



**UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

FACULTAD DE ESTUDIOS SUPERIORES
ACATLÁN

EL MÉDICO RESIDENTE DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS
SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO COMO SUJETO DE LA LEY
FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES
PÚBLICOS

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

BLANCA QUEZADA ARENAS

Asesor: DR. GABINO EDUARDO CASTREJÓN GARCÍA.

Septiembre 2009



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

*Que la fortuna gobierne tus días,
la paz viva en tu corazón
y las estrellas cuiden de ti...*

Agradecimientos

Con respeto y profundo agradecimiento a mi *Alma Mater*, la Universidad Nacional Autónoma de México, en especial a la Facultad de Estudios Superiores "Acatlán", por haberme dejado ser una pequeña parte de la mejor y más grande Universidad de Latinoamérica.

A Dios, José de Arimatea y a toda la Guardia Espiritual, por acompañarme siempre.

Con todo mi amor, respeto y admiración, para ti Elia Aurora Arenas Rodríguez (piojito), mi mamá, por ser mi ejemplo, porque diste todo por los seres que amabas, que ayudaste a muchos sin pedir nada a cambio, tú que disfrutaste tu vida al máximo y a tu manera, por siempre sonreír y hacernos reír, que partiste antes de lo que hubiéramos querido, para ti... porque siempre estarás conmigo.

Para mi abuelito Lorenzo, porque a pesar de que no estás conmigo físicamente, sigues vivo en mí, por tus enseñanzas, paciencia y ejemplo, gracias por existir y por estar junto a mi mamá.

Con respeto y profundo agradecimiento a mi asesor, Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, por su invaluable voto de confianza y ayuda para lograr alcanzar esta meta en mi vida profesional y personal.

Para Mauricio Llanos Quezada, ese enano que cambió mi vida en un giro de ciento ochenta grados, por enseñarme a valorar las cosas más sencillas de la vida, pero ante todo un reconocimiento por ser el mayor orgullo de mi mamá, por haberla convertido en una abuelita inmensamente feliz... ¡¡GRACIAS!!.

Para ti, E. Alberto Villafaña Hernández, por ser mi mejor jefe y amigo de forma por demás sincera y desinteresada, por tu confianza y apoyo en todos los aspectos que un ser humano necesita, muchas gracias por los "*Cuentos Compartidos*".

Y por último, pero no menos importante, a ti... Jorge Franco Patricio Ruiz (Patito), me faltan palabras para demostrarte mi eterno agradecimiento por ser mi mejor amigo, compañero, ejemplo, muchas veces contrario y ante todo mi complemento. Gracias por todo tu amor, detalles, apoyo incondicional, consejos, paciencia incansable, por permitirme conocer al gran ser humano que eres, por seguir aquí cuando todos se fueron, por que sin tu ayuda este momento no podría haberse concretado. Para ti, como una pequeña y sincera muestra de todo lo que logras en mí, con todo mí ser, amor, deseo y admiración. ¡¡Lo logramos!! "Siempre juntos".

Í N D I C E.

INTRODUCCIÓN.	3
CAPÍTULO I.- FUNCIÓN PÚBLICA.	5
I.I.- Concepto.	6
I.II.- División de funciones.	11
I.II.I.- Ejecutiva.	15
I.II.II.- Legislativa.	19
I.II.III.- Judicial.	28
I.III.- Servidor Público.	32
I.III.I.- Concepto.	32
I.III.II.- Elementos constitucionales.	42
I.III.III.- Diferentes formas de contratación.	50
CAPÍTULO II.- MARCO JURÍDICO DEL SERVIDOR PÚBLICO.	60
II.I.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	61
II.II.- Ley Federal de los Trabajadores al Servicios del Estado.	66
II.III.- Ley del Servicio Profesional de Carrera.	68
II.IV.- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.	69
CAPÍTULO III.- SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DEL SERVIDOR PÚBLICO.	71
III.I.- Responsabilidad administrativa.	72
III.II.- Responsabilidad política.	92
III.III.- Responsabilidad penal.	96
III.IV.- Reparación del daño.	99

CAPÍTULO IV.- EL MÉDICO RESIDENTE Y LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.	105
IV.I.- Concepto.	106
IV.II.- Naturaleza jurídica.	107
IV.III.- Funciones.	109
IV.IV.- Objeto.	110
IV.V.- Convenio UNAM-ISSSTE.	113
IV.V.I.- Derechos y obligaciones.	113
IV.V.II.- Autoridades.	114
IV.V.III.- Sanciones.	114
IV.VI.- La inexacta aplicación del procedimiento administrativo disciplinario contenido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos a los Médicos Residentes del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.	117
CONCLUSIONES.	156
ANEXOS.	159
BIBLIOGRAFÍA.	177
LEGISLACIÓN.	180

I N T R O D U C C I Ó N .

El objeto del presente estudio tiene como finalidad demostrar la inexacta instrucción del procedimiento disciplinario administrativo de responsabilidades a los Médicos Residentes que se encuentran realizando su formación en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Lo anterior es así ya que si bien es cierto, los referidos Médicos Residentes pueden llegar a incurrir en deficiencias durante su desempeño en la clínica o centro en la cual se encuentren desarrollando sus actividades, también lo es que éstos no son servidores públicos adscritos al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, toda vez que los mismos se encuentran en etapa de adiestramiento.

Para lograr lo anterior, se va a demostrar en el presente trabajo, que efectivamente los Médicos Residentes no se incorporan al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con la idea de permanecer ahí como su modo de vida, sino como el medio a través del cual obtendrán un grado académico.

Para alcanzar tal objetivo, en el Capítulo primero se realiza un estudio de lo que debe entenderse por función pública, toda vez que esta se realiza en ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado a través de personas físicas, las cuales desempeñan un empleo, cargo o comisión en las actividades primordiales de éste.

Definida la función pública, el siguiente paso es delimitar el marco jurídico de los servidores públicos, donde tenemos que es la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la que primordialmente marca la pauta respecto a quienes deben ser considerados como servidores públicos a través de su Título Cuarto, en el artículo 108.

Sin embargo, no debe pasar desapercibido que nuestra Carta Magna, no es del todo clara al respecto, toda vez que al señalar que podrán ser considerados como servidores públicos *“en general a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza (...)”*, dejando de manera ambigua su interpretación.

En el Capítulo Tercero, se habla del tipo de responsabilidades a las que están sujetos los servidores públicos, siendo la más importante por la naturaleza del presente trabajo, la referente al procedimiento administrativo de responsabilidades contemplado en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la cual es reglamentaria de la materia administrativa del Título Cuarto de nuestra Constitución Política.

En el último capítulo, es donde finalmente se demuestra que derivado de lo expuesto en los capítulos precedentes no deben ser considerados como servidores públicos los Médicos Residentes que se encuentran en etapa de adiestramiento en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado para obtener un grado académico, ya que éstos al cometer alguna deficiencia en el desempeño de sus actividades pueden ser susceptibles de otro tipo de sanciones y no propiamente sujetos al sumario administrativo a que se refiere la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

CAPÍTULO I.

FUNCIÓN PÚBLICA.

I.I.- Concepto.

I.II.- División de funciones.

I.II.I.- Ejecutiva.

I.II.II.- Legislativa.

I.II.III.- Judicial.

I.III.- Servidor Público.

I.III.I.- Concepto.

I.III.II.- Elementos constitucionales.

I.III.III.- Diferentes formas de contratación.

I.I.- Concepto.

Para comenzar el presente capítulo es necesario definir lo que es la función pública, de esa manera tenemos que Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, señala lo siguiente:

“La materia relativa a las relaciones jurídicas entre el Estado y sus trabajadores, tradicionalmente ha sido denominada “función pública”, lo cual es incorrecto, toda vez que este concepto comprende el ejercicio del poder público, no la situación jurídica de los trabajadores del Estado.

*En efecto, con el término **función** se debe identificar la forma en que se manifiesta un ente, la expresión de su existencia, que puede adquirir diferentes matices. En particular, el ejercicio del poder del Estado puede realizarse en forma legislativa, ejecutiva o judicial, por lo que la “función pública” sólo puede ser la manifestación del ente estatal.*

*(...) cuando se trata de la situación jurídica de los trabajadores del Estado, más que estudiar la **función pública**, lo que se estudia es un régimen jurídico de los servidores públicos, frente al Estado.*

(...) el estudio de la función pública debe concretarse a la manifestación del poder estatal, aparte de las condiciones o características de los sujetos que la realizan (...).¹

Ahora bien, para el Maestro Narciso Sánchez Gómez, la función pública se puede definir de la siguiente manera:

“En un sentido general, la función pública es aquella actividad desempeñada por organismos, dependencias, poderes, autoridades del Estado, agentes y auxiliares del Poder Público en el ejercicio de las atribuciones legales que tiene encomendadas un pueblo determinado, llámese nación o Estado soberano. En un sentido estricto, la función pública es la situación jurídica a que están sujetos los servidores públicos con relación a las tareas propias del Estado.

En otras palabras, puedo sostener que la función pública se refiere al régimen jurídico aplicable a todas las personas físicas que desempeñan un empleo, cargo o servicio público dentro de la organización propia de los Poderes del Estado, de tal manera que la gestión de esta elevada misión está constituida por el funcionamiento, distribución y estructura de las esferas de competencia entre los órganos que integran el gobierno de un país a quienes se encomienda la realización de sus fines que se propone alcanzar.

¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo Primer Curso. Editorial Porrúa, Quinta Impresión, México, 2002, Págs. 195-196.

*(...) la función pública se configura por el conjunto de deberes, derechos y situaciones laborales que conforme a las normas pertinentes nos permiten ubicar el papel del Estado y sus servidores públicos. Es por ello que dicha institución ha de entenderse como el ejercicio de las atribuciones esenciales de los poderes públicos, realizadas como actividades de gobierno, de interés social o colectivo, y que implica a su vez el ejercicio de la soberanía e imperio del Estado (...)*²

De esa guisa, Rafael Martínez Morales hace referencia a la función pública en el sentido de que:

“La función pública, realizada por los trabajadores al servicio del Estado, aun cuando se encuentra vinculada con la actividad pública de éste, no debe confundirse con ella, ya que la primera está referida a la capacidad de acción que guarda todo trabajador del Estado en cuanto tal, y la segunda está identificada con todas las acciones a cargo del Estado. La capacidad de acción, llamada función pública, implica una relación laboral entre el estado y el servidor.

*(...) la función pública la constituyen las tareas burocráticas, las cuales implican una relación laboral (...)*³

Por otra parte, es menester señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en relación directa con la función pública, ha manifestado que si por **función pública** se entiende el ejercicio de las atribuciones esenciales del Estado realizadas como actividades de gobierno, de poder público que implica soberanía e imperio, y si ese referido ejercicio en definitiva lo realiza el Estado a través de personas físicas, luego entonces el empleado se identifica con el órgano de la función pública y su voluntad o acción trascienden como voluntad o acción del Estado, situación esta última que viene a justificar la creación de normas especiales para su responsabilidad.

La función pública se configura por el conjunto de deberes, derechos y situaciones laborales que conforme a las normas pertinentes nos permiten ubicar el papel del Estado y sus servidores públicos. Es por ello que, dicha institución ha de entenderse como el ejercicio de las atribuciones esenciales de los poderes públicos, realizadas como actividades de gobierno, de interés social o colectivo, y que implica a su vez el ejercicio de la soberanía e imperio del Estado.

² Sánchez Gómez, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, México, 1998, Pág. 373.

³ Martínez Morales, Rafael. Derecho Administrativo Tercer y Cuarto Curso. Oxford University, Cuarta Edición, México, 2003, Pág. 318.

Es de mencionarse que, dentro del Derecho Administrativo existen términos que pudieren confundirse dado que son muy usuales, por lo que Rafael Martínez Morales, hace la siguiente diferenciación:

a) “Fines del estado. *El estado es una persona jurídica que ejerce el poder soberano en un determinado territorio y que persigue la realización de ciertas finalidades, que son delimitadas por distintos criterios filosóficos; dichas finalidades pueden ser lograr el bien común, asegurar la vida en sociedad, satisfacer necesidades colectivas, alcanzar la justicia social, garantizar la libertad de empresa, mantener el poder de un grupo hegemónico, etcétera.*

b) Atribuciones o cometidos. *Son las tareas que el estado decide reservarse, por medio del orden jurídico, las cuales están orientadas a la realización de sus fines. Es decir, son los grandes rubros de la actividad del poder público tendiente a alcanzar sus fines. Por ejemplo, preservar el ambiente, tutelar a los trabajadores, resolver conflictos entre particulares, prevenir y sancionar conductas delictuosas, regular la actividad económica, etcétera.*

c) Funciones del estado. *Función significa cumplimiento de algo, de un deber. Las funciones son los medios de que el estado se vale para ejercitar sus atribuciones, encaminadas éstas al logro de sus fines. El poder estatal, que es uno solo, se estructura en órganos: legislativo, ejecutivo y judicial, a cada uno de los cuales se le asigna una función (legislativa, administrativa y jurisdiccional), con las modalidades y excepciones que veremos. De tal modo que las funciones del estado son el sistema o medio que utiliza el poder público para cumplir con sus atribuciones o realizar sus cometidos, destinados al logro de sus fines.*

d) Competencia. *El sistema jurídico asigna tareas concretas a cada órgano estatal para que pueda actuar legalmente. En esto consiste la competencia, en que al ente le incumbe atender asuntos determinados; es la posibilidad jurídica que tiene un órgano público de efectuar un acto válido.*

e) Facultad. *Es la aptitud o legitimación que se concede a una persona física (funcionario o empleado público), para actuar según la competencia del órgano por cuenta del cual exterioriza su voluntad. La facultad es, pues, la posibilidad legal que posee un servidor público de realizar los actos de competencia de un ente estatal”⁴.*

Ahora bien, respecto a los cometidos del Estado, Miguel Acosta Romero hace referencia a lo señalado por Sayagués Lasso, citándolo de la siguiente manera:

⁴ Martínez Morales, Rafael. Derecho Administrativo Primer y Segundo Curso, Oxford University, Cuarta Edición, México, 2003, Págs 42-43.

“Para Sayagués Lasso, debe entenderse que el Estado realiza cometidos o servicios esenciales o cometidos o servicios no esenciales.

De acuerdo con estas ideas podemos ensayar la siguiente clasificación:

- 1. Cometidos o servicios estatales esenciales, producto de la historia, serían: Defensa, para garantizar la integridad del Estado, Seguridad Interior, Hacienda, Justicia y Relaciones Exteriores.*
- 2. Servicios públicos en estricto sentido, en principio, estatales, pero susceptibles de otorgarse en concesión a los particulares:*
 - a) Suministro de agua potable;*
 - b) De energía eléctrica (en México, por disposición constitucional, artículo 27, no es susceptible de concesionarse a particulares);*
 - c) Alcantarillado;*
 - d) Transporte, y*
 - e) Mercados, rastros, etcétera.*
- 3. Servicios sociales, salubridad, asistencia y seguridad social en todas las áreas.*
- 4. Servicios económicos: Explotación de hidrocarburos, energía eléctrica, energía nuclear (en México estas tres áreas están reservadas exclusivamente al Estado, artículo 27 constitucional), industrialización de áreas básicas, infraestructura, etcétera.*
- 5. Actividades que en épocas anteriores se consideraban privadas, pero que el Estado ha ido absorbiendo en su esfera: Industria básica, comercio (v.gr. CONASUPO), banca, etc. Actualmente (1996) todas ellas privatizadas o en proceso de privatización.*
- 6. Dominios concurrentes: Educativas, sanitarias, comercio e industria.*
- 7. Actividades privadas autorizadas: Profesiones, notarías y corredurías públicas, agencias aduanales, cámaras y confederaciones de comercio y de industrias, etcétera”⁵*

Antes de continuar, considero importante precisar que en relación a los fines del Estado, Manuel Lucero Espinosa y Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, opinan:

“De esta manera se puede considerara que los fines del Estado son, como dice Dromi, objetivos a cumplir de manera invariable y de cumplimiento imperativo”⁶

⁵ Acosta Romero, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo Parte General, Editorial Porrúa, Tercera Edición, México, 2001, Pág. 426.

Ahora bien, respecto de la ubicación de la función pública dentro del Derecho, existen diversas corrientes, de las cuales son tres las principales, mismas que sitúan a la función pública como parte del Derecho del Trabajo, del Derecho Administrativo o como una rama autónoma, respectivamente, bajo los siguientes argumentos:

1) Como rama del Derecho del Trabajo: esta como la teoría más aceptada, dice que la relación Estado con sus trabajadores tiene las características típicas de dirección, dependencia y salario propias del Derecho del Trabajo; los trabajadores prestan un servicio subordinado a cambio de una contraprestación económica; además de que las disposiciones reguladoras de esta materia, se encuentran plasmadas en el artículo 123 constitucional, fundamento principal del Derecho del Trabajo.

2) Como rama del Derecho Administrativo: esta teoría tiene su origen en el hecho que la relación entre el Estado y sus servidores públicos surge como un acto administrativo que es el nombramiento como expresión unilateral de la potestad soberana del Estado para asignar una función pública a la persona que considera idónea; la voluntad del Estado para someter la relación con sus trabajadores a un régimen de Derecho Administrativo; son los tratados de esta disciplina los que analizan el fenómeno de las tareas burocráticas; y como punto extra, la mayoría de las escuelas de Derecho incluyen la función pública en los programas de estudio de esta materia.

3) Como una rama autónoma: la función pública constituye una rama autónoma ante la falta de definición del Derecho del Trabajo y del Derecho Administrativo y por contar con disposiciones de ambas materias que impiden ubicarla en alguna de ellas.

Es importante destacar que, la relación laboral que se observa entre el Estado y sus trabajadores ha provocado discusiones que actualmente siguen sin definir su ubicación dentro de las distintas ramas del Derecho, tal como se desprende del concepto que brinda Rafael Martínez Morales al señalar:

“(...) es evidente que estamos ante una relación laboral mediante la cual una persona física presta sus servicios al Estado, que se desempeña en este caso como patrón.

