.T.E. por tiempo limitado, sin ser derechohabiente.

Se concluye este punto estableciendo el siguiente cuadro para simplificar lo anterior expuesto, cuanto a las personas que pueden interponer Quejas en el I.S.S.S.T.E.

## ***DERECHOHABIENTES PROTEGIDOS.***

### **ASEGURADOS**

*1. Los Trabajadores que prestan sus servicios en las unidades administrativas de los Poderes de la Unión y del gobierno del Distrito Federal; al igual que las de los Estados, municipios, organismos, empresas e instituciones públicas,*

*paraestatales incorporadas al régimen de seguridad social de la Ley del I.S.S.S.T.E.*

*2. Los Pensionistas en los términos de la Ley del I.S.S.S.T.E.*

### **BENEFICIARIOS**

*3.- La esposa, o a falta de esta la mujer con quien ha vivido como si lo fuera durante los cinco años anteriores o con la que tuviera hijos.*

*4.- Los hijos menores de 18 años que dependan económicamente de cualquiera de los cónyuges.*

*5.- Los hijos mayores de 18 años hasta la edad de 25 años, previa comprobación de estudios a nivel medio o superior y que no tenga un trabajo remunerado.*

*6.- Los hijos mayores de 18 años incapacitados física o psíquicamente.*

*7.- El esposo o concubinario de la mujer trabajadora o pensionista mayor de 55 años de edad, incapacitado o que dependa económicamente de ella y.*

*8.- Los ascendientes siempre que dependan económicamente del trabajador.*

### 2.3. SUJETO EN QUIEN RECAE LA QUEJA.

Una vez determinadas las personas que pueden interponer Quejas en el I.S.S.S.T.E. pasaremos a establecer el sujeto en quien recae la Queja, para ello es necesario especificar que únicamente recae esta Queja en el Trabajador del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, considerando que sólo éste es quien representa al Estado en el momento de proporcionar los servicios, prestaciones o seguros que le corresponde otorgar. En este mismo sentido se manifiesta la Constitución Federal al establecer que podrán incurrir en responsabilidad administrativa:

"Toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones. "

Por lo tanto sólo podrá recaer la Queja en el Trabajador del I.S.S.S.T.E., en virtud de que es la persona a quien se le considerará responsable administrativamente por sus actos u omisiones.

De lo anterior resulta evidente que exclusivamente las personas que desempeñan un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal y en

específico del organismo descentralizado llamado I.S.S.S.T.E. serán responsables por los actos u omisiones en que incurran y no la Institución o Entidad en la cual prestan sus servicios.

## 2.4. SOLICITUDES DE REEMBOLSO COMO PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado es una institución que brinda, entre sus múltiples servicios la atención médica. Por consiguiente el derechohabiente acude a solicitarla y en ocasiones no se le otorga, argumentando cualquiera de las siguientes razones:

- 1.- Carencia de recursos materiales.
- 2.- Carencia de recursos humanos.
- 3.- Error en el diagnóstico médico.
- 4.- Demora.
- 5.- Deficiencia en la atención médica.
- 6.- Urgencias médicas demostradas.

Por cualquiera de estas razones el derechohabiente ante la urgencia de recibir la atención médica acude al servicio médico particular para recibir la atención médica que no se le proporcionó en el I.S.S.S.T.E., por lo tanto realiza una erogación que pudo haber evitado, por la razón de que el I.S.S.S.T.E. tiene la obligación de proporcionarle atención médica, en virtud de que el trabajador al Servicio del Estado

deja de percibir determinada remuneración, con lo cual paga el servicio médico.

Sin dejar ausente cada uno de los problemas que enfrenta y ante la situación antes mencionada el I.S.S.S.T.E. cuenta con un Departamento de Quejas Médicas el cual entre sus múltiples funciones tiene la de llevar a cabo el Procedimiento de Responsabilidad en el cual se solicita el reembolso por la erogación hecha ante médicos particulares.

Cabe hacer mención que este procedimiento sólo es válido ante prestaciones médicas, consecuencia de una Queja de la misma naturaleza y el cual se inicia a solicitud de la parte interesada.

Primeramente el Derechohabiente deberá solicitar la devolución de la erogación que realizó por la atención médica extrainstitucional, para lo cual debe presentarse al Departamento de Quejas Médicas en donde se realiza la recepción de los documentos, de los cuales se hará un análisis de ellos con el objeto de calificar la atención médica que recibió de manera extrainstitucional, así como también de los recibos, facturas y notas que se presentan y que acrediten el monto derogado, además se realiza la revisión de la documentación que acredita la derechohabencia.

Una vez realizado el análisis de los documentos que se solicitan se determina la aceptación o negativa de el reembolso; y es competente para resolver en estos casos:

1.- Las Delegaciones del I.S.S.S.T.E. en los Estados de la República y en el Distrito Federal cuando se trate del Monto Mínimo, el cual equivale a menos de 100 veces salarios mínimos.

2.- Y le corresponde resolver al Comité Técnico de Quejas Médicas cuando se trate del monto máximo, el cual equivale a ser mayor de 100 salarios mínimos.

Por medio de la desconcentración de la función de las Delegaciones, se crean las Delegaciones del I.S.S.S.T.E en los Estados de la República.

En cada Delegación del I.S.S.S.T.E. encontramos a un auditor interno, el cual se encarga de la integración del expediente, remitiéndolo para su aprobación y pago al Comité Técnico de Quejas Médicas, quien tiene su cede en la Contraloría General del I.S.S.S.T.E.

Cabe mencionar que en cada Estado de la República existe una Delegación del I.S.S.S.T.E. y en el Distrito Federal existen 4 que son:

1.- Delegación Norte.

2.- Delegación Sur.

3.- Delegación Oriente.

4.- Delegación Poniente.

A continuación se establecerán los formatos para realizar el trámite de solicitud de reembolsos por Quejas médicas.

En el primero se establece la manera en que debe llenarse la solicitud de reembolso y los documentos que deberán acompañarla y el segundo presenta la solicitud de reembolso.

**COMISION DICTAMINADORA DE QUEJAS MEDICAS**

**INSTRUCCIONES PARA EL SOLICITANTE:**

Todas las solicitudes de reembolso de gastos efectuados en atención médica particular se deben dirigir a la COMISION DICTAMINADORA DE QUEJAS MEDICAS, en el domicilio arriba citado, para su procesamiento y resolución.

El trámite deberá iniciarse con la solicitud de reembolso, escrito de inconformidad o documento similar, firmado por el derechohabiente, que deberá contener los siguientes datos:

- a) Nombre completo del derechohabiente y del paciente (apellido paterno, materno y nombres).
- b) Domicilio y teléfono particular.
- c) Adscripción precisa del trabajador (nombres completos de la Secretaría de Estado y Organismo Público a que pertenece y Departamento u Oficina en la que trabaja y Categoría).
- d) Número de Clave, Registro Federal de Causantes y Número de Registro del ISSSTE.
- e) Clínica de Adscripción.
- f) Clínica o Centro Hospitalario del ISSSTE y servicio donde fue atendido; o en donde le fue negada la atención, si acudió personalmente o bien reporte telefónico (mencionar la persona que lo recibió); mencionando a la persona (s) involucrada (s), día y hora y todas aquellas circunstancias de lugar, comportamiento y trato.
- g) Razones que haya tenido para acudir a los servicios médicos particulares, señalando nombre y domicilio de los mismos y fecha y hora de ingreso y egreso.
- h) Monto de la cantidad reclamada por concepto de reembolso.
- i) En caso de que se promueva por el derechohabiente (apoderado, representante sindical, familiar, etc.) se exhibirá carta poder que lo faculte para ello y proporcionará los datos y elementos probatorios.

**NOTA:** El escrito deberá ser formulado con toda claridad y veracidad, puesto que las falsas declaraciones son sancionadas por la Ley.

**DOCUMENTOS DE LA ATENCION MEDICA PARTICULAR QUE SE DEBEN ANEXAR A LA SOLICITUD DE REEMBOLSO.**

- a) Resumen médico suscrito por el facultativo que haya atendido el caso en forma particular, así como los informes de interconsultas a especialidades médicas si las hubo, anotando el número de cédula profesional, el del Registro de la S.S.A., domicilio y teléfono, en el que se especifique día, hora y condiciones de ingreso, diagnóstico y tratamiento seguido y día, hora y condiciones de egreso. En caso de parto, agregar número de productos, sexo, estado físico y peso de cada uno de ellos.
- b) Originales de los resultados de los estudios de laboratorio clínico (biometría hemática, general de orina, química sanguínea, etc.).
- c) Originales de los resultados de los estudios de gabinete (radiografías, electrocardiogramas, electroencefalogramas, etc.).



**INSTITUTO  
DE SEGURIDAD  
Y SERVICIOS  
SOCIALES  
DE LOS  
TRABAJADORES  
DEL ESTADO**

**COORDINACION  
GENERAL  
DE RELACIONES  
INSTITUCIONALES**

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

COMISION DICTAMINADORA DE QUEJAS MEDICAS



INSTITUTO  
DE SEGURIDAD  
Y SERVICIOS  
SOCIALES  
DE LOS  
TRABAJADORES  
DEL ESTADO

- d) Originales del estudio (s), histopatológico (s) realizados a los órganos extirpados en la intervención quirúrgica, o bien la pieza operatoria anotando datos de identificación en el frasco.
- e) Facturas, notas y recibos originales que comprueben la cantidad que se reclama con el Registro Federal de Causantes, nombre y domicilio de la negociación que los expide. Así como relación pormenorizada de los mismos.
- f) Copias fotostáticas de la credencial de su empleo, credencial única del ISSSTE y el último comprobante de cobro de sueldos.
- g) Otros documentos no previstos que obren en poder del solicitante ya sea de los Servicios Médicos Particulares o de los Servicios del ISSSTE que considere puedan ayudar para la atención de su solicitud de reembolso.

**NOTA:** Los elementos especificados en los incisos b, c y d, deberán agregarse sólo si fueron ordenados por su médico particular y fueron realizados, en caso de no contar con ellos deberá quedar asentado en el resumen médico particular.

COORDINACION  
GENERAL  
DE RELACIONES  
INSTITUCIONALES

3000 00 0000 0000  
RECIBIDO AL 30 0000





## CAPITULO TERCERO

### PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDADES EN LOS QUE INTERVIENE EL SERVIDOR DEL I.S.S.S.T.E.

- 3.1. Concepto de Responsabilidad.
- 3.2. Diferentes tipos de Responsabilidades.
  - 3.2.1. Responsabilidad Penal.
  - 3.2.2. Responsabilidad Civil.
  - 3.2.3. Responsabilidad Administrativa.
- 3.3. El Procedimiento Administrativo.
- 3.4. Los Recursos ante el I.S.S.S.T.E.

### 3.1. CONCEPTO DE RESPONSABILIDAD.

Para el debido entendimiento del concepto de Responsabilidad, en principio se señalará su significado etimológico y seguidamente nos ocuparemos del concepto de responsabilidad jurídica.

Por su parte el Instituto de Investigaciones Jurídicas y el Diccionario Jurídico Omeba coinciden en expresar que la palabra responsabilidad proviene del latín "Respondere" que significa prometer, merecer, pagar, lo que debemos entender por responsabilidad es el estar obligado por algo o con alguien.<sup>14</sup>

Existe entre los juristas controversia en cuanto a la determinación del concepto de Responsabilidad, en virtud de que el término Responsabilidad no solamente es aplicable al área jurídica, sino forma parte también del lenguaje religioso y moral.

Desde un punto de vista jurídico, se ha establecido en el Diccionario Jurídico Mexicano sobre la Responsabilidad retomando las ideas de H. Kelsen: "Un individuo es responsable cuando, de acuerdo con el orden jurídico es susceptible de ser sancionado. En este sentido la Responsabilidad presupone un

---

<sup>14</sup>Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. Cit. págs. 2824 - 2825.  
ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA, Tomo XXIV, Argentina, 1977, pág. 791

deber, del cual debe responder un individuo. El deber o la obligación es la conducta que de acuerdo con el orden jurídico, se debe hacer u omitir; quien la debe hacer u omitir es el sujeto obligado. La responsabilidad presupone esta obligación, asimismo señala quien debe responder del cumplimiento o incumplimiento de tal obligación. La Responsabilidad es en este sentido una obligación de segundo grado, aparece cuando la primera no se cumple, esto es, cuando se comete un hecho ilícito.<sup>15</sup>

Lo anterior significa que previo a la Responsabilidad debe existir una obligación que llamaremos principal y sobre el cumplimiento o no de esta descansa la responsabilidad que llamaremos obligación secundaria.

Así por ejemplo existe la obligación principal en el hecho de que el hombre tiene la obligación de no causar daños a terceros, pero si los realiza es responsable del daño que cause y en consecuencia tiene la responsabilidad de repararlos, tomando esto último como obligación secundaria.

Caben señalar además conceptos doctrinarios sobre la responsabilidad, al efecto los maestros Joaquín Escriche y Juan Palomar de Miguel coinciden en la idea de concebir a la responsabilidad como la obligación de reparar o satisfacer por

---

<sup>15</sup>Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. Cit. pág. 2825.

si mismos o por conducto de otras personas cualquier pérdida o daño que se hubiese causado a un tercero.<sup>16</sup>

Asimismo el maestro Guillermo Cabanellas de Torres culmina estableciendo que la Responsabilidad constituye la piedra angular en las relaciones humanas y que por el contrario de no existir la misma, la convivencia humana retrocedería a las épocas y expresiones más vivas del salvajismo y todo ello representaría la impunidad frente a las culpas más graves y a las mayores perfidias o falsedades.<sup>17</sup>

En conclusión podemos establecer que la Responsabilidad tiene como elementos principales los siguientes:

- 1.- La existencia previa de una obligación.
- 2.- Y ante el incumplimiento de la anterior, responder de sus consecuencias.

En base a lo anterior se determina que la Responsabilidad es la obligación de responder a las consecuencias de una conducta ilícita o indebida conforme lo establezcan las leyes que rigen la conducta en particular.

---

<sup>16</sup>Eseriche Joaquín. DICCIONARIO RAZONADO DE LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA, Ed. Porrúa México, 1979, pág. 1509.

<sup>17</sup>Palomín de Miguel Juan. DICCIONARIO PARA JURISTAS, Ed. Mayo, México 1981, pág. 1188.  
<sup>17</sup>Cabanellas de Torres Guillermo. DICCIONARIO JURIDICO ELEMENTAL, Ed. Heliasta, Argentina 1988, pág. 293.

### 3.2. DIFERENTES TIPOS DE RESPONSABILIDADES.

Los servidores públicos se encuentran sujetos a una regulación especial en virtud de que éstos participan en el ejercicio de la función pública, de tal manera, que cuando en el desempeño de sus funciones incumplen con las obligaciones que la Ley les impone, se hacen acreedores a sanciones, las cuales pueden presentar características diferentes, en razón del régimen legal aplicable, de los órganos que intervienen, de los procedimientos para su aplicación y de la jurisdicción a cuya competencia corresponda su conocimiento.

Al respecto el maestro Andrés Serra Rojas determina que la Responsabilidad en la función pública es la obligación en que se encuentra el servidor del Estado que ha infringido la Ley por haber cometido un delito, una falta o ha causado un pérdida o daño.<sup>18</sup>

Es considerable señalar que la Constitución Federal establece en su artículo 108 que considera como servidores públicos:

"A los representantes de elección popular, a los miembros de los Poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, a los funcionarios y empleados, y, en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la

---

<sup>18</sup>Serra Rojas Andrés. DERECHO ADMINISTRATIVO. DOCTRINA, LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA. Tomo I. Ed. Porrúa. 14a. ed. México. 1988. pág. 475.

Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones."

Seguidamente el artículo 109 Constitucional en primer lugar establece una obligación a cargo del Congreso Federal y de las Legislaturas Locales, cada una dentro de su respectiva competencia para legislar en materia de responsabilidades de los servidores públicos y las sanciones a que se hagan acreedores, o sea, deben elaborar las leyes reglamentarias del título Cuarto de la Constitución de la República o de las disposiciones respectivas de las Constituciones Locales. Conviene precisar que el Congreso de la Unión expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, misma que fue publicada en el Diario Oficial el 31 de Diciembre de 1982.

En segundo término clasifica las responsabilidades que pueden cometer los servidores públicos en tres categorías:

1.- POLITICAS.- Cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los altos intereses públicos e incidan en forma sustancial en la buena marcha de los asuntos a su cargo.

2.- PENALES.- Cuando cometan delitos previstos en las leyes penales, en cuyo caso quedarán sometidos a sus disposiciones.

3.- ADMINISTRATIVAS.- Cuando en el ejercicio de su cargo procedan sin apoyo en la Ley o contraviniendo sus preceptos, es decir, cuando sus actos u omisiones carezcan de legalidad u obren contra el recto cumplimiento del deber, violando la honradez a que están obligados al desempeñar el empleo, cargo o comisión y/o actúen sin la lealtad al trabajo que desempeñen o lo realicen sin la eficiencia e imparcialidad que están obligados a guardar. Estos actos administrativos no son tan graves para constituir delito ni tan serios como para ser materia de juicio político.

Los procedimientos a que se verán sometidos quienes incurran en algunos de los tres tipos de responsabilidades serán también diversos entre sí y autónomos. Sin embargo como es principio de derecho que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo acto en juicios de diversa naturaleza, cuando un servidor público es condenado o absuelto en un Juicio Político, puede quedar sometido a proceso penal o juzgado por responsabilidad administrativa. Los resultados a que se llegue en cada uno de ellos son independientes entre sí, pues son tres juicios de distinta naturaleza.

Por otro lado, es interesante mencionar que un servidor público también puede ser sujeto a Responsabilidad Civil por las causas que mencionaremos al abordar este tipo de responsabilidad.

En conclusión podemos determinar que el sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos se integra por cuatro tipos de Responsabilidades:

**\*PENAL, CIVIL, ADMINISTRATIVA Y POLITICA.\***

En esta investigación trataremos las tres primeras, en razón de que esta investigación sólo está basada a los servidores del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y en los cuales no es aplicable la Responsabilidad Política, basándonos en el artículo 110 Constitucional en el señala que sólo podrán ser enjuiciados políticamente quienes ejerzan cargos de Senador o Diputado del Congreso de la Unión, Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Secretario de Despacho, Jefes de Departamentos Administrativos, Jefe del Departamento del Distrito Federal, Procurador General de la República y del Distrito Federal, Magistrados de Circuito, Juez de Distrito, Magistrado del Tribunal Superior de Justicia y Juez del orden común del Distrito Federal, así como los Directores Generales del Sector Paraestatal: ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS,

empresas de participación estatal mayoritarias y fideicomisos públicos.

Las Quejas o Denuncias interpuestas en el I.S.S.S.T.E., objeto de nuestro estudio, recaen siempre en los servidores públicos de menor jerarquía y no así en el Director General del I.S.S.S.T.E. por no tener contacto directo con derechohabientes que reciben una prestación de esta Institución, por lo tanto, las responsabilidades que mencionaremos serán producto de las Quejas interpuestas por Derechohabientes.

Cabe hacer mención además que la Responsabilidad Penal y Civil están reguladas por las leyes de la materia correspondiente, (Código Penal y Código Civil ) y la Responsabilidad Administrativa que estudiaremos con mayor amplitud por ser objeto principal de nuestra investigación está reglamentada por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

### 3.2.1. RESPONSABILIDAD PENAL.

Para el entendimiento del trabajo que nos ocupa es necesario conocer la responsabilidad penal, entendiéndose por ésta como el deber jurídico de sufrir una pena, a consecuencia de que se ha cometido un delito, esto es, una acción u omisión típica, antijurídica y culpable.<sup>19</sup>

En el mismo sentido el maestro Juan Ramírez Gronda concibe a la Responsabilidad Penal como la capacidad del sujeto para asumir las consecuencias jurídico-penales que acarrea el hecho delictivo.<sup>20</sup>

Por tanto la Responsabilidad Penal surge exclusivamente para quien ha cometido un delito del orden común o federal, es decir, para quien se ubica dentro de los supuestos establecidos por la Ley Penal. En otras palabras, la Responsabilidad Penal a diferencia de otras formas de responsabilidades jurídicas no trasciende a terceras personas, como un ejemplo de ello tenemos a la reparación del daño en materia penal, pues a ella no quedan obligados los herederos del sujeto activo, pero sí cuando se consideran civilmente responsables.