Por la misma naturaleza de la función pública, sin embargo, la relación se ve sujeta a un régimen legal que comporta modalidades

⁶ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. Op. Cit. Pág. 28.

*importantes respecto al que se aplica a los trabajadores en general, en el que, por ejemplo, la forma de iniciar la relación mediante un nombramiento y no en virtud de un contrato de trabajo, la determinación del sueldo o salario por medio de una disposición administrativa y no por la negociación, así como la expedición de las condiciones generales de trabajo por parte del titular en las dependencias y no por vía de la revisión o establecimiento de un contrato colectivo de trabajo. Todos éstos son aspectos administrativos que hacen distinta la relación Estado-servidor público”.*⁷

De esa manera, de todo lo antes expuesto podemos concluir que el concepto de función denota acción, actividad y lo público es lo relativo al Estado, de lo que se deriva que la función pública es la actividad que el Estado realiza a través de sus órganos y que se manifiesta por conducto de sus titulares.

I.II.- División de funciones.

Para alcanzar los fines que se ha fijado, el Estado actúa de muy diversas maneras y en diferentes campos. Es por ello que se le encuentra realizando diversos hechos o actos materiales, actos jurídicos, acciones o procedimientos, los cuales efectúa ejerciendo sus facultades o atribuciones que el ordenamiento jurídico le ha conferido.

Así tenemos aquellos actos jurídicos y procedimientos que traen como consecuencia que la actividad del Estado se manifieste como expresión creadora de normas jurídicas. Se presentan aquellos actos o hechos jurídicos y procedimientos a través de los cuales actúa administrando los diferentes medios con los que cuenta, para que de una manera concreta, directa y continúa satisfaga las necesidades públicas. Existen también actos jurídicos y procedimientos con los cuales el Estado actúa resolviendo los conflictos de intereses, suscitados entre los miembros de la colectividad, o de ellos con el Estado.

Esta forma que reviste la actividad estatal constituye lo que tradicionalmente se ha conocido como “funciones del Estado”, y que son designadas, de acuerdo con la Teoría de la División de Poderes,

⁷ Martínez, Derecho Administrativo Tercer y Cuarto Curso. Op. Cit. Pág. 324.

como función legislativa, función administrativa y función jurisdiccional o judicial, respectivamente.

Ahora bien, respecto a la Teoría de la División de Poderes, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, señalan que:

“De acuerdo con tal teoría, el poder del Estado se expresa en estas tres formas, a través de los órganos que para tal efecto han sido creados, con funciones que le son atribuidas directamente por la Constitución. Así tenemos a un Congreso al que se le asigna la creación de normas generales, impersonales, abstractas y obligatorias, para regular la actuación de los propios órganos y la de los sujetos que están sometidos al Estado. También se crea una organización judicial, cuya principal función será la solución de las controversias que se generen con la aplicación del Derecho; y finalmente, el establecimiento de una Administración Pública, que se encargará de administrar los diferentes medios con los que cuenta, ejecutando las normas y proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, para que de manera concreta, directa y continúa satisfaga las necesidades públicas.

(...)

Sin embargo, la llamada Teoría de la División de Poderes no debe considerarse en su significado gramatical, en tanto que tal expresión es inexacta, toda vez que el poder estatal es uno solo, ya que por su naturaleza resulta indivisible.

Por ello, la “División de Poderes” en rigor constituye una división de funciones estatales entre diferentes órganos, que siguiendo el principio de tal teoría, de que el poder detenga al poder, la división de funciones se establece como protectora de la libertad y freno al desbordamiento del poder, para que no exista absolutismo, ni la concentración del poder público en un solo órgano estatal, sino que dicho poder sea ejercido por órganos diferentes.

Resulta importante señalar que la división de funciones no es absoluta, en tanto no existe una separación total y excluyente, ya que si bien cada uno de los órganos estatales (legislativos, judiciales y administrativos) tienen de manera preponderante asignada una determinada función, lo cierto es que de acuerdo con los diversos sistemas jurídicos se han conferido a tales órganos otras funciones de manera limitada, diferentes a las que esencialmente les corresponde”.⁸

En ese tenor, Miguel Galindo Camacho, señala que las tres funciones constitucionales que realiza el Estado, es decir, legislativa,

⁸ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel. Op. Cit. Págs. 29-30.

ejecutiva y judicial o jurisdiccional, derivan de la Teoría de la División de Poderes, misma de la que se refiere de la siguiente manera:

*“La absoluta división o separación de poderes ya no se presenta en los regímenes contemporáneos, pues las necesidades de la propia existencia estatal han motivado que se presente una verdadera colaboración de poderes u órganos, ya que actualmente no es posible concebir al órgano legislativo, exclusivamente legislando; al órgano Ejecutivo promulgando y ejecutando las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia; o al órgano judicial interviniendo únicamente en los casos de controversia. Por tal razón, y en virtud de las necesidades que tienen los órganos estatales de realizar una serie de tareas, para lo cual la Constitución Federal les otorga facultades que podían corresponder a otro órgano, con la finalidad de que puedan realizar sus tareas (...) se ha presentado (...) la colaboración de poderes, con el fin de que el Estado, a través de sus tres órganos fundamentales, pueda realizar todos los fines y tareas para lograr el bienestar del hombre y que éste le ha encomendado”.*⁹

Este enfoque ha sido reconocido por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la **tesis que aparece visible en el Informe de 1982, Segunda Parte, tesis 131, pág. 103**, en la cual señala que: *“La división de poderes que consagra la Constitución Federal no constituye un sistema rígido e inflexible, sino que admite excepciones expresamente consignadas en la propia Carta Magna, mediante las cuales permite que el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo o el Poder Judicial ejerzan funciones que, en términos generales, correspondan a la esfera de atribuciones de otro poder”.*

Derivado de lo anterior, los tratadistas han estudiado las funciones del Estado desde dos puntos de vista como son el material (objetivo o sustancial) y el formal (subjetivo u orgánico). Ahora bien, desde el *punto de vista material*, las funciones se caracterizan por la naturaleza intrínseca del acto que llegue a producir el ejercicio de esas funciones, sin tomar en cuenta el órgano que las lleve a cabo, siendo el caso que desde el *punto de vista formal*, las funciones se caracterizan tomando en cuenta la órgano que las ejerce, sin considerar el contenido del acto que produzca su ejercicio.

Respecto de los criterios formal y material de las funciones del Estado, Manuel Lucero Espinosa y Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, refieren que:

⁹ Galindo Camacho, Miguel. Derecho Administrativo Tomo I. Editorial Porrúa, Segunda Edición, México, 1997, Pág. 92

“(...) Desde el punto de vista material las funciones sólo se analizan considerando la naturaleza de la actividad realizada, sin tomar en cuenta qué órgano del Estado las haya efectuado, ya que sólo importa el contenido del acto, no el órgano que lo crea, en tanto que desde el punto de vista formal, las funciones sólo importan en razón del órgano que las realiza, sin considerar su contenido o su naturaleza intrínseca”.¹⁰

En ese tenor, partimos de la premisa que para calificar los actos del poder público, entendiendo este como: *“(...) el conjunto de los órganos en que se encuentra depositada la autoridad de los diferentes Poderes del Estado (...)”¹¹*; de acuerdo con las funciones del Estado, el jurista Rafael Martínez Morales sigue tres criterios: el orgánico, el formal y el material, los que se comentan a continuación.

a) *“Criterio orgánico. Un acto es legislativo, administrativo o jurisdiccional, dependiendo de cuál de los tres poderes del Estado lo emita.*

Así, todo acto del Congreso, de alguna de las cámaras, de la comisión permanente o de alguna de sus oficinas, es legislativo (...) En cuanto a los actos jurisdiccionales, dentro de este criterio orgánico, lo serán todos los que efectúe el poder judicial por medio de la actividad de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Consejo de la Judicatura, los Tribunales de Circuito, Juzgados de Distrito, jurado popular, Tribunales y Juzgados estatales, y Juzgados municipales.

Con este criterio orgánico se tiene en cuenta únicamente al ente que realiza la función, sin ver la naturaleza del acto (...).

b) *Criterio Formal. Cada uno de los tres poderes tiene encomendadas tareas y desarrolla procedimientos que no siempre coinciden con el nombre que identifica al respectivo poder (...) En el criterio formal, que atiende a la forma del procedimiento para emitir al acto, este será:*

- *Legislativo, si parte de una iniciativa o proyecto, provoque una discusión y sea finalmente promulgado;*
- *Administrativo, cuando se trate de la emisión de actos reglamentarios, condición o materiales, y*
- *Jurisdiccional, en tanto resuelve una controversia.*

c) *Criterio material. Con este punto de vista se pretende determinar la naturaleza o esencia del acto realizado para clasificarlo dentro de una de las tres funciones estatales. Conforme a este enfoque, un acto será:*

¹⁰ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel. Op. Cit. Pág. 31.

¹¹ Castrejón García, Gabino Eduardo.- Derecho Administrativo Mexicano Tomo I. Cárdenas Editor Distribuidor, Segunda Edición, México, 2002. Pág. 12.

- *Legislativo, en el supuesto de que sea una norma abstracta, general, imperativa, con sanción directa o indirecta, e impersonal;*
- *Administrativo, si nos hallamos ante actos condición o materiales realizados desde luego por órganos públicos, y*
- *Jurisdiccional, cuando para resolver una controversia se coloque un caso ante un mandato de ley y se haga a favor de una persona, un pronunciamiento que adquiera fuerza de verdad legal”.*¹²

Por lo que, de lo descrito anteriormente tenemos que las funciones que realiza el Estado, atienden a dos vertientes para su estudio, el criterio formal así como el material, tomando en consideración que para el primero de los mencionados debe valorarse el órgano del cual emana esa función, mientras que desde el punto de vista material lo relevante es la naturaleza del acto en si mismo.

Siendo el caso que, las funciones que realiza el Estado, desde el punto de vista material, se concretan en situaciones jurídicas. Así por ejemplo, la Ley crea las situaciones jurídicas generales, abstractas impersonales y coercitivas; el acto administrativo crea situaciones jurídicas particulares, aun cuando a través de esta función realiza actos materiales; la función jurisdiccional realiza actos que, en el caso, solamente afectan la esfera jurídica de los particulares, pues las sentencias pueden referirse al caso en controversia, sin que puedan hacer declaraciones de tipo general.

I.II.I.- Ejecutiva.

Tomando en consideración que la división de poderes es el punto de partida de la organización del Estado Mexicano, ésta se constituye por los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, tal como se desprende del artículo 49 constitucional que establece:

“ARTÍCULO 49.- *El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”

¹² Martínez, Derecho Administrativo Primer y Segundo Curso, Op. Cit. Págs. 44-45.

Partiendo de esa premisa, tenemos que el Poder Ejecutivo se encuentra depositado en un solo individuo, mismo que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de conformidad con lo establecido en el artículo 80 constitucional, mismo que a partir de la Constitución de 1917, se elige cada seis años. Ahora bien, los requisitos para alcanzar la primera magistratura del país, se encuentran en el artículo 82 constitucional, que versa:

“ARTÍCULO 82.- *Para ser Presidente se requiere:*

I.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años;

II.- Tener 35 años cumplidos al tiempo de la elección;

III.- Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia;

IV.- No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;

V.- No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección;

VI.- No ser Secretario o subsecretario de Estado, Procurador General de la República, gobernador de algún Estado ni Jefe de Gobierno del Distrito Federal, a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y

VII.- No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83”.

Ahora bien, el artículo 89 de Nuestra Carta Magna nos indica las facultades y obligaciones del Presidente las cuales son:

“ARTÍCULO 89.- *Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:*

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

II.- Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

III.- Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado.

IV.- *Nombrar, con aprobación del Senado, los Coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda.*

V.- *Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, con arreglo a las leyes.*

VI.- *Preservar la seguridad nacional, en los términos de la ley respectiva, y disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente o sea del Ejército, de la Armada y de la Fuerza Aérea para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación.*

VII.- *Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76.*

VIII.- *Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión.*

IX.- *Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República.*

X.- *Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, así como terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales.*

XI.- *Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente.*

XII.- *Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones.*

XIII.- *Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas, y designar su ubicación.*

XIV.- *Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común, en el Distrito Federal.*

XV.- *Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria.*

XVI.- *Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que*

hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente.

XVII.- DEROGADA

XVIII.- Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado.

XIX.- DEROGADA

XX.- *Las demás que le confiere expresamente esta Constitución”.*

Para identificar la función administrativa es necesario que partamos de las características que la hacen diferente de las otras dos funciones estatales, y de acuerdo a Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, tales notas de distinción son:

“La concreción, se caracteriza porque el acto administrativo es concreto, ya que atiende a casos particulares y determinados a través de actos jurídicos o de operaciones materiales.

La inmediatez, (...) en la función administrativa, al igual que la jurisdiccional, la ejecución inmediata es de las leyes, y de manera mediata, o en segundo grado, de la Constitución.

También la inmediatez de la función administrativa se manifiesta, tomando en cuenta la prontitud con la cual se satisfacen las necesidades públicas, puesto que a través de ella se procura la pronta e inmediata consecución de los fines estatales (...).

La continuidad, consiste en que ésta se realiza de una manera permanente o ininterrumpida, lo cual no se da ni en la legislativa ni en la jurisdiccional, que se llevan a cabo de manera aislada y esporádica.

*La espontaneidad, la función administrativa actúa sin necesidad de que se lo pida la parte interesada, puesto que lo hace por iniciativa espontánea de los órganos administrativos”.*¹³

Robustece lo anterior, lo manifestado por Andrés Serra Rojas al concluir que:

“Comprendiendo el criterio formal y el material decimos que la función administrativa es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con

¹³ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel. Op. Cit. Págs. 35-36

otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía o control”¹⁴.

Por lo anteriormente señalado, podemos establecer que la función administrativa es la realizada por el Estado de una manera concreta, inmediata, continua y espontánea, para satisfacer de manera directa las necesidades públicas.

I.II.II.- Legislativa.

El Poder Legislativo radica en el Congreso de la Unión, que se divide en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores, de acuerdo con lo establecido en el artículo 50 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra señala:

“ARTÍCULO 50.- El poder legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso general, que se dividirá en dos Cámaras, una de diputados y otra de senadores”.

De esa guisa, el artículo 73 constitucional establece las facultades del Congreso de la Unión, a saber:

“ARTÍCULO 73.- El Congreso tiene facultad:

I.- Para admitir nuevos Estados a la Unión Federal.

II.- DEROGADA

III.- Para formar nuevos Estados dentro de los límites de los existentes, siendo necesario al efecto:

1o.- Que la fracción o fracciones que pidan erigirse en Estados, cuenten con una población de ciento veinte mil habitantes, por lo menos.

2o.- Que se compruebe ante el Congreso que tiene los elementos bastantes para proveer a su existencia política.

3o.- Que sean oídas las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, sobre la conveniencia o inconveniencia de la erección del nuevo Estado, quedando obligadas a dar su informe dentro de seis meses, contados desde el día en que se les remita la comunicación respectiva.

¹⁴ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo Tomo I, Editorial Porrúa, Décimo Sexta Edición, México, 1999. Pág. 58.

4o.- Que igualmente se oiga al Ejecutivo de la Federación, el cual enviará su informe dentro de siete días contados desde la fecha en que le sea pedido.

5o.- Que sea votada la erección del nuevo Estado por dos terceras partes de los diputados y senadores presentes en sus respectivas Cámaras.

6o.- Que la resolución del Congreso sea ratificada por la mayoría de las Legislaturas de los Estados, previo examen de la copia del expediente, siempre que hayan dado su consentimiento las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate.

7o.- Si las Legislaturas de los Estados de cuyo territorio se trate, no hubieren dado su consentimiento, la ratificación de que habla la fracción anterior, deberá ser hecha por las dos terceras partes del total de Legislaturas de los demás Estados.

IV.- DEROGADA

V.- Para cambiar la residencia de los Supremos Poderes de la Federación.

VI.- DEROGADA

VII.- Para imponer las contribuciones necesarias a cubrir el Presupuesto.

VIII.- Para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la deuda nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el Presidente de la República en los términos del artículo 29. Asimismo, aprobar anualmente los montos de endeudamiento que deberán incluirse en la ley de ingresos, que en su caso requiera el Gobierno del Distrito Federal y las entidades de su sector público, conforme a las bases de la ley correspondiente. El Ejecutivo Federal informará anualmente al Congreso de la Unión sobre el ejercicio de dicha deuda a cuyo efecto el Jefe del Distrito Federal le hará llegar el informe que sobre el ejercicio de los recursos correspondientes hubiere realizado. El Jefe del Distrito Federal informará igualmente a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, al rendir la cuenta pública.

IX.- Para impedir que en el comercio de Estado a Estado se establezcan restricciones.

X.- Para legislar en toda la República sobre hidrocarburos, minería, sustancias químicas, explosivos, pirotecnia, industria cinematográfica,

comercio, juegos con apuestas y sorteos, intermediación y servicios financieros, energía eléctrica y nuclear y para expedir las leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.