Tratando de encontrar el fundamento legal de la responsabilidad de los servidores del I.S.S.S.T.E., debemos precisar que de conformidad con el artículo 109 Fracción II de

<sup>19</sup>Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. Cit. pág. 2842.

<sup>20</sup>Ramírez Gronda Juan D. DICCIONARIO JURIDICO, Ed. Heliasta. 10a. ed. Argentina. 1986.

la Constitución Federal establece que cuando se cometan delitos por parte del cualquier servidor público y estén previstos en las leyes penales quedarán sometidos a sus disposiciones; a excepción de los servidores públicos de alta jerarquía, a quienes se les deberá llevar un procedimiento previo para juzgarlos penalmente establecido en el artículo 111 Constitucional. A ese respecto se comentó en el debate sobre el Juicio de Desafuero llevado a cabo en la E.N.E.P. Aragón lo siguiente:

"El fuero que tienen los servidores públicos de alta jerarquía tiene el propósito de evitar la desestabilización de los poderes de la Unión, y de la sociedad en sí, ya que estos funcionarios por su posición política están expuestos a ser acusados de calumnias, difamación y otras imputaciones, motivadas por rivalidades políticas, que de darles cause provocarían un permanente caos; pero de ninguna manera se trata de una inmunidad contra el delito."<sup>21</sup>

Seguidamente el Código Penal para el Distrito Federal en materia del Fuero Común y para toda la República en materia del Fuero Federal establece las siguientes figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público y son las siguientes:

---

<sup>21</sup>Universidad Nacional Autónoma de México. BOLETIN ARACION, Publicación mensual. Enero - Febrero, 1995. Número 83. pág. 18.

- 1.- Ejercicio indebido de servicios públicos.
- 2.- Abuso de autoridad.
- 3.- Coalición de servicios públicos.
- 4.- Uso indebido de atribuciones y facultades.
- 5.- Concusión.
- 6.- Intimidación.
- 7.- Ejercicio abusivo de las funciones.
- 8.- Tráfico de influencias.
- 9.- Cohecho.
- 10.- Peculado.
- 11.- Enriquecimiento ilícito.

Para los delitos antes mencionados se asignarán:

- 1.- Penas de privación de libertad.
- 2.- Sanciones económicas.
- 3.- Destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas.
- 4.- Y el decomiso de bienes en favor del Estado, cuando la procedencia legal de estos bienes no se logre acreditar.

Así también el artículo 114 Constitucional establece que en los Juicios Penales, la prescripción será la que fijen las leyes de la materia, pero nunca deberá ser mayor de tres años. Sin embargo cuando los servidores públicos gocen de fuero y mientras no sean privados de él, no correrá el término de prescripción.

Por último es conveniente tomar en consideración al maestro Gabino Fraga quien establece que en la responsabilidad penal de los servidores públicos se considera como principal agravante el hecho de que su autor desempeñe una función pública.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup>Fraga Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO, Ed. Porrúa. 32a. ed. México. 1993. págs. 140-141.

### 3.2.2. RESPONSABILIDAD CIVIL.

Con el ánimo de saber qué es la Responsabilidad Civil, invocaremos algunos conceptos de juristas destacados, para estar en aptitud de decir qué entendemos por responsabilidad civil.

El maestro Andrés Serra Rojas instituye que la responsabilidad civil en que incurren los servidores del Estado, dentro de los cuales ubicamos a los trabajadores del I.S.S.T.E. se origina por las faltas que puedan cometer en el desempeño de sus funciones y ello trae como consecuencia perjuicios a la administración.<sup>23</sup>

El Jurista Rafael I. Martínez Morales coincide con la opinión del maestro citado, pues señala que la responsabilidad civil es una consecuencia de que un servidor público cause daños o perjuicios, adicionando a diferencia del primero mencionado, que deben ser necesariamente valuables en dinero.<sup>24</sup>

Otra apreciación que considero importante es la que expresa el maestro Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, quien considera que el servidor público puede incurrir en dos tipos de Responsabilidad Civil:

---

<sup>23</sup>Serra Rojas Andres. Op. Cit. pág. 484.

<sup>24</sup>Martínez Morales Rafael I. DERECHO ADMINISTRATIVO, SEGUNDO CURSO, Ed. Harla México, 1992. pág. 393.

"1.- Responsabilidad Civil de los servidores públicos ante particulares.

2.- Responsabilidad Civil de los servidores públicos para con el Estado.

La primera se considera como el daño que causen los servidores públicos a los particulares cuando obren en el ejercicio de sus funciones. Este daño puede consistir en lo siguiente:

1.- Daño económico.

2.- Pérdida o menoscabo en el patrimonio.

3.- Daño moral ( dentro del cual ubicamos a la afectación de sentimientos, afecto, creencias, decoro, honor, reputación, vida privada y aspecto físico y consideración que de sí mismo tengan los demás. Este tipo de responsabilidad es exigible de acuerdo con lo dispuesto en el Código Civil.

La segunda consiste en la responsabilidad civil en que incurran los servidores públicos por los actos u omisiones que tengan como resultado un daño o perjuicio estimable en dinero, que afecte el patrimonio del estado y en especial del organismo descentralizado llamado I.S.S.S.T.E."<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup>Delgadillo Gutierrez Luis Humberto. ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Ed. Limusa, México, 1991. pág. 152.

Coincidiendo con este último tipo de responsabilidad civil, el maestro Gabino Fraga establece su postura que de acuerdo con nuestra legislación se aplica por las faltas cometidas en el manejo de fondos. Esto es, una vez que surge la responsabilidad civil y se instituye por resolución administrativa, se procede a hacer efectiva la indemnización correspondiente sobre los bienes del responsable o sobre la fianza que garantice su manejo.

Además Gabino Fraga nos dice que la responsabilidad civil tiene una aplicación restringida, pues aparte de que por razones mismas de organización administrativa, intervienen varios servidores públicos en el acto prejudicial, lo cual hace difícil la imputación de dicha responsabilidad, con más frecuencia se emplea el poder disciplinario para sancionar las faltas de los servidores públicos.<sup>26</sup>

Por su parte el maestro Serra Rojas comparte la opinión expresada, relativa a que la responsabilidad civil es consecuencia de la afectación del patrimonio del Estado y se traduce en la indemnización de daños o perjuicios, aunque con frecuencia se dispersa en la jerarquía administrativa o se reduce a meras sanciones disciplinarias.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup>Fraga Gabino. Op. Cit. pág. 141-142.

<sup>27</sup>Serra Rojas Andres. Op. Cit. pág. 185.

Para efectos de nuestro estudio tomaremos en consideración a la responsabilidad civil que se origina como consecuencia de daños que causen los servidores públicos a particulares, en virtud de que nuestra investigación se limita a la relación de particulares con servidores públicos y que ésta puede acarrear una queja o denuncia por la acción u omisión realizada al otorgar un prestación del I.S.S.S.T.E.

Estimo que la responsabilidad civil de los servidores públicos sólo se genera respecto a los particulares por los daños que aquello ocasionen en el ejercicio de las funciones públicas y deben ser demandadas conforme a las normas de carácter civil; por lo 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 ya que de lo contrario estaríamos frente a responsabilidades penales o administrativas.

Ahora bien, la responsabilidad civil se encuentra especificada tanto en la Constitución Federal como en el Código Civil para el Distrito Federal. La primera establece en su artículo 111 párrafo octavo que cualquier servidor público independientemente de cual sea su rango sin que se requiera juicio de procedencia podrá ser demandado en los Juicios del orden Civil, es decir, el fuero constitucional funciona sólo ante

la posibilidad de un juicio penal, pero no ante cualquier otro tipo de controversia.

La responsabilidad civil encuentra su fundamento además en los artículos 1910 y 1927 del Código Civil y en el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los cuales establecen lo siguiente:

El artículo 1910 del Código Civil expresa:

"El que obrando contra la Ley o las buenas costumbres cause daño a otro, está obligado a repararlo, salvo que demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima."

Dadas las reformas al Código Civil y a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en Enero de 1994, los artículos que a continuación se mencionan quedan en esta forma:

El artículo 1927 establece que "el Estado tiene obligación de responder del pago de daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les están encomendadas. Esta responsabilidad será solidaria tratándose de actos ilícitos dolosos y subsidiaria en los demás casos, en los que sólo podrá hacerse efectiva en contra del Estado cuando el servidor público directamente responsable no tenga bienes o los

que tenga no sean suficientes para responder de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos."

Por su parte el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades establece:

"Cuando en el procedimiento disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, éstos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y en consecuencia ordenar el pago correspondiente sin necesidad de que los particulares acudan a la Instancia Judicial o a cualquier otra.

El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares.

Si el órgano del Estado niega la indemnización o si el monto no satisface al reclamante, podrá elegir de llevar el juicio en la vía administrativa o judicial."

"Por lo tanto, si la responsabilidad civil se rige por lo dispuesto en el Código Civil y por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, estableciendo de manera directa a cargo del Estado, el cual puede repetir en contra de los funcionarios y empleados públicos responsables,

es incuestionable que estas disposiciones son aplicables a las relaciones entre el Estado y sus empleados y entre aquél y los particulares, por lo que necesariamente se concluye que hay un avance en la regulación de la responsabilidad civil de los servidores públicos frente a los particulares.

Sin embargo no podemos afirmar que se haya logrado una plena responsabilidad resarcitoria del Estado, en tanto que el artículo 1927 del Código Civil, el Estado sólo es responsable en los casos en que el ilícito sea doloso, dejando todavía el sistema de la responsabilidad subsidiaria en los demás casos, ya que la responsabilidad directa es a cargo del servidor público, como persona física y no como órgano del Estado.

Independientemente de la cuestión planteada, es indudable que en el ejercicio de sus funciones los servidores públicos puedan causar daños y perjuicios no sólo a los particulares sino también al patrimonio del Estado, con lo que se producirá una responsabilidad resarcitoria, sólo que ésta se manifiesta en el ámbito administrativo y se regula por las leyes y procedimientos administrativos.