XI.- *Para crear y suprimir empleos públicos de la Federación y señalar, aumentar o disminuir sus dotaciones.*

XII.- *Para declarar la guerra, en vista de los datos que le presente el Ejecutivo.*

XIII.- *Para dictar leyes según las cuales deben declararse buenas o malas las presas de mar y tierra, y para expedir leyes relativas al derecho marítimo de paz y guerra.*

XIV.- *Para levantar y sostener a las instituciones armadas de la Unión, a saber: Ejército, Marina de Guerra y Fuerza Aérea Nacionales, y para reglamentar su organización y servicio.*

XV.- *Para dar reglamentos con objeto de organizar, armar y disciplinar la Guardia Nacional, reservándose a los ciudadanos que la forman, el nombramiento respectivo de jefes y oficiales, y a los Estados la facultad de instruirla conforme a la disciplina prescrita por dichos reglamentos.*

XVI.- *Para dictar leyes sobre nacionalidad, condición jurídica de los extranjeros, ciudadanía, naturalización, colonización, emigración e inmigración y salubridad general de la República.*

1a.- *El Consejo de Salubridad General dependerá directamente del Presidente de la República, sin intervención de ninguna Secretaría de Estado, y sus disposiciones generales serán obligatorias en el país.*

2a.- *En caso de epidemias de carácter grave o peligro de invasión de enfermedades exóticas en el país, la Secretaría de Salud tendrá obligación de dictar inmediatamente las medidas preventivas indispensables, a reserva de ser después sancionadas por el Presidente de la República.*

3a.- *La autoridad sanitaria será ejecutiva y sus disposiciones serán obedecidas por las autoridades administrativas del País.*

4a.- *Las medidas que el Consejo haya puesto en vigor en la Campaña contra el alcoholismo y la venta de sustancias que envenenan al individuo o degeneran la especie humana, así como las adoptadas para prevenir y combatir la contaminación ambiental, serán después revisadas por el Congreso de la Unión en los casos que le competan.*

XVII.- *Para dictar leyes sobre vías generales de comunicación, y sobre postas y correos, para expedir leyes sobre el uso y aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal.*

XXVIII.- Para establecer casas de moneda, fijar las condiciones que ésta deba tener, dictar reglas para determinar el valor relativo de la moneda extranjera y adoptar un sistema general de pesas y medidas.

XIX.- Para fijar las reglas a que debe sujetarse la ocupación y enajenación de terrenos baldíos y el precio de estos.

XX.- Para expedir las leyes de organización del Cuerpo Diplomático y del Cuerpo Consular mexicano.

XXI.- Para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.

Las autoridades federales podrán conocer también de los delitos del fuero común, cuando éstos tengan conexidad con delitos federales.

En las materias concurrentes previstas en esta Constitución, las leyes federales establecerán los supuestos en que las autoridades del fuero común podrán conocer y resolver sobre delitos federales.

XXII.- Para conceder amnistías por delitos cuyo conocimiento pertenezca a los tribunales de la Federación.

XXIII.- Para expedir leyes que establezcan las bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, en materia de seguridad pública; así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito federal.

XXIV.- Para expedir la Ley que regule la organización de la entidad de fiscalización superior de la Federación y las demás que normen la gestión, control y evaluación de los Poderes de la Unión y de los entes públicos federales.

XXV.- Para establecer, organizar y sostener en toda la República escuelas rurales, elementales, superiores, secundarias y profesionales; de investigación científica, de bellas artes y de enseñanza técnica, escuelas prácticas de agricultura y de minería, de artes y oficios, museos, bibliotecas, observatorios y demás institutos concernientes a la cultura general de los habitantes de la nación y legislar en todo lo que se refiere a dichas instituciones; para legislar sobre vestigios o restos fósiles y sobre monumentos arqueológicos, artísticos e históricos, cuya conservación sea de interés nacional; así como para dictar las leyes encaminadas a distribuir convenientemente entre la Federación, los Estados y los Municipios el ejercicio de la función educativa y las aportaciones económicas correspondientes a ese servicio público, buscando unificar y coordinar la educación en toda la República. Los Títulos que se expidan por los establecimientos de que se trata surtirán sus efectos en toda la República.

XXVI.- Para conceder licencia al Presidente de la República y para constituirse en Colegio Electoral y designar al ciudadano que deba substituir al Presidente de la República, ya sea con el carácter de substituto, interino o provisional, en los términos de los artículos 84 y 85 de esta Constitución.

XXVII.- Para aceptar la renuncia del cargo de Presidente de la República.

XXVIII.- DEROGADA

XXIX.- Para establecer contribuciones:

1º.- Sobre el comercio exterior;

2º.- Sobre el aprovechamiento y explotación de los recursos naturales comprendidos en los párrafos 4º y 5º del artículo 27;

3º.- Sobre instituciones de crédito y sociedades de seguros;

4º.- Sobre servicios públicos concesionados o explotados directamente por la Federación; y

5º.- Especiales sobre:

a).- Energía eléctrica;

b).- Producción y consumo de tabacos labrados;

c).- Gasolina y otros productos derivados del petróleo;

d).- Cerillos y fósforos;

e).- Aguamiel y productos de su fermentación; y (sic)

f).- Explotación forestal;

g).- Producción y consumo de cerveza.

Las entidades federativas participarán en el rendimiento de estas contribuciones especiales, en la proporción que la ley secundaria federal determine. Las legislaturas locales fijarán el porcentaje correspondiente a los Municipios, en sus ingresos por concepto del impuesto sobre energía eléctrica.

XXIX-B.- Para legislar sobre las características y uso de la Bandera, Escudo e Himno Nacionales.

XXIX-C.- Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y de los Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos,

con objeto de cumplir los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.

XXIX-D.- Para expedir leyes sobre planeación nacional del desarrollo económico y social, así como en materia de información estadística y geográfica de interés nacional.

XXIX-E.- Para expedir leyes para la programación, promoción, concertación y ejecución de acciones de orden económico, especialmente las referentes al abasto y otras que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios, social y nacionalmente necesarios.

XXIX-F.- Para expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional.

XXIX-G.- Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

XXIX-H.- Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones.

XXIX-I.- Para expedir leyes que establezcan las bases sobre las cuales la Federación, los estados, el Distrito Federal y los municipios, coordinarán sus acciones en materia de protección civil, y (sic)

XXIX-J.- Para legislar en materia de deporte, estableciendo las bases generales de coordinación de la facultad concurrente entre la Federación, los estados, el Distrito Federal y municipios; asimismo de la participación de los sectores social y privado, y (sic)

XXIX-K.- Para expedir leyes en materia de turismo, estableciendo las bases generales de coordinación de las facultades concurrentes entre la Federación, Estados, Municipios y el Distrito Federal, así como la participación de los sectores social y privado.

XXIX-L.- Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del gobierno federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de pesca y acuacultura, así como la participación de los sectores social y privado, y (sic)

XXIX-M.- Para expedir leyes en materia de seguridad nacional, estableciendo los requisitos y límites a las investigaciones correspondientes.

XXIX-N.- Para expedir leyes en materia de constitución, organización, funcionamiento y extinción de las sociedades cooperativas. Estas leyes establecerán las bases para la concurrencia en materia de fomento y desarrollo sustentable de la actividad cooperativa de la Federación, Estados y Municipios, así como del Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

XXX.- Para expedir todas las leyes que sean necesarias, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión”.

Cabe destacar que, las facultades antes citadas revisten el carácter de genéricas, por lo tanto, existen facultades exclusivas para la Cámara de Diputados así como para la Cámara de Senadores, siendo el caso que los artículos 74 y 76 constitucionales establecen dichas facultades, respectivamente:

“ARTÍCULO 74.- Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

I.- Expedir el Bando Solemne para dar a conocer en toda la República la declaración de Presidente Electo que hubiere hecho el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

II.- Coordinar y evaluar, sin perjuicio de su autonomía técnica y de gestión, el desempeño de las funciones de la entidad de fiscalización superior de la Federación, en los términos que disponga la ley.

III.- DEROGADA

IV.- Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo, así como revisar la Cuenta Pública del año anterior.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de diciembre.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

La revisión de la Cuenta Pública tendrá por objeto conocer los resultados de la gestión financiera, comprobar si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos contenidos en los programas.

Para la revisión de la Cuenta Pública, la Cámara de Diputados se apoyará en la entidad de fiscalización superior de la Federación. Si del examen que ésta realice aparecieran discrepancias entre las cantidades correspondientes a los ingresos o a los egresos, con relación a los conceptos y las partidas respectivas o no existiera exactitud o justificación en los ingresos obtenidos o en los gastos realizados, se determinarán las responsabilidades de acuerdo con la Ley.

La Cuenta Pública del año anterior deberá ser presentada a la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión dentro de los diez primeros días del mes de junio.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, así como de la Cuenta Pública, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven.

V.- *Declarar si ha o no lugar a proceder penalmente contra los servidores públicos que hubieren incurrido en delito en los términos del artículo 111 de esta Constitución.*

Conocer de las imputaciones que se hagan a los servidores públicos a que se refiere el artículo 110 de esta Constitución y fungir como órgano de acusación en los juicios políticos que contra éstos se instauren.

VI.- DEROGADA

VII.- DEROGADA

VIII.- *Las demás que le confiere expresamente esta Constitución”.*

“ARTÍCULO 76.- *Son facultades exclusivas del Senado:*

I.- *Analizar la política exterior desarrollada por el Ejecutivo Federal con base en los informes anuales que el Presidente de la República y el Secretario del Despacho correspondiente rindan al Congreso. Además, aprobar los tratados internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, así como su decisión*

de terminar, denunciar, suspender, modificar, enmendar, retirar reservas y formular declaraciones interpretativas sobre los mismos.

II.- *Ratificar los nombramientos que el mismo funcionario haga del Procurador General de la República, Ministros, agentes diplomáticos, cónsules generales, empleados superiores de Hacienda, coroneles y demás jefes superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, en los términos que la ley disponga.*

III.- *Autorizarlo también para que pueda permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del País, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otra potencia, por más de un mes, en aguas mexicanas.*

IV.- *Dar su consentimiento para que el Presidente de la República pueda disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados, fijando la fuerza necesaria.*

V.- *Declarar, cuando hayan desaparecido todos los poderes constitucionales de un Estado, que es llegado el caso de nombrarle un Gobernador provisional, quien convocará a elecciones conforme a las leyes constitucionales del mismo Estado. El nombramiento de Gobernador se hará por el Senado a propuesta en terna del Presidente de la República con aprobación de las dos terceras partes de los miembros presentes, y en los recesos, por la Comisión Permanente, conforme a las mismas reglas. El funcionario así nombrado, no podrá ser electo Gobernador constitucional en las elecciones que se verifiquen en virtud de la convocatoria que él expidiere. Esta disposición regirá siempre que las constituciones de los Estados no prevean el caso.*

VI.- *Resolver las cuestiones políticas que surjan entre los poderes de un Estado cuando alguno de ellos ocurra con ese fin al Senado, o cuando con motivo de dichas cuestiones se haya interrumpido el orden constitucional, mediando un conflicto de armas. En este caso el Senado dictará su resolución, sujetándose a la Constitución General de la República y a la del Estado.*

La ley reglamentará el ejercicio de esta facultad y el de la anterior.

VII.- *Erigirse en Jurado de sentencia para conocer en juicio político de las faltas u omisiones que cometan los servidores públicos y que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y de su buen despacho, en los términos del artículo 110 de esta Constitución.*

VIII.- *Designar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de entre la terna que someta a su consideración el Presidente de la República, así como otorgar o negar su aprobación a las solicitudes de licencia o renuncia de los mismos, que le someta dicho funcionario.*

IX.- Nombrar y remover al Jefe del Distrito Federal en los supuestos previstos en esta Constitución.

X.- Autorizar mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes, los convenios amistosos que sobre sus respectivos límites celebren las entidades federativas.

XI.- Resolver de manera definitiva los conflictos sobre límites territoriales de las entidades federativas que así lo soliciten, mediante decreto aprobado por el voto de las dos terceras partes de los individuos presentes.

XII.- Las demás que la misma Constitución le atribuya”.

Ahora bien, tomando en consideración el punto de vista material, la función legislativa se manifiesta en la actividad estatal que tiene por objeto la creación de normas de carácter general, imperativas y coercitivas, es decir, de normas jurídicas, cuya expresión más clara es la ley; asimismo, desde el punto de vista formal, todo acto que emane del Poder Legislativo será una función legislativa.

Cabe destacar que, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa señalan:

*“El enfoque orgánico de la función legislativa dio lugar al principio de la “autoridad formal de la ley”, el cual establece que sólo el Poder Legislativo puede crear leyes, derogarlas o modificarlas, a través de un procedimiento que se conoce como “proceso legislativo”. Así lo establece el inciso f) del artículo 72 constitucional (...) De acuerdo con lo anterior, para que un ordenamiento pueda ser considerado ley, desde el punto de vista formal y material, debe ser de carácter general, imperativo y coercitivo y, además, debe ser producido por el Poder Legislativo, mediante el proceso legislativo”.*¹⁵

I.II.III.- Judicial.

Ahora bien, respecto al Poder Judicial, el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que:

“ARTÍCULO 94.- *Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.*

¹⁵ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. Op. Cit. Pág. 32.

La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se compondrá de once Ministros y funcionará en Pleno o en Salas.

En los términos que la ley disponga las sesiones del Pleno y de las Salas serán públicas, y por excepción, secretas en los casos en que así lo exijan la moral o el interés público.

La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en Pleno y Salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece.

El Consejo de la Judicatura Federal determinará el número, división en circuitos, competencia territorial y, en su caso, especialización por materia, de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia estará facultado para expedir acuerdos generales, a fin de lograr una adecuada distribución entre las Salas de los asuntos que compete conocer a la Corte, así como remitir a los Tribunales Colegiados de Circuito, para mayor prontitud en el despacho de los asuntos, aquéllos en los que hubiera establecido jurisprudencia o los que, conforme a los referidos acuerdos, la propia corte determine para una mejor impartición de justicia. Dichos acuerdos surtirán efectos después de publicados.

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano, así como los requisitos para su interrupción y modificación.

La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, no podrá ser disminuida durante su encargo.

Los Ministros de la Suprema Corte de Justicia durarán en su encargo quince años, sólo podrán ser removidos del mismo en los términos del Título Cuarto de esta Constitución y, al vencimiento de su período, tendrán derecho a un haber por retiro.

Ninguna persona que haya sido Ministro podrá ser nombrada para un nuevo período, salvo que hubiera ejercido el cargo con el carácter de provisional o interino”.

Asimismo, el artículo 100 constitucional establece que la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal, el cual estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo que establezca la ley.

Cabe destacar, que esta función presupone una contradicción de intereses o una situación de duda que puede ser resuelta con la aplicación del derecho. Esta concepción material de la función judicial o jurisdiccional, tiene como origen la incertidumbre o el conflicto de intereses que el Estado debe resolver a fin de procurar la seguridad de sus habitantes, lo cuales no pueden hacerse justicia por su propia mano, de conformidad con lo establecido en el artículo 17 constitucional.

Por lo que, de lo anteriormente señalado, podemos aseverar que en teoría la organización de nuestro país tiene la finalidad fundamental del equilibrio de los diferentes poderes, a través de pesos y contrapesos entre éstos para desarrollar una actividad estatal transparente y evitar abusos de poder. En ese sentido, el Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, manifiesta que:

*“El Poder Público descansa en todos y cada uno de los órganos que componen los Poderes de la Unión, siendo nuestra Carta Magna la base jurídica del mismo”.*¹⁶

Asimismo, Andrés Serra Rojas, hace un señalamiento en el sentido de que:

“La diferencia es más difícil de señalar entre el acto administrativo y el acto jurisdiccional, porque ambos son ejecutivos, creadores de situaciones jurídicas individuales, hasta hace pensar a algunos autores que no difieren estas funciones (...)

La función jurisdiccional es una actividad del Estado subordinada al orden jurídico y atributiva, constitutiva o productora de derechos, en los conflictos concretos y particulares que se le someten para

¹⁶ Castrejón García, Gabino Eduardo. Op. Cit. Pág. 42.

comprobar la violación de una regla de derecho o de una situación de hecho y adoptar la solución adecuada".¹⁷

Ahora bien, podemos indicar que en el derecho positivo vigente en México se pueden citar casos en que los Poderes de la Unión realizan, materialmente una función distinta de la que les corresponde de manera primordial, tal como lo señala Rafael Martínez Morales, a saber:

"PODER LEGISLATIVO

Actos administrativos. Nombramiento de su personal de apoyo; designación de funcionarios y empleados de la contaduría mayor de hacienda (fiscalizadora del empleo del presupuesto de egresos); revisión de la cuenta pública anual (...); conceder autorizaciones para aceptar y usar condecoraciones extranjeras; autorizar servicios a gobiernos de otros países; resolver respecto de la solicitud del Jefe de Estado para salir del territorio nacional; el manejo de su biblioteca; su labor editorial; sancionar a los legisladores por ausencias; ratificación de nombramientos que haga el Presidente (funcionarios de hacienda, diplomáticos, cónsules, jefes militares).

Actos jurisdiccionales. La instrucción de juicio político a altos funcionarios, la calificación de la elección de Presidente de la República.

PODER EJECUTIVO

Actos legislativos. Expedición de reglamentos y disposiciones similares de carácter general; leyes de urgencia conforme al art. 29 de la constitución federal; modificaciones a las leyes impositivas del comercio exterior (según el art. 131 constitucional).

Actos jurisdiccionales. Las tareas del Tribunal Fiscal de la Federación, de los Tribunales Agrarios y de las Juntas de Conciliación y Arbitraje; ciertos recursos administrativos y algunas actividades de órganos como la Procuraduría Federal del Consumidor, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores.

PODER JUDICIAL

Actos legislativos. Emisión de reglamentos de carácter interno; el fijar la jurisprudencia.

Actos administrativos. Designación de Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito; nombramiento del demás personal de las

¹⁷ Serra Rojas, Andrés, Op. Cit. Pág. 56.

distintas dependencias del Poder Judicial; inspección a Juzgados y Tribunales; elaboración del proyecto de su presupuesto de egresos”¹⁸.

I.III.- Servidor Público.

Los conceptos y definiciones que se han dado sobre funcionarios públicos, varían ya sean por tendencia doctrinal, por su régimen legal, por el grado de evolución del Estado, y especialmente de su forma política, pues todo ello incide sobre las ideas de función y funcionario.

Nuestra Constitución Política clasificaba anteriormente a los servidores públicos en altos funcionarios, funcionarios y empleados. La expresión *“altos funcionarios de la Federación”* es la que empleaba el artículo 110 de la Constitución, posteriormente modificado, que al tenor estipulaba: *“No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que haya aceptado durante el periodo en que, conforme a la Ley, se disfrute de fuero (...)”*. Los *“altos funcionarios de la Federación”* comprendían a los funcionarios colocados en la cima de la organización del Estado, así como aquéllos encargados de la decisión y responsabilidad de los importes problemas de la Administración Pública.