Así tenemos a las Leyes administrativas como la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, han dispuesto que los empleados públicos serán responsables de cualquier daño o perjuicio estimable en dinero que sufra en el patrimonio del Estado como consecuencia de los actos u omisiones que les

sean imputables, responsabilidades que se constituirán y exigirán en la vía administrativa.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Delgadillo Gutiérrez Luis Humberto, Manuel Lucero. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PRIMER CURSO, Ed. Porrúa, México, 1994, págs. 191-192.

### 3.2.3. RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

Para el estudio de la responsabilidad administrativa debemos precisar su concepto, al efecto entendemos que la Responsabilidad Administrativa surge como consecuencia de que los servidores públicos en el desempeño de su empleo, cargo o comisión realizan actos u omisiones que afecten los principios de LEGALIDAD, HONRADEZ, LEALTAD, IMPARCIALIDAD Y EFICIENCIA que deberán ser observados en el ejercicio de la función pública.<sup>29</sup>

La responsabilidad administrativa encuentra su base legal en el artículo 109 Fracción III, 113, 114 párrafo tercero de la Constitución Federal y en el Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los cuales en seguida se tratarán:

En principio el artículo 109 Fracción III establece:

"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,

---

<sup>29</sup>Olivera Toro Jorge. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Ed. Porrúa. 5a. ed. México. 1988. pág. 374 - 375.

Martínez Morales Rafael I. Op. Cit. pág. 393.

Delgadillo Gutierrez y Manuel Lucero. Op. Cit. pág. 187.

Instituto de Investigaciones Jurídicas. Op. Cit. pág. 2832.

incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

III.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deberán observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones."

Seguidamente el artículo 113 Constitucional establece que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala las obligaciones de todo servidor público en cuanto a la legalidad de sus actos, la honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observados todos los días en el desempeño de su trabajo. Además establece que actos u omisiones son causa de esa responsabilidad, quienes pueden incurrir en ella, qué sanciones son aplicables, cuál es el procedimiento para imponerlas y por último qué autoridades sustentarán estos juicios. También se establecen algunas de las sanciones aplicables a los servidores públicos por responsabilidad administrativa y son:

- 1.- Suspensión en el puesto.
- 2.- Destitución
- 3.- Inhabilitación para desempeñar otros cargos.

4.- Y sanciones económicas, éstas se fijarán tomando en cuenta los beneficios por él recibidos y los daños causados a otras personas con su conducta y que no podrá ser mayor de tres veces del beneficio logrado o de los daños y perjuicios causados.

Luego el artículo 114 párrafo tercero encomienda a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos la determinación de los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de aquellos actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observados en el desempeño de su empleo, cargo o comisión. Pero cuando las faltas u omisiones fueran graves, el término de prescripción no será inferior de tres años.

En cuanto al Título Tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se estudiará con detalle en el punto relativo al Procedimiento Administrativo, por lo que remitimos al lector a aquél.

Ahora bien, de acuerdo con el artículo 109 Constitucional se estima al procedimiento penal como resultado de una responsabilidad penal emitida del I.S.S.S.T.E. que se llevará a cabo ante el poder judicial, diferenciándose del juicio político por que éste se llevará a cabo ante el poder

legislativo, que no se estableció en el presente trabajo por las causas ya mencionadas, siendo que el procedimiento administrativo es el objeto principal de la investigación y se tramita ante el superior jerárquico del servidor público responsable, que se estudiará posteriormente.

Cabe aclarar que la responsabilidad civil de acuerdo con el artículo 111 párrafo octavo se substanciará ante la autoridad judicial por la vía civil.

### 3.3. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

Antes de iniciar el estudio relativo al Procedimiento administrativo es importante hacer destacar varios elementos que se tomarán en consideración para su procedencia.

Así pues, una de las metas principales en el período de gobierno del Licenciado Miguel de la Madrid Hurtado, que comprendió del año de 1983 a 1988, fue la llamada "Renovación Moral", con la cual se realizaron importantes reformas a la Constitución Federal, en su título cuarto llamado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos", que abarca del artículo 108 al artículo 114.

Algunas de estas reformas traen como consecuencia el cambio en el régimen legal de las Responsabilidades Administrativas quedando en la forma en que actualmente podemos apreciarla:

El artículo 108 de la Constitución Federal en relación con el artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establecen que pueden incurrir en responsabilidad administrativa: "los Representantes de elección popular, los miembros de los poderes judicial federal y judicial del Distrito federal, los funcionarios y empleados, y, en general toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la administración pública

federal o en el Distrito Federal, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurren 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 de las legislaturas locales y los magistrados de los tribunales superiores de justicia locales, serán responsables por las 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 servidor público de quienes desempeñen un empleo, cargo o comisión en los Estados y en los municipios."

Por su parte el artículo 2 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece que son sujetos de esta Ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 Constitucional y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos federales.

Como se observa el artículo 108 Constitucional no considera como sujetos de responsabilidades federales a los presidentes municipales ni a las demás autoridades de los ayuntamientos, sin embargo el artículo 2 antes citado al establecer "todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos económicos federales", comprende no sólo a las autoridades municipales sino a infinidad de personas incluso a particulares.

Por otra parte, como mencionamos en el punto relativo a la Responsabilidad Administrativa, ésta tiene su base jurídica en el artículo 109 Fracción III, 113 y 114 párrafo tercero de nuestra Carta Magna, los cuales volvemos a retomar por la importancia que tiene en el presente trabajo y que se plasman en la siguiente forma:

El artículo 109 establece que 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, de conformidad con las siguientes prevenciones:

III.- Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que

deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

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

Antes de continuar es necesario determinar con mayor precisión el contenido de los artículos 109 fracción III y 113 de la Constitución Federal, donde se señalan los parámetros bajo los cuales deben emitir y sujetar sus actos los servidores públicos, bajo la pena de ser sancionados en caso de incurrir en violación a dichos lineamientos. Tales aspectos son los siguientes:

**LEGALIDAD:** Este precepto significa la obligación que tiene el servidor público de sujetar sus actos a los mandatos legales, es decir, de basarse en las leyes que lo rigen.

**HONRADEZ:** Independientemente de que la honradez importa la presencia de un aspecto netamente derivado de la moral, es importante que todo servidor público se conduzca dentro de este ámbito, atento a que es él quien va a manejar los bienes propios de la población. Por ello y para salvaguardar los intereses patrimoniales del pueblo, es que se exige a quien tenga la calidad de servidor público que actúe con honradez, sin buscar enriquecerse a costa del dinero del pueblo.

**LEALTAD:** Este aspecto significa la obligación que tiene el servidor público de desempeñar sus actividades en pro de la República y de sus superiores jerárquicos, no actuando en beneficio propio ni traicionando a quien ha fungido como su jefe, en cualquier grado.

**IMPARCIALIDAD:** Lo cual significa que los servidores públicos deben dar un trato igual a todos los gobernados en el desempeño de sus funciones públicas, no favoreciendo a ninguno de ellos por cuestiones ya sea de parentesco, ya de amistad u otros. Este principio importa la presencia de una garantía de igualdad jurídica, en el sentido de que la prestación del servicio público, toda persona que ocupe un cargo, empleo

o comisión del gobierno, debe dar un trato igual a todos los gobernados sin distinción fuera de la Ley.

**EFICIENCIA:** Esta obligación significa que el servicio público debe prestarse con el ánimo de cumplimiento cabal y puntual. A través de este principio se exige que el servidor público dedique su mayor esfuerzo en la consecución de los fines estatales, para que el aparato público beneficie realmente a la población.

Y por último el artículo 114 párrafo tercero establece que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos señala los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos u omisiones a que hace referencia la fracción II del artículo 109 de la Constitución Federal. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores de tres años.

Ahora bien, para poder determinar una responsabilidad administrativa a un servidor público por los actos u omisiones que atenten contra los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, es necesario que se presente una de las causas establecidas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos el cual señala:

" Que todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de sus derechos laborales, así como de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas."

Antes de enunciar cada una de las obligaciones de los servidores públicos es conveniente destacar la opinión de varios juristas respecto a la última parte del artículo anterior el cual establece:

"Sin perjuicio de sus derechos laborales, previstos en las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas; en base a lo anterior hasta donde nosotros sabemos las normas de derecho militar no establecen derechos laborales de los servidores públicos, sería válido tal vez si con ello se trato de decir que cuando un servidor público incurre en responsabilidad administrativa, conservaría sus derechos laborales tales como antigüedad, jubilación, pensión, etc.<sup>30</sup>

Así como esta confusión presentada, las siguientes fracciones del artículo 47 de la Ley Federal de

---

<sup>30</sup>Bunster Alvaro, et. al. LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS, Ed. Porrúa, México, 1984, pág. 133.

Responsabilidades de los Servidores Públicos, se redactan en forma vaga y genérica, y con ello trae como consecuencia de que favorecen y amplían mucho más las facultades otorgadas a las autoridades encargadas de aplicar las sanciones correspondientes.

Ahora bien, las obligaciones de los servidores públicos marcadas en el presente artículo son:

I.- Cumplir con diligencia el servicio encomendado.

II.- Ejecutar y formular con legalidad los planes, programas y presupuestos.

III.- Utilizar los recursos asignados para los fines previstos, así como las facultades e información atribuidas.

IV.- Custodiar y cuidar la documentación e información para evitar su utilización indebida.

Antes de seguir adelante, es necesario destacar que tanto en la fracción III como en la IV se habla de información confidencia sin precisar que se debe entender por tal, dejando este aspecto de manera vaga y genérica, que en un momento dado podría llevar a existir confusión en virtud de que existe también el derecho a la información establecida en el artículo 6 de la Constitución Federal.

V.- Observar buena conducta en su empleo y tratar con respeto al público.

VI.- Observar las debidas reglas de trato con sus inferiores jerárquicos.

VII.- Observar respeto y subordinación legítima con respecto a sus superiores jerárquicos.

VIII.- Informar a su titular del incumplimiento de las obligaciones y de las dudas fundadas que tuviesen sobre la procedencia de las ordenes que recibe.

IX.- Abstenerse de ejercer las facultades de su empleo, cargo o comisión una vez terminado el periodo para el cual se le designó.

Esta fracción determina que incurre en Responsabilidad Administrativa el que ejerce funciones una vez perdido el carácter de servidor público, pero esto de acuerdo con lo mencionado en el punto relativo a la Responsabilidad penal viene a constituir un delito llamado "Ejercicio indebido de servicio público" contemplado en el artículo 214 del Código Penal. Se considera que debe estudiarse con reserva por un lado el artículo 109 fracción II Constitucional, que establece que la comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en términos de la legislación penal y por el otro el artículo 47 de la Ley Federal

de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su fracción IX que únicamente sanciona esa conducta como responsabilidad administrativa.