En cuanto hace a los términos de funcionario y empleado público, ambos han sido utilizados tanto por las Constitución como por las leyes administrativas, pero sin precisar claramente la diferencia entre uno y otro.

I.III.I.- Concepto.

Tras las reformas constitucionales al Título Cuarto Constitucional *“De las responsabilidades de los servidores públicos”*, promovidas por el Presidente Miguel de la Madrid Hurtado en Diciembre de 1982, se produce un cambio en la denominación, al emplearse en dicho Título el término de *“servidores públicos”*.

¹⁸ Martínez, Derecho Administrativo Primer y Segundo Curso. Op. Cit. Págs. 45-46.

En la exposición de motivos de la iniciativa de reforma de este ordenamiento se dijo que el cambio tenía como propósito el acentuar el carácter de servicio a la sociedad, que debía observar todo servidor público en su empleo, cargo o comisión. De la lectura del artículo 108 constitucional vigente se desprende la idea que el término “*servidor público*” no solo comprende a los denominados “trabajadores al servicio del Estado” (funcionarios y empleados públicos), sino que además abarca a todas aquellas personas que de una manera u otra colaboran en las funciones del Estado.

Nuestra Suprema Corte de Justicia, ha establecido claramente la delimitación del concepto al establecer que: *“Trabajador es la persona, obrero, jornalero, empleado, que desarrolla una determinada actividad material o intelectual o de ambos géneros con un propósito económico o social que implica la prestación personal y subordinada de un servicio a cambio de un salario”*.

De acuerdo a lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los servidores públicos se clasifican en altos funcionarios, funcionarios y empleados, genéricamente hablando, en funcionarios y empleados. Los artículos 108, 109, 110 y 111 de dicho cuerpo normativo, que constituyen, junto con los artículos 112, 113 y 114, el capítulo relativo a la responsabilidad de los servidores públicos, permiten establecer las características que les son propias a cada uno de estos tipos de servidores públicos y la diferencia existente entre ellos. Partiendo del artículo 108 constitucional, éste refuta que:

“ARTÍCULO 108.- *Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.*

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

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

Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

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

En esa tesitura, es de destacarse la diferenciación que hace el Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, al referir:

“Es importante destacar que el concepto de servidor público, en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es diferente al concepto de trabajador al servicio del Estado.

*Lo anterior, en razón de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su ARTÍCULO 108 define al servidor público como cualquier persona que desempeña un empleo, cargo o comisión dentro de la Administración Pública Federal, integrando así el elemento subjetivo del órgano administrativo, mientras que el trabajador al servicio del Estado guarda únicamente una relación laboral con la Administración Pública, por lo que la aplicación de normas disciplinarias no tiene como supuesto la relación laboral, sino la calidad del servidor público de quien presta el servicio al Estado”.*¹⁹

En relación al concepto de servidor público, Guillermo Haro Belchez citando a otros autores, pone en manifiesto que:

“(…) se puede decir que a grandes rasgos la doctrina administrativa mexicana ha hecho suyas las definiciones y distinciones formuladas por BIELSA. Para este autor el “funcionario supone un encargo especial transmitido en principio por la ley, que crea una relación externa que da el titular un carácter representativo, o bien el que en virtud de designación especial y legal, ya por decreto ejecutivo, ya por elección y de una manera continua, bajo formas y condiciones determinadas en una esfera de competencia constituye o concurre a constituir y a expresar o ejercitar la voluntad del Estado, cuando esa voluntad se dirige a la realización de un fin público, ya sea actividad jurídica social (…)

En nuestro derecho positivo vigente, el funcionario se caracteriza por “expresar y participar en la formación y ejecución de la voluntad estatal, decidiendo y llevando a cabo sus determinaciones por su carácter representativo al participar en los actos públicos y por ejecutar las disposiciones legales especiales de su investidura (…) En

¹⁹ Castrejón García, Gabino Eduardo.- Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos. Cárdenas Velasco Editores S.A. de C.V., Segunda Edición, México, 2004. Págs. 158-159.

tanto que el empleado aparece como un mero ejecutor caracterizado por carecer de una atribución especial designada en la Ley y que solo colabora en la realización de la función por determinadas circunstancias (...)”.

GABINO FRAGA coincide con el criterio de BIELSA al expresar “Por nuestra parte, consideramos que este criterio es el que corresponde realmente a la idea consignada en las disposiciones constitucionales, de tal que el concepto de funcionario abarca a todos aquellos que tienen ese carácter representativo que los coloca como intermediarios entre el listado y los particulares, en tanto que indudablemente existe al lado de ello todo el conjunto de agentes de la Administración que solo guardan la relación interna con el servicio, necesaria para auxiliar a los representantes en el ejercicio de sus atribuciones”.

*El Profesor ACOSTA ROMERO por su parte señala que “Para nosotros, también es correcto el criterio de diferenciación entre funcionarios y empleados basado en el carácter representativo de los primeros, siendo el empleado la persona física que desempeña un servicio material, intelectual o de ambos géneros, a cualquier órgano del Estado, mediante nombramiento o inclusión en listas de raya y que no tiene facultades de decisión, ni representa al órgano como tal, frente a otros órganos, ni frente a particulares”.*²⁰

Asimismo, Rafael Martínez Morales define al servidor público de acuerdo al siguiente criterio:

“El art. 108 de nuestra Carta Magna reputa como servidor público a toda persona que desempeña un empleo, un cargo o una comisión de cualquier naturaleza dentro de la Administración Pública (federal o del Distrito Federal), incluso a los representantes de elección popular, a los miembros del poder judicial y a los demás funcionarios y empleados.

De acuerdo con ello, el concepto de servidor público es más extenso que la de funcionario y empleado, pues no sólo se refiere a éstos sino también a cualquier persona a la que el Estado le haya conferido un cargo o una comisión de cualquier índole, entre los que se ubicarían aquellos individuos que hayan sido designados como funcionarios electorales, o bien para contribuir al levantamiento de los censos, sólo por mencionar algunos (...)

(...) los trabajadores al servicio del estado pueden clasificarse en altos funcionarios, funcionarios y empleados:

- *El empleado es quien presta sus servicios para algún órgano del Estado, en virtud de un nombramiento y que se desempeñan normalmente en actividades de apoyo al funcionario; su labor no*

²⁰ Haro Belchez, Guillermo. Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1998. Págs. 371-373

implica un poder de decisión, disposición de la fuerza pública o representación estatal alguna.

- *En cuanto a los funcionarios (...) disponen de un poder jerárquico respecto de los empleados y los demás funcionarios inferiores, poder que deriva en capacidad de mando, de decisión y de disciplina; nos referimos a todos los llamados mandos medios y a parte de los denominados mandos superiores (desde Jefe de Departamento hasta Subsecretario).*
- *Por lo que respecta al alto funcionario, tradicionalmente es así identificado aquel que desempeña en el ámbito federal un cargo de elección popular (Presidente de la República, Diputado o Senador), el que se encuentre en el máximo nivel dentro del Poder Judicial (Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación) o es titular de cualquier dependencia de Poder Ejecutivo (Secretario de Estado). Conforme a la Constitución Federal, aquí quedan incluidos todos los servidores públicos a quienes para serles exigida responsabilidad, requieren declaratoria de procedencia de órgano legislativo”.²¹*

Consideramos importante destacar que, Narciso Sánchez Gómez hace una precisión respecto a la utilización del término “*servidor público*”, a saber:

“(...) el servidor público es la persona física, que desempeña un trabajo material, intelectual o físico dentro de alguno de los Poderes del Estado, bajo un régimen jurídico de derecho público, y que lleva como finalidad atender necesidades sociales.

En otras palabras, el servidor público es el individuo que adquiere un encargo especial del Estado, para atender funciones del mismo por mandato legal y para beneficio del pueblo.

(...) la expresión “servidor público”, es el nombre genérico que se utiliza hoy en día en la vida práctica para referirnos a cualquier persona física, que desempeña un empleo, cargo, comisión o algún puesto en la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, o en los Poderes Judicial o Legislativo de dichas entidades públicas desde la más alta jerarquía o relevancia funcional, hasta los de menor categoría que hacen las veces de simples auxiliares o colaboradores de quienes detentan un mando, autoridad o superioridad de cualquier función pública”.²²

Doctrinalmente se ha hecho la distinción entre funcionario y empleado público, en el entendido de que el funcionario público es un servidor del Estado, designado o electo popularmente por disposición de una norma jurídica, para ocupar mandos medios y

²¹ Martínez, Derecho Administrativo Tercer y Cuarto Curso. Op. Cit. Págs. 357-359

²² Sánchez Gómez, Narciso. Op. Cit. Págs. 375-376.

superiores dentro de la estructura de los poderes públicos, y como consecuencia asume funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando, su duración en el cargo en ciertos casos es temporal, y en otros puede ser removido libremente por su superior jerárquico, y generalmente asume la categoría de trabajador de confianza al servicio del Estado.

Mientras que, el empleado público es un servidor público, generalmente subordinado a otro de mayor jerarquía que cumple una función pública ya sea física, intelectual o de ambos géneros, y para asumir sus tareas encomendadas debe expedirse previamente un nombramiento por escrito de autoridad administrativa competente, en donde se precisen sus derechos y obligaciones, la categoría, adscripción, sueldo, etc.; en esas condiciones, hace las veces de un auxiliar en la preparación y ejecución del trabajo de su superior jerárquico, y su responsabilidad es netamente interna con la unidad burocrática de la que depende.

Siguiendo con esa distinción doctrinal, se hace referencia a los rasgos distintivos más sobresalientes de los funcionarios y empleados públicos, de acuerdo al sistema jurídico político de México, a saber:

- I. El funcionario asume el cargo en acatamiento a una disposición constitucional, una ley o un reglamento, por el contrario, el empleado es nombrado de acuerdo a una ley o reglamento.
- II. El funcionario tiene en algunos casos autoridad y por lo tanto realiza actos jurídicos forzosos y ejercita los poderes de nombramiento, revisión, mando, vigilancia, disciplinario, etc. Por el contrario el empleado sólo hace las veces de un auxiliar para la preparación y ejecución de las tareas técnicas, operativas o administrativas de la oficina donde se encuentra adscrito.
- III. Los funcionarios se equiparan a trabajadores de confianza al servicio del Estado, por el contrario los empleados pueden asumir la categoría de supernumerarios o eventuales y de base, en el primer supuesto asumen el cargo sin tener derecho a formar parte de un sindicato, y su estancia en el cargo puede ser temporal atendiendo a las necesidades del servicio público que presten, y los de base quedan sujetos a todos los derechos y obligaciones que establece la legislación burocrática respectiva, con más permanencia e inamovilidad en el cargo.

IV. Las relaciones de los funcionarios en algunos supuestos es de carácter externa con la sociedad para atender servicios públicos y otras demandas colectivas en virtud de la representatividad que detentan, y tratándose de los empleados su relación es interna con la dependencia u organismo al que están subordinados no obstante que tengan trato con el público.

V. Cabe advertir que las responsabilidades en que pueden incurrir los funcionarios públicos son de carácter administrativo, penal, civil o patrimonial y hasta política, esta última es aplicable sobre todo para aquellos que se conocen como altos funcionarios que gozan de fueron constitucional; por su parte, a los empleados generalmente se les puede fincar una responsabilidad administrativa cuando no cumplen correctamente con su deber, pero también se les puede acusar por responsabilidad penal al cometer un delito, o por responsabilidad civil o patrimonial por daños y perjuicios causados al patrimonio del Estado o de los particulares.

Respecto de los altos funcionarios, Narciso Sánchez Gómez manifiesta que:

“Tradicionalmente se ha estimado que los altos funcionarios (...) son aquellos que se encuentran colocados en la cúspide de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, por mandato constitucional algunos son electos popularmente, y otros son nombrados siempre y cuando cumplan con diversos requisitos que se plasman en la misma Ley suprema, en esa virtud algunos tienen encomendada la labor de elaborar la ley, otros de aplicarla, y los restantes de dirimir controversias entre particulares o entre éstos y las entidades públicas.

Para diferenciar a dichos servidores públicos del resto de funcionarios públicos, se usa la expresión “Fueron Constitucional”, que viene a ser el derecho que tienen los llamados altos funcionarios para que, antes de ser juzgados por la comisión de un delito ordinario, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión resolverá si hay elementos o no para declarar sobre la procedencia del mencionado proceso penal.

Prácticamente el procedimiento seguido ante dicha Cámara conduce a lo que tradicionalmente se llama “desafuero”, pero cabe advertir que con las reformas que sufrieron los artículos 110 y 111 de la Constitución Política Federal, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1982, cambió la denominación, ahora se llama “Declaración de Procedencia”, que significa quedar separado de sus funciones o de su cargo el alto funcionario, y se ordena ponerlo a disposición de la autoridad judicial competente (...)

Por lo tanto en la práctica se sigue reconociendo a los altos funcionarios, son los que se estipulan en los artículos 110 y 111 de la

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que quedan sujetos tanto al juicio político en caso de incurrir en los actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, así como a la declaración de procedencia, si existe responsabilidad penal de los mismos en caso de haber incurrido en un delito, para que quede a disposición de las autoridades judiciales competentes, una vez aplicada la sanción política, que consiste en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones dentro de los Poderes Federales, Estatales o Municipales”.*²³

Independientemente de tales distinciones, Miguel Galindo Camacho afirma:

*“Tanto los funcionarios como los empleados (...) constituyen (...) denominan servidores públicos, pues en efecto, la finalidad de su trabajo es la de servir al público, a través del servicio público propiamente dicho o de alguna otra actividad que en sentido estricto no lo es, pero que forma parte de la actividad del Estado, prestada a través de los órganos competentes y en última instancia mediante el trabajo de los servidores públicos”.*²⁴

Robustece lo anterior, el criterio sostenido por Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, al precisar:

“Del análisis del texto constitucional se desprende que el término más genérico que utiliza es el de “servidor público”, con el cual se identifica a toda persona que tenga una relación de trabajo con el Estado, sin distinción del tipo de órgano en que se desempeñe, o del ordenamiento laboral que lo regule toda vez que las relaciones y las responsabilidades a que se refieren son ajenas a las del Derecho Laboral (...)

*Por tanto, el sólo hecho de desempeñar un empleo, cargo o comisión en los órganos del Estado le da calidad de servidor público, ya sea que lo desempeñe como resultado de una elección, un nombramiento de carácter administrativo, un contrato laboral, un contrato civil de prestación de servicios, o una designación de cualquier otra naturaleza”.*²⁵

Sin embargo, los autores citados en las líneas que preceden, hacen la diferenciación entre funcionario público y empleado, toda vez que:

“(...) el funcionario público es aquel que ocupa un grado en la estructura orgánica y que asume funciones de representación, iniciativa, decisión y mando; mientras que el empleado es la persona

²³ Ibidem. Págs. 380-381.

²⁴ Galindo Camacho, Miguel. Op. Cit. Pág. 240.

²⁵ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. Op. Cit. Págs. 205-206.

*que presta sus servicios a la Administración Pública sin facultades de representación, decisión y mando (...)*²⁶

Se podría concluir diciendo, que en nuestra legislación vigente el concepto de funcionario hace referencia a una designación legal, que le atribuye poderes propios de la función que desempeña, en donde su voluntad y la acción trasciende como voluntad y acción del Estado, lo que les hace participar en consecuencia en la formación de una voluntad pública, otorgándoles representatividad ante el pueblo, en tanto que los empleados públicos carecen de atribución designada en la Ley y de poderes propios a la función que desempeñan.

Cabe destacar que, no toda persona que presta servicios al Estado forma parte de la función pública. Por requerimientos actuales, el Estado que parece no tener barreras para realizar cualquier actividad que le interese, se ve obligado a obtener los servicios de personas, a través de distintas formas jurídicas como contratos administrativos y contratos privados, pero sin incorporarlos a su servicio como sus trabajadores.

A fin de precisar cuáles de las personas que prestan servicios al Estado pueden ser considerados trabajadores de éste y cuáles no, debemos tener en cuenta cuatro notas características de los empleados públicos: su incorporación, la regularidad de la relación, su retribución y el sometimiento al Derecho Administrativo:

1) INCORPORACIÓN

Es el acto por el cual la persona física es asimilada al órgano público. Mediante este acto el sujeto se confunde con el propio órgano, pasando a formar parte de él, de tal forma que los actos que realiza le son atribuidos al Estado, como consecuencia de la figura jurídica de la imputación.

La incorporación es el efecto del acto que la doctrina denomina investidura, el otorgamiento de una envoltura especial a favor de una persona, a fin de que pueda llevar a cabo el ejercicio de una competencia, de tal forma que a un determinado individuo se le da la investidura de director, gerente, secretario de Estado, etcétera, en el que se identifican dos fases: la designación y la toma de posesión.

²⁶ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel. Elementos de Derecho Administrativo Primer Curso, Editorial Limusa, Segunda Edición, México, 2002. Pág. 147.

La primera fase tiene lugar, normalmente, mediante un acto de designación (electiva o no), aunque puede deberse también a un hecho puramente físico. La segunda fase de la investidura marca el momento de la asunción efectiva de sus funciones por parte del titular y el comienzo de desarrollo de las mismas, entre nosotros recibe el nombre tradicional de toma de posesión.

2) REGULARIDAD DE LA RELACIÓN

El principio básico parte del hecho de que se trata de empleados que se incorporan al servicio público con una idea de permanencia, como un modo de vida, como una ocupación habitual, lo que excluye aquellas relaciones que desde su origen se plantean con el carácter de eventuales, o para obra y servicios limitados en el tiempo.

3) RETRIBUCIÓN

El desempeño de la función pública, o la participación en su ejercicio, está identificada con el servidor público como un medio de vida de determinado tipo de personas, que hacen de su actividad laboral un medio para subsistir, cuando menos preferentemente, por lo que se incluye en el Presupuesto de Egresos, ya que en los casos en que las plazas no quedan en esta situación, o sus emolumentos se cubren conforme a tarifas, no quedan incluidos en este concepto, al igual que cuando se trata de personas que por mandato constitucional desempeñan labores honoríficas, electorales o censales.