Ello implica que en la realización de un acto indebido del servidor público incurre en dos tipos de responsabilidad: administrativa y penal.

X.- Abstenerse de autorizar a un inferior a faltar 15 días seguidos o 30 discontinuos en un año sin causa justificada.

XI.- Abstenerse de desempeñar algún otro empleo que la Ley le prohíbe.

XII.- Abstenerse de contratar personal inhabilitado por resolución firme de autoridad.

XIII.- Excusarse de intervenir en asunto en que tenga interés o impedimento.

XIV.- Informar por escrito al jefe inmediato de la posibilidad de excusarse cuando tenga impedimento o interés.

XV.- Abstenerse durante el ejercicio de sus funciones de solicitar, aceptar o recibir por sí o por interpósita persona dinero u objetos.

En esta fracción se presenta el mismo caso de la fracción IX, al establecerse que se considera responsabilidad

administrativa el hecho de que un servidor público en ejercicio de sus funciones solicite, acepte o reciba por sí o por interpósita persona dinero u objetos; este mismo hecho se encuentra contemplado en la legislación penal tipificado como un delito llamado cohecho.

XVI.- Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios extras de su remuneración.

XVII.- Abstenerse de intervenir en la mejora o sanción de los servidores públicos cuando tenga interés personal.

XVIII.- Presentar con oportunidad y veracidad la declaración de situación patrimonial ante la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

XIX.- Atender las órdenes de la Secretaría de la Contraloría.

XX.- Informar por escrito al superior jerárquico de la inobservancia de las obligaciones de sus inferiores o informar al superior jerárquico de las faltas del personal sujeto a su dirección.

XXI.- Proporcionar toda la información y datos solicitados por la Institución a la que legalmente le compete la

vigilancia y defensa de los derechos humanos, a fin de que esta pueda cumplir con sus atribuciones

XXII.- Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público.

XXIII.- Abstenerse de celebrar pedidos o contratos con un servidor público o con sociedades en los que los anteriores formen parte sin autorización de la Secretaría de la Contraloría.

XXIV.- Las demás que le impongan las leyes y reglamentos.

El propósito de establecer en el multicitado artículo 47 las obligaciones de los servidores público es salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de sus funciones.

El Jurista Agustín Herrera Pérez ha clasificado esas obligaciones de los servidores públicos de la siguiente manera:

"El criterio de la *eficiencia* establecido en la fracción I.

El criterio de la *legalidad* establecido en la fracción II.

El criterio de la *honestidad* establecido en la fracción II y III.

El criterio de vigilancia y cuidado de documentos e información en la fracción IV.

El criterio de disciplina moral en la fracción V.

El criterio de autoridad y dirección en la fracción VI y VII.

El criterio de uso de cargo en la fracción IX y XII.

El criterio del servidor público, su familia y los negocios familiares en la fracción XIII y XVII.

El criterio de aceptación de regalos en la fracción XV.<sup>31</sup>

A lo anterior debe agregarse el contenido de los artículos 50 y 59 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que establecen otras causas de responsabilidad administrativa y que en seguida trataremos.

Así pues en su primer párrafo el artículo 50 nos remite al artículo 49 el cual señala que en las Dependencias y Entidades de la Administración Pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los

---

<sup>31</sup>Herrera Pérez Agustín. LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS, Ed. Carua. 2a. ed. Mexico, 1992. pág.148.

servidores públicos, con las que se iniciará en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente.

Una vez establecido lo anterior, el artículo 50 se complementa al establecer que la Secretaría, el Superior Jerárquico y todos los Servidores Públicos tienen la obligación de respetar y hacer respetar el derecho a la formulación de las Quejas y Denuncias presentadas en los términos señalados con anterioridad y con ello evitar que se causen molestias indebidas a quien las presenta.

El segundo párrafo del artículo en cita establece que se incurrirá en responsabilidad administrativa cuando se impida que se formule o presenten quejas o denuncias, interviniendo el propio servidor público o por interpósita persona.

En ese mismo sentido, el artículo 59 establece que incurre en responsabilidad administrativa aquellos servidores públicos de las contralorías internas que se abstengan injustificadamente de aplicar una sanción o no se ajusten a lo previsto en la Ley.

Por otro lado y para establecer la gravedad de la Responsabilidad Administrativa se debe tomar en cuenta de conformidad con el artículo 54 de la Ley en cita:

Las circunstancias económicas, el nivel jerárquico, antecedentes, antigüedad y reincidencia del servidor público. Y

respecto al hecho o acto que la motivó: la gravedad, la conveniencia de suprimir prácticas ilegales, las condiciones exteriores, los medios de ejecución y el monto del beneficio, daño o perjuicio causado.

Todo lo antes mencionado constituyen los elementos que se tomarán en consideración para poder llevar a cabo el procedimiento administrativo previsto en el título tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y que en seguida pasaremos a estudiar la forma en que está establecido.

Pero antes de ello resulta importante hacer notar la diferencia que se suscita entre lo que llamamos proceso y procedimiento en virtud de que se confunden estos términos y en ocasiones se utilizan como sinónimos.

El Proceso por su parte se define como "el conjunto de actos, acontecimientos o realizaciones que se suceden a través del tiempo y que guardan entre sí determinadas relaciones de solidaridad o vinculación."<sup>32</sup>

Mientras que el procedimiento se entiende como el modo en que va desenvolviéndose el proceso, los trámites a que está sujeto, la manera de substanciarlo, que puede ser breve o

---

<sup>32</sup>Baez Martínez Roberto. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO, Ed Trillas, México, 1990, págs. 127 - 128.

dilatado, escrito o verbal, con una o varias instancias, con período de pruebas o sin él, y así sucesivamente.<sup>33</sup>

La diferencia entre estos dos conceptos estriba en que en el proceso hay unidad y lo que se busca es la solución a un conflicto y en el procedimiento no existe ningún conflicto y lo que se busca es la realización de determinados actos administrativos.<sup>34</sup>

Así pues el Procedimiento administrativo que se ha de seguir para la aplicación de las sanciones cuando los servidores públicos hayan incumplido con algunas de las obligaciones previstas en la Ley, se encuentra previsto específicamente en el artículo 64 de la Ley Federal de Responsabilidades y el procedimiento puede establecerse de la siguiente manera:

El procedimiento Disciplinario se inicia con las quejas y denuncias que sobre el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos presenta el interesado, en el caso del I.S.S.T.E. ya sea en la Contraloría General del Instituto o bien en la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

---

<sup>33</sup>Pallares Eduardo. DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL, Ed. Porrúa, 21, ed. México, 1994, pág. 639.

<sup>34</sup>Baez Martínez Roberto. Op. Cit. pág. 128.

Una vez presentada la queja respectiva, se citará al presunto responsable a una audiencia que se ha de celebrar en un plazo no menor de 5 ni mayor de 15 días hábiles contados desde la fecha de la citación. En la citación se le hará saber la responsabilidad que se le imputa, el lugar, día y hora en que se ha de celebrar la audiencia, su derecho a ofrecer pruebas y alegar en la misma y que podrá presentarse por sí mismo o por medio de un defensor.

A la audiencia podrá asistir el representante de la Entidad que designe. Ya sea antes de librar citatorio o posteriormente al mismo, la autoridad que conozca del procedimiento podrá ordenar la suspensión temporal del presunto responsable de su servicio si a su juicio ello conviene para la conducción o continuación de las investigaciones. Esta suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute. La suspensión, en tal caso, regirá desde el momento en que sea notificada al interesado y cesará cuando así lo resuelva la Secretaría y para el caso de que los suspendidos no resultaren responsables de la causa que se les imputa, se les restituirá en el goce de sus derechos y se les cubrirá las percepciones que debieran haber recibido durante el tiempo en que se hallaron suspendidos. Cabe señalar que se requerirá la autorización del Presidente de la República para la citada suspensión, si el nombramiento del servidor público de que se trate incumbió al titular del Poder Ejecutivo; y también

se requerirá autorización de la Cámara de Senadores o en su defecto de la Comisión Permanente, si el nombramiento requirió ratificación en los términos precisados por la Constitución Federal. Si en la audiencia, la autoridad que ha de instrumentar el Procedimiento Disciplinario ya sea la Subcontraloría de Procedimientos y Responsabilidades o la Secretaría de la Contraloría, encontrase que no cuentan con elementos suficientes para resolver o se percate de elementos que impliquen ya sea, nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias.

Y una vez que se han desahogado las pruebas, la Secretaría resolverá dentro de los treinta días hábiles siguientes sobre la existencia o inexistencia de la responsabilidad, notificándole la resolución al interesado dentro de las 72 horas siguientes a su jefe inmediato, al representante designado por la Entidad o Dependencia y al Superior Jerárquico.