4) SOMETIMIENTO AL DERECHO ADMINISTRATIVO

Consideramos que el funcionario público es aquel que tiene la investidura del órgano, y que, por ello, ocupa un grado en la estructura orgánica y asume funciones de decisión y mando, mientras que el empleado es la persona que presta sus servicios a la Administración sin tales características.

Por lo que, es servidor público toda persona física que desempeña un cargo, un empleo o una comisión de cualquier naturaleza en cualquiera de los tres órganos fundamentales del Estado Federal, o de las entidades federativas, de los Municipios y accesoriamente de los organismos descentralizados, aunque éstos no desempeñan tareas inherentes al ejercicio de la soberanía o a tareas que impliquen facultades de mando o de poder, tomando en consideración que el funcionario es aquel que ejerce las actividades, competencia u "oficios" del órgano, y no la persona que lo auxilia, ya

sea en actividades materiales o técnicas, por ejemplo, la secretaria, la mecanógrafa o el profesionista al que se le encomienda el dictamen de un asunto, pero que la resolución en que se exterioriza no le es atribuida.

No estaría de más precisar hasta qué punto debe considerarse que cualquier participación, del tipo que sea, en el ejercicio de la función pública debe hacer responsable al empleado; o si sería conveniente dirigir la responsabilidad administrativa sólo a quienes tienen la autoridad para decidir y ejercer el poder del Estado; es decir, a los funcionarios, dejando a los demás servidores públicos solamente sujetos al régimen laboral.

I.III.II.- Elementos constitucionales.

La Función Pública se fundamenta en nuestra Constitución desde el 5 de diciembre de 1960 en el artículo 123 constitucional Apartado B, cuando los trabajadores presten sus servicios para los Poderes de la Unión o el gobierno de Distrito Federal, incluyendo, con fundamento en la fracción XIII, a los militares, marinos, Ministerio Público, miembros de los cuerpos de seguridad pública y a quienes se desempeñen en el servicio exterior, quienes serán regulados en las relaciones jurídico-laborales por sus propias leyes. En este artículo, se establecen los derechos individuales que gozan los servidores públicos, mismos que destacan según la fracción correspondiente, a saber:

“ARTÍCULO 123.- *Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley.*

(...)

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

I.- *La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni de tres veces consecutivas;*

II.- *Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;*

III.- Los trabajadores gozarán de vacaciones que nunca serán menores de veinte días al año;

IV.- Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las Entidades de la República;

V.- A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;

VI.- Sólo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario, en los casos previstos en las leyes;

VII.- La designación del personal se hará mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de Administración Pública;

VIII.- Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingreso en su familia;

IX.- Los trabajadores sólo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley.

En caso de separación injustificada tendrá derecho a optar por la reinstalación en su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otra equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;

X.- Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán, asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra;

XI.- La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

a).- Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales; las enfermedades no profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.

b).- En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.

c).- Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

d).- Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.

e).- Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.

f).- Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos;

XII.- Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.

Los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores serán resueltos por el Consejo de la Judicatura Federal; los que se susciten entre la Suprema Corte de Justicia y sus empleados serán resueltos por esta última;

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

El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este Apartado, en términos similares y a través del

organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones; y

Los miembros de las instituciones policiales de los municipios, entidades federativas, del Distrito Federal, así como de la Federación, podrán ser removidos de su cargo si no cumplen con los requisitos que las leyes vigentes en el momento de la remoción señalen para permanecer en dichas instituciones, sin que proceda su reinstalación o restitución, cualquiera que sea el juicio o medio de defensa para combatir la remoción y, en su caso, sólo procederá la indemnización. La remoción de los demás servidores públicos a que se refiere la presente fracción, se regirá por lo que dispongan los preceptos legales aplicables;

XIII bis.- *El Banco Central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente Apartado;*

XIV.- *La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutarán de las medidas de protección al salario y gozarán de los beneficios de la seguridad social”.*

De lo anteriormente señalado, se destaca que dentro del marco constitucional de los servidores públicos se contempla la inamovilidad del salario; la designación de personal mediante sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes; derecho al escalafón, a fin de que los ascensos se otorguen con base en los conocimientos, aptitudes y antigüedad de los trabajadores; derecho a asociarse y fijar los requisitos para acceder a la huelga; derecho a la seguridad social; defensa del trabajo; exclusión de servidores públicos, a saber, los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las Instituciones policiales, mismos que se regirán bajo sus propias leyes, así como inclusión de servidores públicos, como son los que prestan sus servicios en el Banco Central y las entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del Sistema Bancario Mexicano, los cuales regirán sus relaciones laborales con base en lo estipulado en el presente apartado.

En 1963 y con el propósito de reglamentar la aplicación del citado apartado, se expidió la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, la que incorpora expresamente al régimen del apartado B del citado artículo 123 constitucional, a 11 organismos públicos descentralizados y desconcentrados, encontrándose, entre otros, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del

Estado, la Lotería Nacional para la Asistencia Pública, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (artículo 1°).

En nuestra legislación, se puede clasificar a los trabajadores al servicio del Estado atendiendo a diversos criterios. Constitucionalmente como hemos apuntado, la clasificación se basa fundamentalmente en servidores públicos, funcionarios, empleados públicos y trabajadores.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado utiliza igualmente distintos criterios, lo que origina una nueva diversidad de clasificaciones. En primer lugar, de acuerdo con la entidad en la que prestan sus servicios, pueden ser: Federales de los Poderes de la Unión, (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), Estatales y Municipales.

Dentro de la función pública federal, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado introduce en sus artículos 5 y 6, la que consideramos la más importante de las clasificaciones, aquella que cataloga a los trabajadores al servicio del Estado como *“trabajadores de confianza”* y *“trabajadores de base”*. El empleo de la expresión *“trabajadores de confianza”* resulta en realidad muy significativa, indica que quienes merecen esa designación poseen responsabilidad personal para el cumplimiento de la política gubernamental o bien expresa que están muy cerca de poseerla.

La fracción XIV del Apartado A del artículo 123 constitucional remite a la ley reglamentaria para conocer cuáles cargos serán considerados de confianza.

Así, en cumplimiento de dicha fracción constitucional, el artículo 5 de la otrora Ley, enumera a los llamados *“trabajadores de confianza”*, en base a un sistema de calificación, basándose en tres criterios, a saber:

- a) Porque su nombramiento sea hecho directamente por el Presidente de la República o porque su nombramiento o ejercicio requieran la aprobación expresa del mismo;
- b) Por la naturaleza de sus funciones y
- c) Por el órgano al cual se encuentran adscritos.

Caen dentro de tal clasificación los puestos principales de cada dependencia administrativa, desde el Secretario de Estado, hasta el Jefe de un Departamento u Oficina. También se incluyen dentro del grupo, los ayudantes personales y los secretarios particulares de

esos funcionarios, así como el personal especializado. Dicho grupo ocupa todos los puestos administrativos en donde se hace y dirige la política.

La situación legal de estos “*trabajadores de confianza*” resulta *sui generis*, en principio por carecer de una regulación legal de su contexto, constituyendo un auténtico salto al vacío la exclusión que del régimen de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado hace su artículo 8, al referir:

“Artículo 8o.- Quedan excluidos del régimen de esta ley los trabajadores de confianza a que se refiere el artículo 5o.; los miembros del Ejército y Armada Nacional con excepción del personal civil de las Secretarías de la Defensa Nacional y de Marina; el personal militarizado o que se militarice legalmente; los miembros del Servicio Exterior Mexicano; el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras y aquellos que presten sus servicios mediante contrato civil o que sean sujetos al pago de honorarios”. [Énfasis propio].

De tal suerte que, a estos trabajadores solo les sean aplicables principios generales de derecho o bien jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Los trabajadores de confianza presentan una problemática especial, advertimos que no tienen un horario fijo, por lo que normalmente trabajan más horas que el resto del personal, aunque suelen llegar después del inicio normal de las labores; no tienen estabilidad en el empleo porque sólo están protegidos por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en lo referente al salario y las prestaciones de seguridad social, pero para su despido se necesita justificar la causa; su regulación jurídica incluye un régimen de suplencias. Como ventaja primordial, se podría mencionar que en términos generales su salario es mayor que el de los trabajadores.

Según señala Néstor de Buen, en el Primer Anteproyecto de la nueva Ley Federal del Trabajo, “*se utilizó una doble fórmula por una parte se precisó que la categoría del empleado de confianza depende de las funciones y no de la designación que se le dé al puesto*”. Después se hizo una enunciación de los principales puestos de confianza, dando entrada, por último a la analogía y otorgando a la Juntas de Conciliación y Arbitraje una facultad de decisión.

El Licenciado Santiago Barajas Montes de Oca, citado por Miguel Acosta Romero, en el Diccionario Jurídico Mexicano bajo la voz “trabajadores de confianza”, nos indica:

*“El criterio para considerar cuáles actividades y funciones de los trabajadores del Estado caen en el rubro “de confianza” ha sido muy variable y ha atendido más bien a circunstancias de grado en el análisis de los empleos que la naturaleza propia del trabajo, por ejemplo: las autoridades han sido inflexibles en considerar que todos los puestos de inspección deben ser de confianza, aunque en algunos casos el ejercicio del puesto sea de tal naturaleza técnico que resulte indispensable que lo ocupen personas con las calidades personales requeridas para su eficaz desempeño. En otro aspecto, la propia Suprema Corte de Justicia, ha sustentado diversos criterios respecto de la catalogación de los empleos de confianza, con base en el hecho de que si bien es cierto que los servidores públicos en general se encuentran protegidos por una legislación que sustenta avanzados principios sociales, en materia de puestos de confianza constituye una excepción que debe ser rigurosamente atendida, tanto debido a sus efectos limitativos como a la calificación de las funciones que en la propia ley se consignan, en las cuales queda incluida una extensa gama de situaciones que, al quedar aclaradas en el nombramiento que se expide a cada persona, han de ser atendidas en su carácter y contenido”.*²⁷

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado en su artículo 6° considera “trabajadores de base”, por exclusión, a todos los trabajadores no incluidos en la enumeración del artículo 5°. Estos “trabajadores de base” son los únicos inamovibles, no teniendo más límite la inamovilidad que cese justificado del trabajador. Los trabajadores de nuevo ingreso serán inamovibles sino después de seis meses de servicio sin nota desfavorable en su expediente.

De acuerdo con la citada clasificación, misma que es usada de manera común en los textos legales para quienes ejercen la función pública, es decir, *empleados de confianza y empleados de base*, siendo los primeros los funcionarios y los segundos los empleados, se tienen distintos criterios legales para diferenciar a unos y a otros son:

- a) Artículo 123 constitucional apartado B, que al texto dice, los cargos de confianza serán aquellos que determine la ley, mencionado al respecto como parte principal la que deja a salvo los derechos en materia de seguridad social y de salarios de este tipo de empleados.
- b) Artículo 5° de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, donde enlista a aquellos trabajadores que se consideran

²⁷ Acosta Romero, Miguel. Derecho Administrativo Especial, Editorial Porrúa, Tercera Edición, México, Pág. 529.

de confianza, la plantilla presidencial y los que requieran de autorización del Presidente; los que maneja fondos y valores con la capacidad de disponer o tomar decisiones sobre ellos; los secretarios particulares de altos funcionarios por ejemplificar a algunas de las 14 reglas que marca este artículo, dejando por exclusión como se señalan en el artículo 6° de la mencionada ley, a los que se considere de base

- c) Artículo 110 constitucional, que los distingue señalando como empleados de confianza a aquellos cuyas responsabilidades se determinan mediante juicio político y, empleados de base a los que se les sigue el procedimiento común para fincarles responsabilidad.

Lo anterior se robustece con el criterio sostenido por Rafael Martínez Morales, al señalar:

“En nuestro país, el art. 123 constitucional, en su apartado B, fundamenta las relaciones jurídico laborales entre el Estado y sus trabajadores; cuando éstos presten sus servicios para los Poderes de la Unión o bien para el gobierno del Distrito Federal, según expresa el dispositivo al inicio de su texto. Sin embargo, en su fracción XIII bis, el citado artículo incluye a los trabajadores de las instituciones oficiales que prestan el servicio público de banca y crédito, y excluye del régimen, en su fracción XIII, a los militares, marinos, Ministerio Público, miembros de los cuerpos de seguridad pública y a quienes se desempeñen en el servicio exterior, casos estos en los que las relaciones jurídico laborales son reguladas por sus propias leyes.

*En el apartado citado aparecen como bases mínimas los derechos individuales de que gozan los servidores públicos, entre los que destacan: jornada máxima de trabajo (fracción I) y días de descanso por semana (fracción II), 20 días de vacaciones al año como mínimo (fracción III); la fijación, en el presupuesto que corresponda, de los salarios sin que éstos puedan ser disminuidos durante su vigencia (fracción IV); términos en los que serán otorgados los ascensos de acuerdo con un sistema escalafonario (fracción VIII); especificaciones conforme a las que se otorgará la seguridad social (fracción XI), etc. También les reconoce el derecho de asociarse y fija además los requisitos para poder acceder a la huelga, los cuales se expresan de manera tal que prácticamente impiden su ejercicio (fracción. X)”*²⁸

Se piensa que el artículo 123 Apartado B, es la única base constitucional de los trabajadores al servicio del Estado, sin embargo, otros numerales de la Carta Magna lo complementan, pues se refieren a ellos, a saber:

²⁸ Martínez, Derecho Administrativo Tercer y Cuarto Curso, Op. Cit. Págs. 319-320.

- a) Artículo 3° fracción VIII.
- b) Artículo 115 fracción VIII, párrafo segundo.
- c) Artículo 116 fracción V.
- d) Artículo 123, apartado A, fracción XXXI, inciso a) números 8, 9, 18 y 21 e inciso b).
- e) Artículo 123, Apartado B, fracciones XIII, XIII bis y XIV.
- f) Artículo 94.
- g) Artículo 97.
- h) Artículo 99, fracciones VI y VII último párrafo.

Aunado a lo anterior, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, señalan que:

“La regulación de las relaciones laborales entre la Administración Pública Federal y sus servidores, está integrada en varios sistemas, como son:

- A. El formado por el Apartado “A” del artículo 123 Constitucional y la Ley Federal del Trabajo.*
- B. El regulado por el Apartado “B” del artículo 123 constitucional y Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.*
- C. Trabajadores de Confianza*
- D. Los miembros del Servicio Exterior Mexicano.*
- E. Los miembros de las Fuerzas Armadas*
- F. Los cuerpos de seguridad pública, el personal de vigilancia de los establecimientos penitenciarios, cárceles o galeras”.²⁹*

Por lo que podemos concluir que, el estudio de la función pública en nuestro país afronta como problema nodal la amplia gama de regímenes aplicables a las relaciones jurídico laborales que privan entre el Estado y los servidores públicos, complejidad que refleja acentuados contrastes entre aquellos que prestan sus servicios en la realización de la función pública (para el Estado) y acrecienta la distancia que los separa de los trabajadores en general.

I.III.III.- Diferentes formas de contratación.

La situación de los servidores públicos, como parte del órgano, ha generado gran número de controversias, en particular respecto de su incorporación y de la naturaleza de su relación con el Estado, ya que el ingreso al ejercicio de las funciones públicas se produce por la

²⁹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. Elementos de Derecho Administrativo Primer Curso. Op. Cit. Págs. 148-149.

designación que realiza a través de muy diversas formas, y mediante diferentes procedimientos, dependiendo del tipo de trabajo, del nivel en que se desempeñe y del órgano al cual se integre.

La calidad de elemento subjetivo del órgano público, que coloca al individuo en una situación especial respecto del Estado, y crea la llamada "relación de servicios", sólo puede generarse a partir del otorgamiento del cargo mediante un nombramiento, contrato o designación o elección, según el caso, y de la asunción de funciones, como un acto de voluntad que implica la aceptación.

En razón del otorgamiento del cargo y su correspondiente toma de posesión, el individuo queda incorporado al órgano público, como parte esencial de él y, por lo tanto, sujeto a una serie de obligaciones y derechos que integran su **status**, porque su actuación como parte del órgano será la expresión del poder público, independientemente del grado en que participe en su ejercicio.

El Estado, para la realización de sus funciones necesita el elemento personal y como sabido, las actividades estatales tienen diversidad de campo de acción y matices muy variados, lo que trae como consecuencia para la experiencia administrativa mexicana, que se originen toda una gama de ordenamientos que regulan las relaciones entre el Estado y sus servidores.

La pluralidad de regímenes que caracteriza al desempeño de la función pública, así como la polémica doctrinaria existente acerca de la rama del sistema jurídico moderno a la cual pertenece el llamado derecho burocrático, impiden a su vez determinar con claridad la naturaleza jurídica del acto que establece la relación (laboral o no) entre el Estado y los servidores públicos.

Algunos tratadistas sostienen que la función pública implica un contrato de naturaleza administrativa celebrado con el particular que decide desempeñarse como servidor público. Recordemos que los contratos administrativos atienden a un interés público y están sujetos a un régimen de derecho público. Al respecto, se han creado diversas teorías, entre las que se destacan:

1) TEORÍA DEL ACTO UNIÓN

Se conoce como *acto condición*, provisto de un contenido no muy claro. Esta teoría explica la naturaleza jurídica del acto por medio del cual se establece una relación con el Estado y pondera:

- a) En primer lugar la existencia de normas jurídicas previamente creadas para regular la función pública.
- b) Seguidamente, la decisión libre del Estado y del individuo para iniciar una relación de trabajo, conforme a las normas referidas, y
- c) La aplicación de dicho orden jurídico al caso concreto.

De ellos se infiere, la presencia de un acuerdo de voluntades, elemento fundamental de la existencia de la función pública y que con independencia de su denominación, constituye un convenio o contrato desde luego, no de naturaleza civil o administrativo, y a cuyos inconvenientes ya nos hemos referido. Creemos necesario reconocerle al acto que establece una relación laboral entre el Estado y sus trabajadores, una naturaleza ajena a la tradición civilista o administrativa y cual forma parte de una disciplina jurídica autónoma: el derecho burocrático.