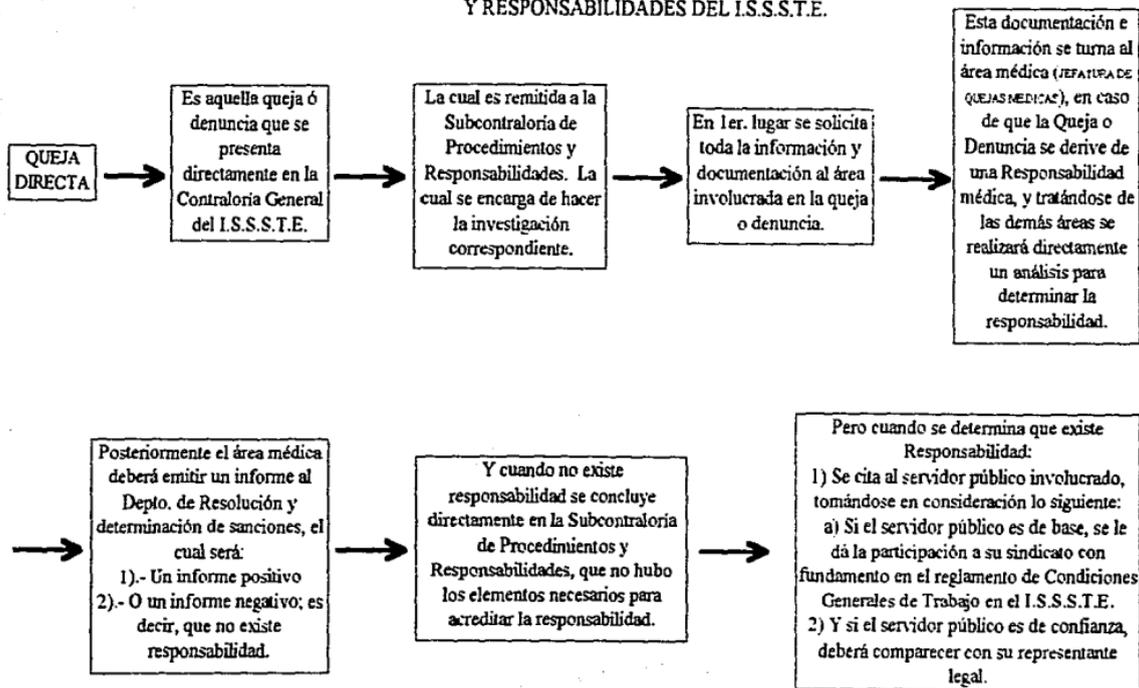
**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**  
**ESTABLECIDO POR LA LEY FEDERAL DE**  
**RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS.**

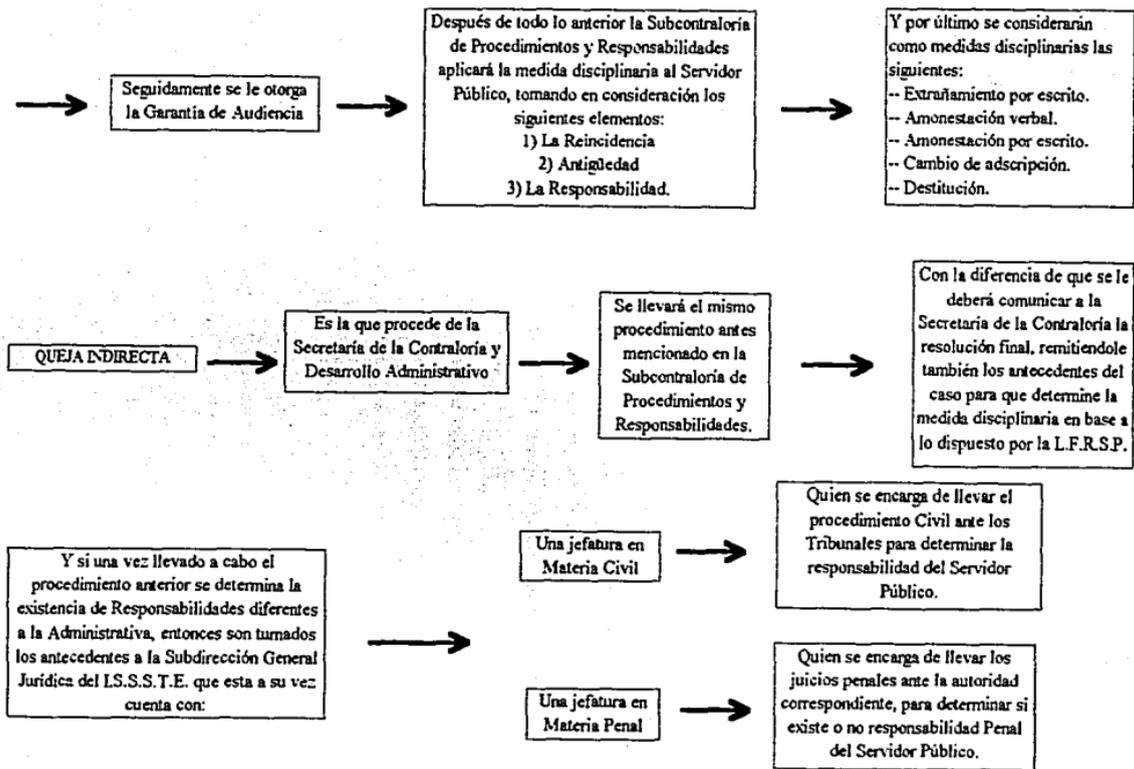
QUEJA O DENUNCIA	<i>Contraloría Interna.</i>	Cita de audiencia para el Servidor Público.	No menos de 5 días	Audiencia Pruebas Alcaldos. Resolución Administrativa
	<i>Secretaría de la Contraloría.</i>		No más de 15 días	

Ahora bien, de los artículos 66 a 69 se establece que de todo lo actuado se levantará acta y se tomará razón en los libros de registro correspondientes que son dos: Uno de Procedimiento y otro de Sanciones. Este último será para inhabilitaciones, es decir, que la Secretaría de la Contraloría podrá expedir certificados de no existencia de registros de inhabilitación. Después de haber determinado el procedimiento administrativo previsto en los artículos 64 a 69, pasaremos a establecer la forma en que de manera práctica se lleva a cabo el procedimiento administrativo como consecuencia de una queja o denuncia presentada por derechohabientes en la Contraloría General del I.S.S.S.T.E., que viene a constituir lo que la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos llama Contraloría Interna, así pues, como resultado de

la entrevista que tuve en la Subcontraloría de Procedimientos y Responsabilidades con el Jefe del Departamento de Seguimiento y Resolución de Sanciones, llegamos a la siguiente conclusión, a través del cuadro que a continuación se expone:

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO LLEVADO A CABO  
POR LA SUBCONTRALORIA DE PROCEDIMIENTOS  
Y RESPONSABILIDADES DEL I.S.S.S.T.E.





Como resultado de lo antes expuesto, en un principio es importante remarcar que desde el momento en que el quejoso o derechohabiente presenta su queja o denuncia y que en ocasiones se acompaña de alguna prueba que nunca constituye prueba plena, desaparece del procedimiento, para llevarse éste de manera unilateral, interviniendo únicamente el servidor público desde el momento en que se le cita para audiencia, haciéndole saber la responsabilidad que se le imputa, con su derecho a ofrecer y a alegar lo que a su derecho convenga. Con respecto a la conclusión expuesta podemos observar que toda la documentación e información la requiere la Subcontraloría de Procedimientos y Responsabilidades a la Unidad involucrada, para que se haga el análisis de ellos y así determinar si existe o no responsabilidad. Pero también es bien sabido que la unidad involucrada en la mayoría de los casos por no decir nunca, se va a atribuir el mal funcionamiento que incluiría tanto a la unidad como al personal a su cargo, y en este sentido la sanción que deberá imponerse queda sin efecto alguno.

Es por ello que en la Subcontraloría de Procedimiento y Responsabilidades no se ha logrado prevenir y sancionar la presentación tanto de quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos como de solicitudes de reembolso, con las que el I.S.S.S.T.E. hace erogaciones considerables. Para lo cual considero que se deberá establecer en el procedimiento administrativo la intervención obligatoria

durante todo el procedimiento tanto del servidor público como del derechohabiente que presentó la queja.

### 3.4. LOS RECURSOS ANTE EL I.S.S.S.T.E.

En primer término debemos señalar que el Recurso Administrativo es el medio directo de impugnación de un acto administrativo que a juicio de los gobernados se considera que les son lesivos en sus derechos o intereses y que se hace valer para que la administración pública reexamine alguno de los actos a la luz de los principios de legalidad o de oportunidad. El recurso administrativo se puede hacer valer ante el órgano que emitió el acto atacado, ante el órgano superior al que actuó o ante un órgano especializado en el conocimiento de estos medios legales.<sup>35</sup>

Los recursos que ante el I.S.S.S.T.E tiene el servidor público están contemplados del artículo 70 al 74 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ahora bien, en caso de que se imponga alguna sanción al servidor público con motivo del procedimiento administrativo antes señalado, éste podrá impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación la resolución administrativa. La resolución que dicte dicho tribunal con efectos anulatorios que causen ejecutoria, producen el efecto de restituir al servidor público en el goce de los derechos de que hubiese sido privado por la ejecución de las sanciones anuladas, sin perjuicio de lo que establezcan otras leyes. Es de igual importancia el establecer

<sup>35</sup> Ruiz Massieu José Francisco y Wilfrido Lozano. Op. Cit. pgs. 171- 172.

que cuando las sanciones administrativas hayan sido impuestas por resolución que haya dictado el superior jerárquico, el servidor público sancionado podrá impugnarlas mediante el recurso de revocación que se ha de interponer dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución recurrida.

El trámite del recurso de revocación lo señala la Ley en cita, en el cual se deberán de seguir las siguientes normas:

De acuerdo con la estructura del Jurista Agustín Herrera Pérez deberán darse las siguientes etapas, desde luego, tomando en cuenta el artículo 71 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos:

**"1.- PRESENTACION DEL RECURSO.**

a).- Se iniciará mediante escrito en el que el servidor público expresará los agravios que a juicio le cause la resolución impugnada.

b).- El escrito de agravios deberá ir acompañado de una copia de la resolución impugnada.

c).- Además se deberá anexar la constancia de que le fue notificada la resolución que impugna.

d).- Y por último exhibirá las pruebas que considere necesarias.

## 2.- ACUERDO DE ADMISION.

Una vez presentada la documentación mencionada la autoridad administrativa, dictará el auto de admisión del recurso en el que se señalará lo siguiente:

a).- El acuerdo de la admisión del recurso.

b).- El acuerdo de admisión de las pruebas ofrecidas o el desecho de las pruebas que no considere idóneas para desvirtuar los hechos.

## 3.- RESOLUCION.

Una vez que se han desahogado las pruebas, la autoridad correspondiente emitirá su resolución dentro de los 30 días hábiles siguientes, esta resolución se le deberá notificar al servidor público en un plazo no mayor de 72 horas.

## 4.- INCIDENTE DE SUSPENSION.

El artículo 72 de esta Ley establece que la interposición del recurso de revocación suspenderá la ejecución de la resolución emitida si el servidor público lo solicita, y si además se cumple con las siguientes reglas:

1.- Si se impugnó una sanción económica se deberá garantizar la misma en los términos del artículo 141 del Código

Fiscal de la Federación, el cual establece dicha garantía a través de:

a).- Depósito de dinero en las instituciones de crédito autorizadas.

b).- Prenda o hipoteca.

c).- Fianza otorgada por institución autorizada.

d).- Obligación solidaria asumida por tercero que compruebe su idoneidad y solvencia y

e).- Embargo en la vía administrativa.