2) TEORÍA DEL DERECHO VIGENTE

La naturaleza jurídica del acto que nos ocupa en el presente tema determina la ley misma al regularlo. Criterio que de simplista es anticientífico en virtud de que no todo lo plasmado en un texto legal es técnicamente correcto y es una posición formalista, la cual no puede ser considerada como punto de partida para elaborar un concepto general aplicable a las realidades que pretende explicar.

En todo centro de trabajo se delimitan jerárquicamente las distintas actividades que hacen posible la realización del bien o los servicios deseados, lo que proporciona, justificación de su existencia a la unidad administrativa que le produce, tal reparto no es sino la identificación del trabajo efectivamente desarrollado por cada persona para la elaboración del bien o servicio final.

Este esquema de conducta se ve reproducido en el ámbito gubernamental, el cual presenta la jerarquización de las actividades que les son propias de acuerdo con sus fines, fines que sin ser lucrativos sí tienden a la producción de bienes y servicios destinados a proporcionar determinados satisfactores a su comunidad. En efecto, la burocracia es una organización a la que es aplicable un control jerárquico de sus integrantes, a quienes divide entre los que tienen mando y los que obedecen, los que supervisan y los que ejecutan, los que toman las decisiones y los que las acatan; en una palabra: entre funcionarios y empleados. El control jerárquico a que

nos referimos implica, en la Administración Pública, la subordinación técnica del empleado hacia sus superiores en el cumplimiento de las tareas que le corresponden de acuerdo con la ley.

Este poder jerárquico normalmente se expresa en forma de instrucciones circulares, acuerdos u órdenes dirigidas al inferior o bien al supervisor, sancionar, autorizar o modificar sus actos conforme a la ley.

Rafael Martínez Morales citando a diversos autores, hace el siguiente señalamiento:

“Según Rafael BIELSA, la diferencia sustancial consiste en que la designación del funcionario constituye un encargo especial o una delegación transmitida por la ley y en cambio, la del empleado supone un complemento al desempeño de la función pública mediante el servicio que presta al estado. Es en ese tenor que para BIELSA el funcionario expresa la voluntad estatal y los empleados sólo se ocupan de examinar, redactar y controlar documentos, realizar cálculos y trámites o desarrollar cualquier otra actividad aún que no implique representación alguna del Estado.

(...)

*Lo que resulta claro es la existencia de una distinción ya que, en nuestro caso, no podemos considerar que exista igualdad de condiciones entre un secretario de Estado y un archivista, lo que de hecho conlleva la necesidad de aplicarles regímenes jurídicos diferentes, de acuerdo con las responsabilidades que caracterizan a cada uno de ellos en el cumplimiento de la función pública”.*³⁰

La forma para iniciar la relación entre el Estado y sus servidores públicos está constituida por **el nombramiento**, el cual podemos definir como el *“acto jurídico formal en cuya virtud la administración pública designa a una persona como empleado o funcionario y la somete al régimen conocido como función pública”*. Entendiendo al nombramiento como el acto final del procedimiento de designación iniciado con la selección de candidatos a un cargo público, basados en sistemas que fijan los requisitos específicos para el buen desempeño.

El nombramiento es el medio más usual por el que el Estado se allega la prestación de los servicios personales necesarios para realizar sus funciones; en torno a él, se ha ventilado una larga

³⁰ Martínez, Derecho Administrativo Tercer y Cuarto Curso. Op. Cit. Págs. 356-357.

disputa entre quienes lo consideran como un acto administrativo y los que lo catalogan como contrato, bástenos señalar por el momento que es el punto de partida de la relación entre el Estado y sus trabajadores, es decir, que da origen al derecho burocrático propiamente dicho.

La nota confirmatoria que ubica al nombramiento como el acto jurídico por cuyo medio predominantemente se inicia una relación de función pública entre el Estado y los trabajadores a su servicio, nos la proporcionan los artículos 3º y 12 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (llamada Ley burocrática), al disponer:

“ARTÍCULO 3.- Trabajador es toda persona que preste un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales”.

“ARTÍCULO 12.- Los trabajadores prestarán sus servicios en virtud de nombramiento expedido por el funcionario facultado para extenderlo o por estar incluidos en las listas de raya de trabajadores temporales, para obra determinada o por tiempo fijo”.

Existen tipos de nombramiento para designar a los servidores públicos, entre ellos destacan:

- a) Por medio de sufragio directo, aquellos que fueron elegidos por el voto directo del ciudadano, como son: El Presidente de la República cada seis años (artículo 81 constitucional); los Gobernadores estatales, de conformidad a sus respectivas legislaciones (artículo 116 constitucional); Senadores y Diputados, sean éstos federales o locales, inclusive los integrantes de la Asamblea en el Distrito Federal (artículos 51, 56 y 122 constitucionales); los funcionarios de los Ayuntamientos, constituidos por Presidente Municipal, Regidores y Síndicos (artículo 115 constitucional); el Jefe de Gobierno, desde el 2000, los Delegados Políticos del Distrito Federal y Miembros de los comités vecinales en el Distrito Federal.
- b) Por decisión de funcionario, donde un funcionario de rango superior decide a quien otorgar el nombramiento en atribución de sus facultades, mismo que tiene su ejemplo típico con lo dispuesto por la fracción II del artículo 89 de la Constitución Federal que le otorga al Presidente de la República la facultad para:

“(...) nombrar y remover libremente a los secretarios de despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la constitución o en las leyes”.

- c)** Por decisión de otras autoridades gubernamentales, como lo es el caso de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, donde surge una terna propuesta por el Jefe del Ejecutivo, seguida de la selección hecha por la Cámara de Senadores (artículo 96 constitucional), está el nombramiento de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, por parte del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, nombramiento que requiere la aprobación de la Asamblea Legislativa (artículo 122 constitucional).
- d)** Por medio de sufragio indirecto, casos previstos en el artículo 84 constitucional como lo es el cargo de Presidente provisional, interino o sustituto.

Aun cuando haya sido ubicada la función pública dentro del texto legal que norma la materia del Derecho del Trabajo, se observan marcadas diferencias respecto a las disposiciones aplicables a la relación que se da entre los trabajadores en general y sus patrones; ello en atención a que en este caso el empleador es el Estado, cuya finalidad social es totalmente diversa de la de los medios privados de producción y no persigue el propósito de lucro que caracteriza a éstos.

Una vez establecido el vínculo jurídico laboral entre el servidor público y el Estado, por medio de los titulares de sus dependencias y entidades, ambos se ven sometidos al régimen legal que enmarca a la función pública, a la que, en virtud de las particularidades que la caracterizan, no le puede ser aplicada la misma normatividad dirigida a los trabajadores en general.

Dicha relación de trabajo está conformada por el conjunto de derechos y obligaciones que derivan para el Estado y sus servidores. La relación de trabajo implica:

- a)** El acuerdo de voluntades entre el Estado y sus trabajadores
- b)** Un nombramiento hecho por autoridad competente
- c)** La aplicación del estatuto al servidor público
- d)** Los efectos de la relación de trabajo.

Existen diversas leyes que dan las bases que regirán esa relación como son: la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; Ley Orgánica del Instituto de Seguridad y Servicio Social de los Trabajadores del Estado; y se aplican a estas relaciones lo relativo al Presupuesto de Egresos de la Federación y del Distrito Federal.

El artículo 15 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado dispone que los nombramientos deben contener: nombre, nacionalidad, edad, sexo, estado civil y domicilio, los servicios que deban prestarse, los que se determinarán con la mayor precisión posible, el carácter del nombramiento: definitivo, interino, provisional, la duración de la jornada de trabajo, sueldo y demás prestaciones.

El nombramiento aceptado obliga a cumplir con los deberes inherentes al mismo y a las consecuencias que deriven conforme a la ley, al uso y la buena fe. El nombramiento de los empleados de confianza debe contener casi todos los datos y requisitos que el del empleado de base, dependiendo del rango del funcionario.

- EFECTOS DE LA RELACIÓN DE TRABAJO

1. Por parte del trabajador. Éste se pone a disposición del Estado y así este último utilice los servicios o prestaciones determinados en la Ley Burocrática y el nombramiento.

2. Por parte del Estado. Le permite al trabajador que desempeñe el empleo para que pueda obtener ventajas económicas inherentes al igual que tiene la facultad de exigirle el desempeño de las funciones a que está obligado ya que de no ser así, éste incurrirá en responsabilidad

- DEBERES QUE SE DESPRENDEN DE LA RELACIÓN DE SERVICIO

1. La rendición de protesta de cumplir la Constitución y las leyes que de ella emanen, al momento de entrar en función.

2. Ejercer los servicios que implica el cargo, pero debe ser personalmente.

3. Residir en el lugar donde se llevará a cabo dichos servicios.

4. La obediencia jerárquica.

5. Guardar respeto a sus superiores e inferiores y comportarse con decoro.
6. Guardar la confidencialidad de los datos, informes y conocimientos de que se entere al prestar el servicio.
7. Debe prestar a su trabajo el cuidado, atención y eficiencia para el buen funcionamiento de la administración pública.
8. Lealtad a la Nación.

- **CARÁCTER DE LOS NOMBRAMIENTOS**

Su fundamento legal lo encontramos en el artículo 15 fracción III de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, éste se refiere al contenido de los nombramientos, a saber:

1. *Definitivos*. Cuando son permanentes las labores que va a realizar el trabajador. Y estos nombramientos son otorgados libremente por los titulares de las dependencias, esto es, tratándose de plazas o puestos de última categoría o de nueva creación con motivo de las vacantes que ocurriesen. Los nombramientos definitivos se otorgarán por ascenso a los trabajadores que obtengan mejores calificaciones por medio del escalafón respectivo.
2. *Interinos*. Se otorgan éstos para ocupar plazas vacantes temporales que no se excedan de seis meses. Y éstos se originan con motivo de las licencias sin goce de sueldo que se les concede a los trabajadores por razones de carácter personal. Su fundamento legal lo encontramos en el artículo 63 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.
3. *Provisionales*. Éstos son cuando se expiden conforme al procedimiento escalafonario respectivo a un trabajador, y debe ocupar éste una vacante temporal mayor de seis meses.
4. *Por tiempo fijo*. Son los que se expiden con fecha precisa de determinación de trabajos eventuales o de temporada.
5. *Por obra determinada*. Éstos son los otorgados para realizar tareas directamente ligadas a una obra determinada y por su naturaleza no es permanente. Su duración será mientras se realice la obra materia de dicho nombramiento.

Los nombramientos de los trabajadores de base son caracterizados por su definitividad y consiguen ésta después de transcurridos seis meses de servicio.

Respecto a las diversas formas de contratación de los servidores públicos, Miguel Acosta Romero manifiesta que:

“Así la relación de trabajo Estado-empleado, además de que no están en un mismo plano las partes involucradas, se distingue básicamente de la relación de trabajo común, en que los derechos y beneficios de los trabajadores al servicio del Estado deben ser compatibles con el cumplimiento eficaz de la función pública.

*Evidentemente, los funcionarios públicos al encarnar la misión suprema de la conservación del orden social y jurídico, forman una parte importante del gobierno y sus aspiraciones de grupo no pueden estar por encima del Estado, porque se daría una confrontación indisoluble, quebrantando la legitimidad integradora del propio Estado”.*³¹

Y por otra parte, Narciso Sánchez Gómez, citando a Miguel Acosta Romero señala:

*“(…) creemos que el acto de nombramiento es un acto materialmente administrativo (no formalmente administrativo, pues los Poderes Legislativo y Jurisdiccional pueden nombrar a sus servidores), pero pensamos que además de encontrarse dentro del rubro general del acto administrativo, comparte otras características que lo individualizan y le dan perfiles propios. Además de tratarse de un acto materialmente administrativo sostenemos que se trata de un acto de aplicación de las normas generales (...) para que la situación in abstracto ya prevista por las normas sea aplicable al trabajador”.*³²

Gabino Fraga, citado por Narciso Sánchez Gómez, en relación a la naturaleza del nombramiento refiere que:

“El acto de nombramiento o de investidura para un cargo público no es ni un acto unilateral, ya que no se puede imponer obligatoriamente, ni un contrato, porque él no origina situaciones jurídicas individuales. Entonces es necesario considerarlo como un acto diverso cuyas características son: las de estar formado por la concurrencia de las voluntades del Estado que nombra y del particular que acepta el nombramiento, y por el efecto jurídico que lo origina dicho concurso de voluntades, que es, no el de fijar derechos y obligaciones del Estado y del empleado, sino el de acondicionar la aplicación a un caso individual (el del particular que ingresa al servicio) de las disposiciones legales preexistentes que fijan en forma abstracta e impersonal los

³¹ Acosta Romero, Miguel. Op. Cit. Pág. 537.

³² Sánchez Gómez, Narciso, Op. Cit. Pág. 383.

derechos y obligaciones que corresponden a los titulares de los diversos órganos del Poder Público".³³

Resumiendo, nuestro criterio sobre la naturaleza jurídica del nombramiento, es el acto por el cual nace la relación entre el Estado y sus servidores, pensamos que es un **acto materialmente administrativo**, que permite la aplicación de las leyes conducentes, al personal, y en el cual concurren las voluntades del Estado y el servidor.

Asimismo, encontramos las características de la relación laboral entre el Estado y sus servidores:

1. El empleado público se introduce a la relación jurídica mediante un **acto condición**, significándose con esta expresión que el acto condiciona la aplicación de una situación general, impersonal y objetiva a un caso concreto. Así el nombramiento, que es el acto, condiciona la habilitación de un ciudadano para ocupar un cargo público y cuya designación está prevista en las leyes.
2. No es un contrato de trabajo, porque no regula actividades correspondientes al capital y del trabajo como factores de la producción, porque las funciones encomendadas al Estado no persiguen un fin económico, sino un objetivo de control que se incrusta en las actividades particulares de los miembros de la sociedad.
3. La relación Estado-empleado se caracteriza por un régimen de imperatividad, sin descuidar los derechos fundamentales de los trabajadores, porque el Estado, una de las partes del vínculo jurídico, actúa como soberano.
4. La naturaleza jurídica de la relación Estado-empleado es de tipo administrativo con matices laborales, en virtud de que el derecho constitucional y laboral le han impreso a dicha relación un tratamiento peculiar que ha transformado su índole primitiva.

³³ Ib. Pág. 383.

CAPÍTULO II.

MARCO JURÍDICO DEL SERVIDOR PÚBLICO.

II.I.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

II.II.- Ley Federal de los Trabajadores al Servicios del Estado.

II.III.- Ley del Servicio Profesional de Carrera.

II.IV.- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

II.I.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Constitución es la espina dorsal del Derecho Administrativo, toda vez que de ella derivan normas jurídicas y principios que establecen lineamientos imperativos, a los que debe ajustarse toda la actuación estatal, tanto en la producción de normas jurídicas generales (leyes y reglamentos), como en su ejecución, al dictar actos concretos, generadores de normas jurídicas individualizadas. En esta medida, la Constitución representa la base del sistema jurídico mexicano; por ello, toda legislación y la actuación de las autoridades deben estar acordes a las directrices que ella establece, ya que en caso contrario carecerían de la obligatoriedad necesaria.

Así tenemos, que la Constitución regula el poder público, estableciendo la estructura del Estado (artículos 40, 49), la competencia de sus órganos: ejecutivo (artículos 80, 89), legislativo (artículos 73, 79) y judicial (artículos 94, 103, 104, 107); la existencia de la Administración Pública (artículos 90, 91, 92, 93); y por otra parte, establece las garantías, derechos fundamentales o derechos públicos subjetivos de los gobernados (artículos 1 a 28).

Asimismo, encontramos que la Administración Pública Federal, como órgano, está establecida en el artículo 90 constitucional, y como función está prevista en diversas disposiciones, entre las que destacan algunas fracciones del artículo 89, que al señalar las facultades del Poder Ejecutivo prevé la facultad reglamentaria del Presidente de la República y sus facultades de administración del gobierno federal.

De lo anterior, tenemos que la Constitución representa la fuente de mayor fuerza de todo el sistema jurídico y, por tanto, del Derecho Administrativo, ya que todas las normas administrativas y las relaciones que regula están sometidas a su poder.

Por lo que, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, señalan:

“Toda la administración pública y toda la actividad administrativa deben estar necesariamente sometidas al amplio marco que prefijan los principios y las normas constitucionales, como condición fundamental para su validez, obligatoriedad y eficacia, debiendo insistir en que no son fuentes sólo normas vigentes que componen el

*ordenamiento constitucional, sino también los principios constitucionales que resultan de éste, y le sirven de orientación y apoyo, o están implícitamente comprendidos en sus términos”.*¹

Uno de los temas más importantes con respecto a la aplicación eficiente del orden jurídico, en especial por las autoridades administrativas y servidores públicos, es precisamente el del control de la actuación de los servidores públicos y, en su caso, el fincamiento de responsabilidades.

El marco normativo de la responsabilidad administrativa lo componen fundamentalmente, la propia Constitución en su Título Cuarto denominado “De las responsabilidades de los Servidores Públicos”, creado mediante la reforma del 28 de diciembre de 1982, dentro del marco de lo que se denominó en ese momento la “renovación moral de la sociedad”, atendiendo a una insistente demanda de la comunidad por terminar con la corrupción generalizada.

En ese marco se diseñó el nuevo régimen de responsabilidades de los servidores públicos, que establecen con precisión cuatro tipos de responsabilidades: la política (artículo 109 fracción I constitucional), la administrativa (artículos 109 fracción III y 113 constitucionales), la civil (artículo 111 constitucional) y la penal (artículo 109 fracción II constitucional).

El primer documento constitucional mexicano (el de Apatzingan), consecuente con su ideal democrático, estableció la responsabilidad de los funcionarios y la manera de hacerla efectiva. Este principio, fundamental en un estado de derecho, fue recogido por la Constitución de 1824 y por la de 1857, en donde se estableció un título especial para regular esa responsabilidad y determinar la competencia de los órganos ante quienes se exigía.