2.- Tratándose de otras sanciones se concederá la suspensión si se cumplen los siguientes requisitos:

a).- Que se admita el recurso.

b).- Si la ejecución de la resolución produce daños imposibles de reparar en contra del servidor público.

c).- Que la suspensión no produzca la consumación o continuación de actos u omisiones que impliquen perjuicios al interés social o al servicio público.<sup>36</sup>

Es importante señalar lo estipulado en el artículo 73, pues señala la opción que tiene el servidor público de

---

<sup>36</sup>Herrera Pérez Agustín. Op. Cit. págs. 179- 181.

interponer el recurso de revocación ante la autoridad administrativa que emitió la resolución o bien impugnar ese acto directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Si se opta por interponer el recurso de revocación, la resolución que de éste se emita también será impugnabile ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Así también el artículo 74 señala lo siguiente:

"Las resoluciones absolutorias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación podrán ser impugnadas por la Secretaría de la Contraloría o por superior jerárquico".

Asimismo, considero esencial comentar lo establecido en el artículo 75 el cual dispone que la ejecución de las sanciones administrativas impuestas en resolución firme o que se hayan agotado los recursos disponibles, se llevará a cabo de inmediato. Pero establece la siguiente distinción:

a).- Tratándose de servidores públicos de confianza, la suspensión, destitución o inhabilitación surtirá sus efectos al notificarse la resolución y se considerará de orden público.

b).-Y tratándose de servidores públicos de base la suspensión y destitución se sujetará a lo previsto a las leyes laborales correspondientes, sin hacer mención de la inhabilitación de los servidores públicos de base.

Podemos observar de lo anterior, que en lo que se refiere a servidores públicos de confianza establece que la inhabilitación surtirá sus efectos al notificarse la resolución y se considerará de orden público. Muy por el contrario el artículo 56 fracción V establece que la inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será aplicable por resolución que dicte la autoridad competente o jurisdiccional.

Posteriormente tenemos que el artículo 76 sigue estableciendo como reina de las pruebas a la confesional y si un servidor público confesare su responsabilidad administrativa se procederá de inmediato su resolución y se le beneficiará tratándose de sanciones económicas, estableciéndose sólo dos tercios del monto de los daños y perjuicios causados.

Y por último el artículo 78 establece las facultades del superior jerárquico y de la Secretaría de la Contraloría para imponer sanciones administrativas conforme a las siguientes reglas:

a).-Prescribirán en un año si el beneficio obtenido o daño causado no excede de diez veces salario mínimo mensual vigente en el Distrito Federal.

b).-En los demás casos prescribirán en tres años.

c).-El derecho de los derechohabientes a solicitar la indemnización de daños y perjuicios prescribirá en un año contados a partir de la notificación de la resolución.

El plazo de prescripción se contará a partir del día siguiente en que haya incurrido en responsabilidades o a partir de que sea cesado el servidor público.

Y se interrumpirá la prescripción al iniciarse el procedimiento administrativo previsto en el artículo 64 de esta Ley.

Antes de finalizar el punto tocante a los recursos que tiene el servidor público en el I.S.S.S.T.E. es preciso comentar que según se desprende de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se establecen recursos para cuando el servidor público resulte sancionado e incluso se le da la opción de acudir al Tribunal Fiscal de la Federación, pero no se establece ningún recurso o medio de impugnación ordinario para el caso de que la resolución administrativa dictada con motivo del procedimiento disciplinario, no declare responsabilidad administrativa, lo que implica un virtual estado de indefensión para el interesado o quejoso, ya que si el procedimiento respectivo se inicia por la queja o denuncia del interesado, como tal debe tener derecho a impugnar la resolución administrativa absolutoria del servidor público.

## CAPITULO CUARTO

### ESTADISTICA Y PROPUESTA.

- 4.1. Estadística de las Quejas y Denuncias durante los dos últimos años.
- 4.2. Criterios de la Subcontraloría de Procedimientos y Responsabilidades como unidad sancionadora en el I.S.S.S.T.E.

#### 4.1. ESTADISTICAS DE LAS QUEJAS Y DENUNCIAS DURANTE LOS DOS ULTIMOS AÑOS.

Después de haber obtenido las estadísticas de las Quejas y Denuncias durante los años de 1993 y 1994, podemos observar que la Unidad Administrativa que presentó el mayor número de quejas y denuncias durante los dos últimos años fue el área médica con un total de 498 quejas, de las cuales un 64% fueron interpuestas en contra de los servidores públicos de nivel operativo o administrativo, que representa el nivel de servidor público de menor jerarquía. Lo anterior viene a confirmar el supuesto de que las quejas y denuncias van a recaer en la mayoría de los casos en los servidores públicos que tienen contacto o relación con el público y no así en los servidores públicos de nivel superior.

Y en lo referente a la tipificación genérica observamos que la causa que se presenta con mayor grado es la deficiencia en trámites administrativos, seguida de los abusos de autoridad.

Así pues, a continuación se presentan los cuadros de las Quejas y Denuncias interpuestas por los derechohabientes durante los dos últimos años en diversas áreas del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado:

1993

UNIDAD ADMINISTRATIVA	No. DE QUEJAS	NIVEL DEL SERV. PUBLICO		
		SUPERIOR	MEDIO	OPER.
AREA MEDICA	207	13	103	91
AREA DE PRESTACIONES ECONOMICAS	21	1	19	1
AREA DE PROTECCION AL SALARIO	19	1	18	.....
AREA DE OBRAS Y MANTENIMIENTO	4	.....	4	.....
AREA JURIDICA	5	1	4	.....
AREA DE SERVICIOS SOCIALES Y CULTURALES	2	1	1	.....
AREA FOVISSSTE	27	3	24	.....
AREA DELEGACIONES	40	16	22	2
AREA DE ADMINISTRACION	15	1	12	2
AREA DE COMUNICACION SOCIAL	1	.....	1	.....
AREA DE FINANZAS	2	.....	2	.....
AREA DE CONTRALORIA GRAL.	1	.....	1	.....
<b>TOTAL</b>	<b>344</b>	<b>37</b>	<b>211</b>	<b>96</b>

1993

Recibidos por la Dependencia ( I.S.S.S.T.E )      250

Turnados por SECOGEF      94

**TOTAL**      344

TIPIFICACION GENERICIA	
CONCEPTO	AÑO EN CURSO
FALTA DE HONESTIDAD ( EXTORSION )	28
ABUSO DE AUTORIDAD	59
MALTRATO Y PREPOTENCIA	22
INOBSERVANCIA LABORAL	24
DEFICIENCIA EN TRAMITES ADMINISTRATIVOS	101
DEFICIENCIA EN SERVICIOS	110
<b>TOTAL</b>	<b>344</b>

TIPOS DE RESOLUCION	
CONCEPTO	AÑO EN CURSO
FALTA DE ELEMENTOS	115
PRESCRIPCION	.....
SOLUCION INMEDIATA	40
TRAMITE APLICADO	11
INCOMPETENCIA	.....
SANCION ADMINISTRATIVA	.....
MEDIDAS DISCIPLINARIAS	11
<b>TOTAL</b>	<b>177</b>

1994

UNIDAD ADMINISTRATIVA	Nº. DE QUEJAS	NIVEL DEL SERV. PUBLICO		
		SUPERIOR	MEDIO	OPER.
SUBDIRECCION GENERAL MEDICA	291	4	59	228
SUBDIRECCION GENERAL DE PRESTACIONES ECONOMICAS	28	-----	18	10
SUBDIRECCION GENERAL DE PROTECCION AL SALARIO	19	1	12	6
SUBDIRECCION GENERAL DE OBRAS Y MANTENIMIENTO	7	1	5	1
SUBDIRECCION GENERAL DE SERVICIOS SOCIALES Y CULTURALES	8	2	4	2
F.O.V.I.S.S.T.E.	34	5	18	11
COORDINACION GENERAL DE DELEGACIONES	72	5	25	42
SUBDIRECCION GENERAL DE FINANZAS	3	-----	3	-----
SUBDIRECCION GENERAL DE ADMON.	18	2	9	7
CONTRALORIA GENERAL	3	1	2	-----
JUNTA DIRECTIVA	1	1	-----	-----
SUBDIRECCION GENERAL DE ABASTO	1	-----	1	-----
<b>TOTAL</b>	<b>485</b>	<b>22</b>	<b>156</b>	<b>307</b>

1994

Recibidos por la Dependencia (I.S.S.S.T.E) 360

Turnados por SECOGEF 125

TOTAL 485

TIPIFICACION GENERICIA	
CONCEPTO	AÑO EN CURSO
FALTA DE HONESTIDAD (EXTORSION)	50
ABUSO DE AUTORIDAD	125
MALTRATO Y PREPOTENCIA	29
ENOSERVANCIA LABORAL	85
DEFICIENCIA EN TRAMITES ADMINISTRATIVOS	124
DEFICIENCIA EN SERVICIOS	72
<b>TOTAL</b>	<b>485</b>

TIPOS DE RESOLUCION	
CONCEPTO	AÑO EN CURSO
FALTA DE ELEMENTOS	362
PRESCRIPCION	-----
SOLUCION INMEDIATA	25
TRAMITE APLICADO	25
INCOMPETENCIA	10
SANCION ADMINISTRATIVA	10
MEDIDAS DISCIPLINARIAS	19
<b>TOTAL</b>	<b>451</b>

Después de haber expuesto las estadísticas de las quejas y denuncias en el área administrativa, pasaremos a establecer estadísticas de quejas y denuncias en diversas áreas del Instituto.

## **ESTADISTICAS DE LOS REEMBOLSOS POR QUEJAS MEDICAS.**

**ASUNTOS RECIBIDOS: 4620**

**ASUNTOS RESUELTOS: 4419**

Lo cual implicó para el I.S.S.S.T.E. una erogación de N\$18'700,000.00.

## **ESTADISTICAS DE LOS REEMBOLSOS EN EL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO.**

**ASUNTOS RECIBIDOS: 1990**

**ASUNTOS RESUELTOS: 1967**

Con una erogación realizada por el I.S.S.S.T.E. por 846.000 dólares.