La Constitución de 1917 acogió en los siete artículos que integran el Título Cuarto dos principios fundamentales: el de la igualdad ante la ley de todos los habitantes de la República y el de “la responsabilidad de todos los servidores públicos”, así como “el procedimiento para juzgarlos y la penalidad respectiva”.

¹ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. Op. Cit. Pág. 68.

La exposición de motivos que acompañó a la iniciativa de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1982, comienza con estas palabras:

“La libertad individual para pensar y hacer es cuestión de cada quien. No corresponde al Estado tutelar la moralidad personal que la inspira. Pero el Estado tiene la obligación ineludible de prevenir y sancionar la inmoralidad social, la corrupción. Ella afecta los derechos de otros, de la sociedad, y los intereses nacionales. Y en el México de nuestros días, nuestro pueblo exige con urgencia una renovación moral de la sociedad que ataque de raíz los daños de la corrupción en el bienestar de su convivencia social”.

Es de señalarse que, el régimen anteriormente vigente fue respetado en lo general, eliminándose y reformándose, sólo aquellos puntos en que se prestaba a confusiones, y realizándose un cambio importante en cuanto a la denominación de los propios sujetos de la responsabilidad, que antes era la de funcionarios públicos, y pasó a ser la de servidores públicos, a fin de que desde la denominación se estableciera una idea no de privilegio, sino de servicio, así como el desarrollo de un régimen específico y más detallado de la responsabilidad administrativa.

El **artículo 108** de la Carta Magna, además de precisar el concepto de servidor público federal, ordena que las constituciones de cada Entidad Federativa de la República hagan lo propio, y establezcan el régimen de responsabilidades en que pueden incurrir, apoyándose en los términos de esta reforma a la Constitución Federal.

También señala que, el Presidente de la República sólo podrá ser acusado, en tanto desempeñe ese alto cargo, por traición a la patria y delitos graves del orden común. Se trata así de proteger al Jefe del Estado y la alta magistratura que desempeña. Al hacerlo se defiende la estabilidad social y política del país.

Establece que los altos funcionarios locales, además de quedar sometidos a los principios estatuidos por la Constitución de su Entidad Federativa y las demás leyes aplicables respecto a las responsabilidades en que pudieran incurrir en el desempeño de su puesto, y mientras lo ejerzan, deben responder por violaciones cometidas a la Constitución y a las leyes federales, así como por el empleo indebido de los fondos y recursos federales que suelen manejar en virtud de sus cargos.

El **artículo 109** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos refiere varios temas, en primer lugar establece la obligación a cargo del Congreso Federal y de las legislaturas locales, cada uno dentro de su respectiva competencia, legislar sobre las responsabilidades de los servidores públicos y las sanciones a que se hagan acreedores. El Congreso de la Unión la expidió ya, y apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1982, bajo el nombre de Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En segundo término, clasifica las responsabilidades que pueden cometer los servidores públicos en tres categorías: políticas, penales y administrativas. Los procedimientos a que se verán sometidos quienes incurran en alguno de los tres tipos de responsabilidad, es importante resaltar la independencia existente entre los tipos de responsabilidad, ya que cada uno puede surgir sin necesidad de que se den los otros. Sin embargo, como es principio de derecho que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo acto en juicios de la misma naturaleza (principio de la cosa juzgada), cuando un servidor público es condenado o absuelto en el juicio político puede quedar sometido a proceso penal o juzgado por responsabilidad administrativa.

En tercer lugar, se refiere al enriquecimiento ilícito de los servidores públicos, es decir, a aquellos casos en que se adquirieron por sí mismos o por intermedio de otros, bienes que aumenten su patrimonio, riqueza cuyo origen no puedan justificar. En tales casos, la legislación penal configurará los delitos y establecerá las sanciones a las conductas ilegales y los servidores infieles quedarán sujetos a los procedimientos penales, en virtud de los cuales, de ser declarados culpables, se les podrán imponer penas, entre ellas el decomiso de sus propiedades.

Por último, establece que cualquier persona, bajo su exclusiva responsabilidad y aportando las pruebas necesarias, podrá denunciar ante la Cámara de Diputados las conductas a su entender ilícitas de cualquier servidor público.

Ahora bien, el **artículo 110** consagra las bases del juicio político que procede contra servidores públicos por las faltas y omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales y el buen despacho de sus funciones, señalando que servidores públicos pueden ser sujetos a él, las sanciones aplicables y precisa los procedimientos correspondientes para la aplicación de éstas.

De esa guisa, el **artículo 111** establece los principios rectores del llamado juicio de procedencia o desafuero, señala qué servidores públicos gozan de fuero constitucional, en razón del alto cargo que desempeñan. El fuero significa *inmunidad* y no *impunidad*, esto es quienes la poseen también están sujetos a los procedimientos y penas establecidos por las leyes, pero antes de que sean consignados ante las autoridades penales competentes y sujetos a proceso se requiere un acto previo y especial: el juicio de procedencia.

Asimismo señala que, cualquier servidor público, independientemente de cuál sea su rango, sin que se requiera juicio de procedencia, podrá ser demandado en juicios del orden civil. Es decir, el fuero constitucional funciona como salvaguarda y otorga inmunidad a quien goza sólo ante la posibilidad de un juicio penal, pero no ante cualquier otro tipo de controversias.

Finalmente, los dos últimos párrafos de este artículo establecen criterios judiciales sobre la sanción penal y la cuantía de la sanción económica que se le pueden imponer a los reos. Los elementos que el juez debe tener en cuenta, en el caso de delitos patrimoniales, son: si hubo beneficio económico para el servidor infiel, si con su conducta causó daños o perjuicios a otros y cuál fue el monto de unos y otros.

Dentro del **artículo 112** del cuerpo legal referido se robustece lo referente al fuero constitucional, en el sentido de que éste solo protege al servidor público mientras desempeñe alguno de los puestos enumerados en el artículo 111 constitucional. Por eso, si comete un delito cuando estuviere por algún motivo separado de su cargo, no requeriría juicio de procedencia ante la Cámara de Diputados y podrá ser juzgado sin más trámites por las autoridades penales competentes.

En esa tesitura, el **artículo 113** precisa que los servidores públicos podrán incurrir en responsabilidades administrativas. La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, señala las obligaciones de todo servidor público en cuanto a la legalidad de sus actos, la honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que debe observar todos los días en el desempeño de su trabajo.

Precisa qué actos u omisiones son causa de esa responsabilidad y establece quienes pueden incurrir en ella, qué sanciones son

aplicables y cuál es el procedimiento para imponerlas y qué autoridades sustanciarán estos juicios.

Salvo que la ley declare lo contrario, todas las acciones prescriben, es decir, sólo pueden ser ejercidas durante cierto lapso que fijan las leyes. Se entiende por acción la facultad que poseen las personas (físicas o jurídicas) de promover juicios antes las autoridades competentes. De acuerdo con lo establecido en el **artículo 114**, las acciones para enjuiciar a los servidores públicos tienen distinto tiempo de prescripción.

II.II.- Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El artículo 123 constitucional establece las garantías más importantes para los trabajadores, mismo que comprende dos partes: en la primera (Apartado A) se reglamentan las relaciones laborales entre trabajadores y patrones. La segunda (Apartado B) se refiere a esas mismas relaciones cuando se establecen entre los Poderes de la Unión o el gobierno del Distrito Federal y los servidores públicos. La ley reglamentaria del Apartado B es la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Respecto de los antecedentes antes de la publicación de esta Ley encontramos que los titulares del Poder Ejecutivo nombraban y removían libremente al personal de la Administración Pública mexicana. Abundando en ese sentido, Andrés Serra Rojas, indica que:

“Como no existían disposiciones en contrario en la Constitución, ni se disponía de una ley del servicio civil, los nombramientos y remociones se hacían libremente y en la mayor parte de los casos en forma injusta.

Cada renovación del Ejecutivo Federal significaba una remoción general del personal administrativo, el cual no gozaba de ningún derecho para permanecer en sus puestos”²

² Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Pág. 369.

Tal situación generaba que, con cada renovación del Ejecutivo Federal ello implicaba el cambio de todo el personal administrativo, lo que conllevaba a problemas en virtud de que la falta de conocimientos y experiencia derivaba en el atraso de los asuntos administrativos.

Ante los reclamos del interés público fue necesario que el Congreso de la Unión se viera obligado a examinar y aprobar un proyecto de reformas y adiciones que complementara y perfeccionara algunos aspectos de la ley vigente en ese momento.

El 5 de diciembre de 1960, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la adición al artículo 123 de la Constitución referente a un apartado B con diversas fracciones las cuales son la base de la situación de la Función Pública, promulgándose y publicándose la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del artículo 123 Constitucional Apartado B en el Diario Oficial de la Federación del 28 de diciembre de 1963.

Dentro de los principios consagrados en la referida Ley, se encuentra la seguridad social de esos trabajadores, la cual está a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y normado por una ley distinta a la del Seguro Social, asimismo para resolver los conflictos entre el empleado público y el Estado existe un Tribunal de Arbitraje, diferente a las Juntas establecidas para dirimir los surgidos entre patrones y obreros.

Asimismo, se crea un fondo nacional para la vivienda con el fin de proporcionar ésta a los empleados públicos a fin de atender a una necesidad humana básica: vivir en una casa cómoda e higiénica.

Cabe señalar que, con motivo de la derogación del párrafo quinto del artículo 8 constitucional (Diario Oficial de la Federación del 27 de junio de 1990), se permitió la reprivatización bancaria, se modificó la fracción XIII bis apartado B del artículo 123 constitucional, a fin de que las relaciones laborales de los bancos particulares y del Banco Obrero estarán regidos por lo señalado en el Apartado A del citado precepto constitucional, mientras que los trabajadores del sistema bancario público, estarán sujetos al apartado B (nueva fracción XIII bis).

II.III.- Ley del Servicio Profesional de Carrera.

En México ha sido instituida la carrera administrativa con el nombre de “*servicio profesional de carrera*”, esta ha sido conocida tradicionalmente como servicio civil. Se trata de una institución de Estado precedida por experiencias singulares, como el caso del servicio profesional electoral del Instituto Federal Electoral y, más antiguamente, en el servicio exterior.

La aparición del servidor público de carrera es temprana en la historia de la humanidad. Sin embargo, en su carácter plenamente público, es obra de la ampliación del sufragio y el avance de la democratización. Consiguientemente, uno de los alicientes más poderosos del establecimiento de carreras públicas fue el abandono de antiguo privilegios.

El servidor público de carrera, es aquel que independientemente de su denominación, está normado por un régimen de función pública bajo una ley específica de derecho público o mediante disposiciones equivalentes, y asumen actividades enmarcadas en los intereses primordiales del Estado. No se trata de todos los empleados y trabajadores del Estado, si no de aquellos que desempeñan funciones esenciales que le atañen al Estado.

Otro rasgo que debe ser resaltado es que su labor se realiza de manera permanente a través de una carrera administrativa, la carrera exige su profesionalización, y está se basa en la formación y perfeccionamiento continuos.

A partir de la expedición de la Ley que establece el Servicio Profesional de Carrera, se alteró profundamente una disposición constitucional: la del Presidente de la República para nombrar y remover libremente a los Secretarios de Despacho y demás empleados de la Unión.

En lo que respecta a la responsabilidad administrativa, entre las causas que la originan se encuentran las deficiencias en el desempeño de labores. Las sanciones para quienes incurran en ésta, son suspensión, destitución e inhabilitación, así como sanciones económicas. Con la Ley del Servicio Profesional de Carrera se cuenta con los mecanismos e instituciones que permitan detectar las deficiencias en el desempeño.

La otrora Ley implica una transformación en el orden jurídico y régimen administrativo. En primer lugar, impacta en el concepto de servidor público, asimismo establece procesos de selección inéditos y un sistema institucional que norma los concursos de ingresos. Cabe señalar que, la ley de referencia ha omitido el establecimiento del centro de enseñanza de administración pública, tal como lo manda la Constitución, y que debe ser una escuela instituida por el Ejecutivo Federal.

Asimismo, se escogió la analogía de los cargos al catálogo y los mandos de la administración pública, lo que producirá un Servicio Profesional de Carrera con poco espíritu de cuerpo.

En dicha Ley, se optó por llamar *servicio profesional de carrera* al conjunto de funcionarios que la integrarán, es decir, se trata de un conjunto de funcionarios públicos cuya profesión es el ejercicio de la administración pública. Así tenemos que dicho funcionario debe ser formado con el propósito de dirigir, coordinar y controlar a una multitud de personas para de tal modo realizar los fines del Estado.

Por lo que podemos concluir que, el Sistema de Servicio Profesional de Carrera es un mecanismo para garantizar la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y con el fin de impulsar el desarrollo de ésta para beneficio de la sociedad.

II.IV.- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Uno de los temas más importantes con respecto a la aplicación eficiente del orden jurídico, en especial por las autoridades administrativas y servidores públicos, es precisamente el del control de la actuación de los servidores públicos y en su caso el fincamiento de responsabilidades.

El marco normativo de la responsabilidad administrativa lo componen la propia Constitución en su Título Cuarto y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (derogada), dentro de lo que se denominó en su momento como la “renovación moral de la sociedad”, atendiendo a una insistente demanda de la comunidad por terminar con la corrupción generalizada.

Dentro de la exposición de motivos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, del 6 de abril de 2001, se encuentran argumentos respecto de la corrupción y como la misma incide en los ámbitos políticos y sociales, haciendo distinción entre la corrupción política y la administrativa, en virtud de que la primera puede considerarse como la más grave ya que alcanza la esfera en donde se definen los asuntos que conciernen o afectan a los miembros de toda una comunidad, Mientras que, la corrupción administrativa comprende el conjunto de situaciones relacionadas con las violaciones normativas y los abusos que comete un servidor público en un cargo oficial, en beneficio propio o de terceros.

De esa guisa, se considero necesario modificar el régimen de responsabilidades en el servicio público a efecto de afianzar su proceso de sistematización y perfeccionamiento iniciado en 1982; lo anterior, se concretizaría estableciendo en un solo ordenamiento jurídico la responsabilidad administrativa de los servidores públicos y en otro los juicios políticos y las declaraciones de procedencia, así como crear el Registro Público de Servidores Públicos Sancionados, fortalecer a la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (hoy Secretaría de la Función Pública) para investigar y sancionar a los servidores públicos que violen los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones así como ampliar los plazos de prescripción para sujetar al procedimientos a los servidores públicos.

Razón por la cual el 13 de marzo de 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la **Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos**, la cual derogó los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal; por lo que, las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local del Distrito Federal.

CAPÍTULO III.

SISTEMA DE RESPONSABILIDADES DEL SERVIDOR PÚBLICO.

III.I.- Responsabilidad administrativa.

III.II.- Responsabilidad política.

III.III.- Responsabilidad penal.

III.IV.- Reparación del daño.

III.I.- Responsabilidad administrativa.

Al comenzar a hablar del sistema de responsabilidades del servidor público, es necesario considerar el artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual es del tenor literal siguiente:

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

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.

(...)

Cualquier ciudadano bajos su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo”.

Ahora bien, y comenzando con la responsabilidad administrativa, se hace necesario por principio de cuentas definir qué es un procedimiento administrativo, así tenemos que el Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, lo define de la siguiente manera:

*“(...) aquel conjunto de normas jurídicas sistematizadas, que tienen como finalidad la regulación de la relación entre una autoridad y un particular, o de una autoridad y otra autoridad distinta que se deriva de los efectos de un acto administrativo”.*¹

¹ Castrejón García, Gabino Eduardo. Derecho Procesal Administrativo. Cárdenas Editor Distribuidor. México 2001. Pág. 190.

De esa manera, y sólo como referencia de lo que es un acto administrativo, de igual forma tenemos que el Doctor Castrejón García refiere:

“(...) el Acto Administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones; es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general”²

En efecto, y para complementar lo anterior podemos señalar que el Maestro Andrés Serra Rojas precisa:

“El procedimiento administrativo, por lo tanto, es un elemento formal del acto administrativo que denomina la casi totalidad de la acción administrativa. Es la forma actuante de la Administración Pública”³

Por otra parte, Miguel Galindo Camacho, al hablar sobre el concepto de responsabilidad administrativa, comenta lo que a continuación se expone:

“(...) un funcionario o empleado público incurre en responsabilidad administrativa cuando el acto u omisión que realiza tiene solamente efectos en el ámbito interno de la Administración Pública y no afecta, en consecuencia, la esfera jurídica de los particulares. En este caso, por la comisión de faltas administrativas da lugar a que el superior jerárquico del infractor sea el que imponga la sanción correspondiente, de acuerdo con los procedimientos administrativos previamente establecidos en la ley de materia”⁴

En esa tesitura, de los conceptos vertidos en párrafos anteriores podemos desprender que un procedimiento administrativo es el conjunto de actos procesales contemplados en una disposición jurídica aplicable al caso concreto, siendo en este caso la Ley Reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que tiene dentro de sus finalidades primordiales determinar la **responsabilidad administrativa** de los servidores públicos que hayan incurrido en deficiencias en el empleo, cargo o comisión que desempeñe como parte de la Administración Pública Federal, a fin de salvaguardar los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben de regir en el servicio público.

² Castrejón, Derecho Administrativo Tomo I. Op. Cit. Pág. 345

³ Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. Pág. 261.

⁴ Galindo Camacho, Miguel. Op. Cit. Pág. 271.

Es indispensable dejar en claro, que no es propiamente el procedimiento administrativo de responsabilidades contenido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos lo que se cuestiona en el presente trabajo, sino que lo es su aplicación a los Médicos Residentes, particularmente del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, toda vez que éstos no deben ser considerados como servidores públicos, lo cual se demostrará posteriormente, debido a que se encuentran en etapa de adiestramiento en dicho Instituto.