Todas estas quejas y denuncias vienen a devaluar la calidad, el presupuesto y la confiabilidad del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Las quejas y denuncias en el I.S.S.S.T.E. provienen en la mayoría de los casos por falta de interés al trabajo o labor, lo cual considero podrían prevenirse principalmente a través de la motivación económica que se dé al servidor público o también a través de incentivos.

Otro aspecto recae en la relación entre servidor público y derechohabiente que da origen a conductas negativas tales como maltrato, despotismo, prepotencia. Se reduciría esta situación si a través del Departamento de Recursos Humanos de cada unidad del I.S.S.S.T.E. se proporcionaran cursos intensivos de relaciones humanas a sus trabajadores.

Y por otro lado, para sancionar eficazmente las quejas y denuncias en el I.S.S.S.T.E. bastaría con que se aplique la Ley sin intervencionismos o políticas que actualmente se aplican en dicha Institución.

Así como también poner mayor énfasis o cuidado en el trabajo de los residentes en virtud de que en el área médica practican egresados de universidades con muy poca experiencia, como para poner en sus manos la salud de los derechohabientes del I.S.S.S.T.E.

#### 4.2. CRITERIOS DE LA SUBCONTRALORIA DE PROCEDIMIENTOS Y RESPONSABILIDADES COMO UNIDAD SANCIONADORA EN EL I.S.S.T.E.

En primer término que el régimen de responsabilidades de los servidores públicos es cambiante, es decir, dependiendo de la calidad que cada servidor público tenga, se va a determinar su regulación, en cuanto a la determinación de responsabilidades administrativas.

Por una parte existe el derecho disciplinario y por el otro el derecho laboral burocrático.

El primero se considera como el conjunto de normas jurídicas que regulan el comportamiento de los servidores públicos, dichas normas encuentran su fundamento en la facultad que se le otorga al Ejecutivo Federal en el artículo 89 fracción I Constitucional, el cual establece que son facultades y obligaciones del Ejecutivo Federal:

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

En base a lo anterior se establecerá en la Ley que expida el Ejecutivo Federal y sea aprobada por el Congreso de la Unión, lo cual en este caso dará origen a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual

establecerá las sanciones que se impondrán a los servidores públicos que violen los valores tutelados en el título cuarto Constitucional.

El fundamento legal del derecho disciplinario lo constituye el título cuarto de la Constitución Federal y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En cuanto al derecho laboral burocrático se encuentra integrado a su vez, por diferentes sistemas, dependiendo de la calidad de la relación de los trabajadores.

Así pues, la regulación de las relaciones laborales entre la administración pública federal y sus servidores está integrada por varios sistemas, de los cuales la Subcontraloría de Procedimientos y Responsabilidades deberá guiarse para aplicarle a cada uno la legislación que le corresponda, en cuanto a la determinación de sanciones para incurrir en responsabilidad administrativa:

En primer lugar tenemos a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual faculta tanto a la Secretaría de la Contraloría como a las contralorías internas a imponer sanciones por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 47 y que son causa de responsabilidad administrativa.

Además en sus artículos 53, 54 y 56 establecen los criterios en los que deberá basarse la Subcontraloría de Procedimientos y Responsabilidades para aplicar las sanciones que le correspondan.

Otra opción que tiene la autoridad antes mencionada para imponer sanciones a los servidores públicos únicamente de base es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del artículo 123 Constitucional, la cual en su artículo 8 excluye a los empleados de confianza.

La Ley antes mencionada en sus artículos 45 y 46 establece las propias obligaciones que considera debe tener el titular del I.S.S.S.T.E. y sus trabajadores de base, además establece las causas de suspensión temporal y menciona que ningún trabajador podrá ser cesado sino por justa causa. Al establecer en esta Ley la figura del cese, la cual podrá designar la autoridad mencionada, se le amplía más sus facultades en virtud de que ellos determinarán cuando una causa se considere justa.

Y por último tenemos el Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo del I.S.S.S.T.E., el cual también reglamenta únicamente a los trabajadores de base, estableciendo por su parte las obligaciones del titular, derechos, obligaciones y prohibiciones de los trabajadores y

para el incumplimiento de cada una de ellas establece las correcciones disciplinarias y sanciones.

En el artículo 99 del Reglamento antes citado señala que la falta de cumplimiento de parte de los trabajadores a las obligaciones señaladas en este ordenamiento y en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, dará lugar a la aplicación por parte de las autoridades del Instituto a las siguientes sanciones:

- I.- Amonestación verbal.
- II.- Extrañamiento por escrito.
- III.- Notas malas y.
- IV.- Suspensión.

En los posteriores preceptos se señala en qué consiste cada una de estas sanciones.

En base a los tres ordenamientos antes citados y que son aplicables a las responsabilidades administrativas en que incurra el servidor público, la Subcontraloría de Procedimientos y Responsabilidades establece el siguiente criterio para la aplicación de las sanciones expuestas:

- I.- En relación con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos se va a aplicar a los trabajadores de

confianza, en virtud de que tanto la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado como el Reglamento de condiciones generales de trabajo del I.S.S.S.T.E. excluyen de su aplicación a los trabajadores de confianza.

2.- Y tratándose de los trabajadores de base se les aplicará el Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo del I.S.S.S.T.E. o en su caso se basará en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, tomando en consideración también su jerarquía.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA:** El Estado mexicano requiere forzosamente de personas que lo auxilien en el desempeño de sus labores, personas que son identificadas como servidores públicos y que tienen como obligación principal y fundamental: trabajar en beneficio del pueblo. Y cuya base legal se encuentra establecida tanto en la Constitución Federal en su título cuarto denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos", como en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Características de Servidores Públicos que presentan los trabajadores del I.S.S.S.T.E.

**SEGUNDA:** El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado surgen con el objetivo principal de lograr el bienestar básico de sus derechohabientes, a través de los seguros, prestaciones y servicios que se le otorgarán. Asimismo el I.S.S.S.T.E. aparece desde sus inicios bajo la personalidad jurídica de Organismo Descentralizado, por cumplir con las características que lo identifican como tal.

**TERCERA:** Ante el incumplimiento de las obligaciones designadas para los servidores públicos o la violación de los preceptos de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia se iniciará un procedimiento especial llamado procedimiento administrativo, que surge como consecuencia de una queja

presentada por un derechohabiente directamente ante la Contraloría General del I.S.S.S.T.E. o ante la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo y su procedimiento se llevará a cabo ante la Contraloría del I.S.S.S.T.E.

**CUARTA:** El procedimiento administrativo, previsto en el título tercero de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y llevado a cabo de manera práctica por la Subcontraloría de Procedimientos y Responsabilidades, resulta ser un procedimiento unilateral, en virtud de que desde el momento en que el derechohabiente presenta su queja, desaparece, para solamente intervenir el servidor público durante todo el procedimiento.

**QUINTA:** La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos establece el recurso de revocación para cuando el servidor público resulte lesionado en sus intereses o incluso le da la opción de acudir ante el Tribunal Fiscal de la Federación, pero no establece ningún recurso o medio de impugnación para cuando la resolución administrativa no declare que el servidor público ha incurrido en responsabilidad administrativa, lo cual implica que se deja en estado de indefensión al derechohabiente que interpuso la queja ya que si el procedimiento se inicia por la queja que interpone el mismo, como tal debe tener derecho a impugnar la resolución administrativa que se haya dictado.

## BIBLIOGRAFIA

- Acosta Romero, Miguel. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Porrúa, 11 ed. México, 1993.
- Bunster, Alvaro y otros. LAS RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. Ed. Porrúa, México, 1984.
- Buez Martínez, Roberto. MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Trillas, México, 1990.
- Briceno Ruiz, Alberto. DERECHO MEXICANO DE LOS SEGUROS SOCIALES. Ed. Harla, México, 1987.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Limusa, México, 1991.
- Delgadillo Gutiérrez, Luis y Manuel Lucero. COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PRIMER CURSO. Ed. Porrúa, México, 1994.
- Fraga, Gabino. DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Porrúa, 32 ed. México, 1993.
- Herrera Pérez, Agustín. LAS RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PUBLICOS. Ed. Carsa, 2a. ed. México, 1992.
- Cortinas Peláez, León. INTRODUCCION AL DERECHO ADMINISTRATIVO. Ed. Porrúa, México, 1992.

- Martínez Morales, Rafael I. **DERECHO ADMINISTRATIVO. SEGUNDO CURSO.** Ed. Harla. México. 1992.
- Olivera, Toro, Jorge. **MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO.** Ed. Porrúa. 5a. ed. México. 1988.
- Ruiz Massieu, José Francisco y Wilfrido Lozano. **NUEVA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.** Ed. Tecnos. 2a. ed. México 1978.
- Serra Rojas, Andrés. **DERECHO ADMINISTRATIVO.** Tomo I. Ed. Porrúa. 14 ed. México. 1988.
- Tena Suck, Hugo Italo. **DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.** Ed. Pac. 2a. ed. México 1990.

## *LEGISLACION*

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Federal de las Entidades Parastatales.
- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del Artículo 123 Constitucional.
- Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo del I.S.S.S.T.E.
- Reglamento interior del I.S.S.S.T.E.

## OTRAS FUENTES

- Cabanellas de Torres, Guillermo. DICCIONARIO JURIDICO ELEMENTAL. Ed. Heliasta. Argentina. 1988.
- De Pina Vana, Rafael. DICCIONARIO DE DERECHO. Ed. Porrúa. 17 ed. México 1991.
- Escriche, Joaquín. DICCIONARIO RAZONADO DE LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA. Ed. Porrúa. México 1979.
- ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA. Tomo XXIV. Argentina. 1977.
- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. DICCIONARIO JURIDICO MEXICANO. Ed. Porrúa. 4a. ed. México. 1991.
- Lara, Luis Fernando. DICCIONARIO BASICO DEL ESPAÑOL DE MEXICO. Colegio de México. México. 1991.
- Pulomar de Miguel, Juan. DICCIONARIO PARA JURISTAS. Ed. Mayo. México 1981.
- Ramírez Gronda, Juan D. DICCIONARIO JURIDICO. Ed. Heliasta. 10 ed. Argentina 1988.
- Universidad Nacional Autónoma de México. BOLETIN ARAGON. Publicación mensual. Enero- Febrero. 1995. Núm. 83