No se debe pasar por alto, que el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se encuentra integrado por cuatro tipos de variantes: la responsabilidad penal, la responsabilidad civil, la responsabilidad política y la responsabilidad administrativa, al respecto, Luis Humberto Delgado Gutierrez y Manuel Lucero Espinosa señalan:

“La omisión al cumplimiento de las obligaciones que impone a los servidores públicos la función pública, puede dar lugar a cuatro tipos de responsabilidad:

La responsabilidad penal que se prevé en el título X del Código Penal Federal, establece once delitos en los que pueden incurrir los servidores públicos y que son: ejercicio indebido de servicio público, abuso de autoridad, coalición de servidores públicos, uso indebido de atribuciones y facultades, concusión, intimidación, ejercicio abusivo de funciones, tráfico de influencia, cohecho, peculado y enriquecimiento ilícito.

En el caso de que algunos funcionarios tengan la protección constitucional, anteriormente denominada “Fuero”, como requisito de procedencia para poder ser procesado, de acuerdo con lo establecido por los artículos 109, fracción II y 111 constitucionales, así como el capítulo III del Título II de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, será necesaria la declaratoria de procedencia que dicte la H. Cámara de Diputados.

La responsabilidad civil se prevé como el daño que causen los funcionarios a los particulares, cuando obren en el ejercicio de sus funciones. Este daño puede ser económico, y consistir en la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio; o bien, daño moral, entendiéndose por éste la afectación que una persona sufre en sus sentimientos, afectos, creencias, decoro, honor, reputación, configuración, vida privada y aspecto físico, o bien en la consideración que de sí mismo tienen los demás. La responsabilidad civil se exigirá de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 1916 y 1928 del Código Civil Federal.

*También existe la responsabilidad de naturaleza civil para con el Estado, que es aquella en la que incurren los funcionarios y empleados, por sus actos u omisiones de los que resulten un daño o perjuicio, estimable en dinero, que afecte a la Hacienda Pública Federal, al Distrito Federal, o el patrimonio de los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal mayoritaria y de los fideicomisos públicos”.*⁵

No siendo óbice que para regular el procedimiento administrativo de responsabilidades de los servidores públicos, hay que estar a lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y la cual en su parte conducente expresa lo siguiente:

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

De lo anterior, podemos colegir que se aplicaran las sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que los mismos deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, y las que tenemos se encuentran estipuladas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, de cuyo contexto se desprende lo siguiente:

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

I.- *Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;*

II.- *Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la*

⁵ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel. Elementos de Derecho Administrativo Primer Curso. Op. Cit. Págs. 151-152.

normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;

III.- *Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;*

IV.- *Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;*

V.- *Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;*

VI.- *Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;*

VII.- *Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;*

VIII.- *Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;*

IX.- *Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;*

X.- *Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;*

XI.- *Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el*

servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

XII.- *Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.*

Habrán intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.

Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley.

En el caso del personal de los centros públicos de investigación, los órganos de gobierno de dichos centros, con la previa autorización de su órgano de control interno, podrán determinar los términos y condiciones específicas de aplicación y excepción a lo dispuesto en esta fracción, tratándose de los conflictos de intereses que puede implicar las actividades en que este personal participe o se vincule con proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico en relación con terceros de conformidad con lo que establezca la Ley de Ciencia y Tecnología;

XIII.- *Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;*

XIV.- *Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;*

XV.- Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;

XVI.- Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;

XVII.- Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;

XVIII.- Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;

XIX.- Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le compete la vigilancia y defensa de los derechos humanos. En el cumplimiento de esta obligación, además, el servidor público deberá permitir, sin demora, el acceso a los recintos o instalaciones, expedientes o documentación que la institución de referencia considere necesario revisar para el eficaz desempeño de sus atribuciones y corroborar, también, el contenido de los informes y datos que se le hubiesen proporcionado;

XX.- Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;

XXI.- Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los intereses de quienes las formulen o presenten;

XXII.- Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;

XXIII.- Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su

valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y

XXIV.- *Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.*

El incumplimiento a lo dispuesto en el presente artículo dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas”.

Es menester señalar que, según lo estipulado en el artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se considera como infracción grave el incumplimiento a las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del diverso numeral 8 de la ley en cita.

Luego entonces, si el servidor público deja de observar lo establecido en alguna de las fracciones precisadas con anterioridad, será susceptible de ser iniciado el procedimiento administrativo disciplinario correspondiente en su contra para determinar su responsabilidad y en su caso, imponerle la sanción correspondiente, siendo la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos la que regula dicho procedimiento, y la que determina en su artículo 3 fracción III que las principales atribuciones en materia de responsabilidades administrativas recaen en la Secretaría de la Función Pública.

En efecto, el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, en su parte conducente, determina lo siguiente:

“ARTÍCULO 3.- *Al frente de la Secretaría estará el Secretario, quien, para desahogo de los asuntos de su competencia, se auxiliará de las unidades administrativas y de los servidores públicos que a continuación se indican:*

(...)

D. Titulares de Órganos Internos de Control y los de sus áreas de Auditoría, Quejas y Responsabilidades, (...)”

“ARTÍCULO 80.- *Los titulares de las áreas de responsabilidades, auditoría y quejas de los órganos internos de control tendrán, en el ámbito de la dependencia, de sus órganos desconcentrados o*

entidad en la que sean designados o de la Procuraduría, sin perjuicio de las que corresponden a los titulares de dichos órganos, las siguientes facultades:

I. Titulares de las Áreas de Responsabilidades:

1. Citar al presunto responsable e iniciar e instruir el procedimiento de investigación, a fin de determinar las responsabilidades a que haya lugar e imponer, en su caso, las sanciones aplicables en los términos del ordenamiento legal en materia de responsabilidades y determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, si así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones, de conformidad con lo previsto en el referido ordenamiento (...) [Énfasis propio].

De esa manera, tenemos que mediante el procedimiento contenido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se determina la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, respecto de la cual se insiste, no debe ser aplicado a Médicos Residentes que se encuentran en etapa de adiestramiento en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

En esa tesitura y respecto al desarrollo del procedimiento disciplinario administrativo tenemos que la otrora Ley, determina lo siguiente:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

V.- *Previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades podrán determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si a su juicio así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones.*

La suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute. La determinación de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades hará constar expresamente esta salvedad.

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

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

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

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

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

“ARTÍCULO 22.- *En los lugares en los que no residan los contralores internos o los titulares de las áreas de quejas y de responsabilidades, los servidores públicos de las dependencias o entidades que residan en dichos lugares, practicarán las notificaciones o citaciones que en su auxilio aquéllos les encomienden mediante comunicación escrita.*

En dicha comunicación deberá señalarse expresamente la diligencia cuya práctica se solicita; los datos de identificación y localización del servidor público respectivo, y el plazo en el cual deberá efectuarse aquélla, así como acompañarse de la documentación correspondiente.

El incumplimiento de lo anterior por parte de los servidores públicos de las dependencias o entidades a los que se les solicite el auxilio a que se refiere este artículo, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley”.

“ARTÍCULO 23.- *Se levantará acta circunstanciada de todas las diligencias que se practiquen, teniendo la obligación de suscribirla quienes intervengan en ella, si se negaren a hacerlo se asentará dicha circunstancia en el acta. Asimismo, se les apercibirá de las penas en que incurrirán quienes falten a la verdad”.*

“ARTÍCULO 30.- La ejecución de las sanciones administrativas se llevará a cabo de inmediato, una vez que sean impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y conforme se disponga en la resolución respectiva.

Tratándose de los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se ejecutarán por el titular de la dependencia o entidad correspondiente, conforme a las causales de suspensión, cesación del cargo o rescisión de la relación de trabajo y de acuerdo a los procedimientos previstos en la legislación aplicable.

Las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, se harán efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables”.

“ARTÍCULO 31.- Si el servidor público presunto responsable confesare su responsabilidad por el incumplimiento de las obligaciones a que hace referencia la Ley, se procederá de inmediato a dictar resolución, a no ser que quien conoce del procedimiento disponga la recepción de pruebas para acreditar la veracidad de la confesión. En caso de que se acepte la plena validez probatoria de la confesión, se impondrá al servidor público dos tercios de la sanción aplicable, si es de naturaleza económica, pero en lo que respecta a indemnización, ésta en todo caso deberá ser suficiente para cubrir los daños o perjuicios causados, y siempre deberá restituirse cualquier bien o producto que se hubiese percibido con motivo de la infracción. Quedará a juicio de quien resuelve disponer o no la suspensión, destitución o inhabilitación”.

“ARTÍCULO 32.- Para el cumplimiento de las atribuciones que les confiere la Ley, la Secretaría, el contralor interno o los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, podrán emplear los siguientes medios de apremio:

I.- Multa de hasta veinte veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, y

II.- Auxilio de la fuerza pública. Si existe resistencia al mandamiento legítimo de autoridad, se estará a lo que prevenga la legislación penal (...).”.

“ARTÍCULO 34.- Las facultades de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, para imponer las sanciones que la Ley prevé prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo.

En tratándose de infracciones graves el plazo de prescripción será de cinco años, que se contará en los términos del párrafo anterior.

La prescripción se interrumpirá al iniciarse los procedimientos previstos por la Ley. Si se dejare de actuar en ellos, la prescripción empezará a correr nuevamente desde el día siguiente al en que se hubiere practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción”.

Por otra parte, la multireferida Ley determina las sanciones a que se hará acreedor aquél servidor público que resulte responsable en el procedimiento administrativo, las cuales consistirán en:

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

I.- Amonestación privada o pública;

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

III.- Destitución del puesto;

IV.- Sanción económica, e

V.- Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.

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

En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución. En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley.

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

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley,

quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado”.

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

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

II.- *Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;*

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

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

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

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

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

“ARTÍCULO 15.- *Procede la imposición de sanciones económicas cuando por el incumplimiento de las obligaciones establecidas en el artículo 8 de la Ley, se produzcan beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios, las cuales podrán ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.*

En ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

El monto de la sanción económica impuesta se actualizará, para efectos de su pago, en la forma y términos que establece el Código Fiscal de la Federación, en tratándose de contribuciones y aprovechamientos.

Para los efectos de la Ley se entenderá por salario mínimo mensual, el equivalente a treinta veces el salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal”.

“ARTÍCULO 16.- *Para la imposición de las sanciones a que hace referencia el artículo 13 se observarán las siguientes reglas:*

I.- La amonestación pública o privada a los servidores públicos será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutada por el jefe inmediato;

II.- La suspensión o la destitución del puesto de los servidores públicos, serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades y ejecutadas por el titular de la dependencia o entidad correspondiente;

III.- La inhabilitación para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público será impuesta por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutada en los términos de la resolución dictada, y

IV.- Las sanciones económicas serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutadas por la Tesorería de la Federación.

Quando los presuntos responsables desaparezcan o exista riesgo inminente de que oculten, enajenen o dilapiden sus bienes a juicio de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, se solicitará a la Tesorería de la Federación, en cualquier fase del procedimiento administrativo a que se refiere el artículo 21 de la Ley, proceda al embargo precautorio de sus bienes, a fin de garantizar el cobro de las sanciones económicas que llegaren a imponerse con motivo de la infracción cometida. Impuesta la sanción económica, el embargo precautorio se convertirá en definitivo y se procederá en los términos del tercer párrafo del artículo 30 de la Ley.

El incumplimiento a lo dispuesto en este artículo por parte del jefe inmediato, del titular de la dependencia o entidad correspondiente o de los servidores públicos de la Tesorería de la Federación, será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley”.

De todo lo antes expuesto, podemos mencionar en relación al procedimiento administrativo de responsabilidades que es el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por medio del cual se determina quienes deben ser considerados como servidores públicos, entre ellos, los representantes de elección popular, miembros del Poder Judicial, 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; Gobernadores, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales de Justicia locales y los miembros de los Consejos de las Judicaturas locales.

En ese tenor, el artículo 109 de nuestra Carta Magna dispone 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.

Ahora bien, el artículo 113 constitucional establece que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinaran 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 actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.

Por otra parte, es necesario precisar que de igual forma, el artículo 109 constitucional establece que los procedimientos para la aplicación de sanciones políticas, penales o administrativas se desarrollarán autónomamente y no podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza.

En este sentido, el artículo 6 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, dispone que los procedimientos para la aplicación de las sanciones a que se refiere el diverso 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desarrollarán en forma autónoma e independiente, según su naturaleza y por la vía procesal que corresponda, debiendo las autoridades a que alude el artículo 3 de la otrora Ley, turnar las denuncias a quien deba conocer de ellas. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta, sanciones de la misma naturaleza.

Así las cosas, y en atención al marco jurídico antes mencionado, se advierte que es de capital importancia la preservación de las garantías individuales en el sistema de responsabilidades del servicio público.

Por otra parte, en base al Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, los Órganos Internos de Control cuentan con facultades para substanciar el procedimiento administrativo disciplinario, a fin de determinar la comisión de irregularidades administrativas atribuibles a servidores públicos en ejercicio de sus funciones.

Cabe destacar que, los Órganos Internos de Control son órganos de vigilancia y control que se encargan de ejecutar el sistema de control y evolución gubernamental, es decir, controlar que los procesos y procedimientos que realizan los servidores públicos en las dependencias y entidades federales estén apegados a la legalidad y

que coadyuven a los objetivos sustantivos de estas instituciones y, en caso de no ser así, son quienes poseen la autoridad para atender, tramitar y resolver las quejas y denuncias presentadas por la ciudadanía contra presuntas irregularidades administrativas cometidas por los servidores públicos.

En efecto, y partiendo de la base que en el presente trabajo se demostrará la inexacta aplicación del referido sumario administrativo a Médicos Residentes, particularmente del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en dicho Instituto de seguridad social, por la naturaleza jurídica-administrativa de los hechos, es competente para conocer y resolver dicho procedimiento, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14, 16, 108, 109 fracción III, y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 37 fracciones XII y XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 62 fracción I de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; 1º, 2º, 3º fracción III, 5, 7, 8, 10, 21, 22, 23, 24, 30, y 47 y demás relativos y aplicables de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; 52 del Estatuto Orgánico del propio Instituto; 3º apartado D, 76 segundo párrafo y 80 fracción I, numeral 1 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de abril de dos mil nueve, reformado el veinticuatro de agosto del mismo año.

En esa tesitura, el artículo 11, en relación con el 3, ambos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece que la Contraloría Interna de una dependencia o entidad determinará si existe o no responsabilidad administrativa por el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y aplicará las sanciones disciplinarias correspondientes. Es decir, que tales Órganos Internos de Control investigarán y aplicarán las sanciones previstas en la citada Ley, a los servidores públicos activos o a los que hayan dejado de serlo, siempre y cuando no haya operado la prescripción prevista en el artículo 34 de la propia Ley.

Bajo esa premisa, en los procedimientos administrativos que se instruyan, es esencial que en cada acto que se emita, se cumpla con la debida fundamentación y motivación, y que se otorgue al presunto infractor la garantía de audiencia mediante notificación personal efectuada en términos de lo dispuesto por los artículos 303 al 321 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado supletoriamente en esta materia, con el objeto de cumplir con el principio de legalidad

y evitar que las resoluciones sean impugnadas, revocadas o declaradas nulas por adolecer de vicios formales.

El oficio citatorio para la audiencia de ley deberá expresar el día, hora y lugar en que tendrá verificativo la misma; la autoridad ante la cual se desarrollará ésta, precisando todos y cada uno de los hechos que constituyen las presuntas infracciones administrativas que se atribuyen y el monto del beneficio o lucro obtenido y daño o perjuicio económico causado, siendo dicha comparecencia de manera personal.

Asimismo, debe enunciar todos y cada uno de los ordenamientos legales infringidos precisando los artículos y fracciones; tratándose de manuales de organización, o cualquier otro tipo de normatividad que rija el servicio, se deberán citar los apartados, puntos e incisos que se infringen; así como la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación; mismos que se relacionará, con las previsiones contenidas en las fracciones que correspondan al artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidad Administrativa de los Servidores Públicos.

Aunado a lo anterior, se debe precisar que el expediente está a disposición del infractor y el lugar en el que puede ser consultado; así como que a la audiencia de Ley puede acudir, asistido de un defensor, para rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen.

Cabe destacar que, dicha notificación debe contener el apercibimiento al servidor público, que de no asistir a la audiencia, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le imputen.

El oficio citatorio deberá ser notificado conforme a lo dispuesto en los artículos 303 al 321 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria a la materia, cuidando que se cumpla con el plazo que establece la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en su artículo 21 fracción I, que establece que entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente de aquel que surta efectos la notificación; el referido oficio que se notifique debe ser legible y contar con firma autógrafa de la autoridad que está ordenando la citación, recabando la correspondiente constancia de recibido.

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

Las pruebas fundamentales en el procedimiento administrativo son, en términos generales, las auditorías practicadas por los Órganos Internos de Control, las cuales deben contener como mínimos elementos los oficios de comisión dirigidos al visitado debidamente notificado, actas de inicio y conclusión de auditoría requisitadas conforme a derecho, documentación soporte con firma autógrafa o en copia legible debidamente certificada y conclusiones, en las que deben citar las disposiciones legales, reglamentarias o de manuales de organización que se hayan infringido por él o los servidores públicos, señalando los elementos probatorios en que se apoyan para determinar, en su caso, el daño y perjuicio patrimonial causado al Erario Federal y/o el lucro o beneficio indebido imputable al Servidor público de que se trata.

Asimismo, se tendrán como pruebas de la comisión de presuntas irregularidades administrativas, los expedientes integrados por las Áreas de Quejas de cada uno de los Órganos Internos de Control, de conformidad con lo establecido en los “Lineamientos y Criterios Técnicos y Operativos para el Proceso de Atención Ciudadana”, emitidos por la Secretaría de la Función Pública.

Es indispensable que las actas administrativas levantadas con motivo de los hechos que se le imputan al presunto infractor y demás documentos en que se asiente ello, estén firmados autógrafamente al margen y al calce de todas las hojas.

En este contexto el acuerdo que se emita sobre el ofrecimiento de pruebas (periciales, testimoniales, etc.), puede ser en el sentido de “tenerlas por ofrecidas y admitidas” o “tenerlas por ofrecidas y desecharlas”, señalando la fecha para su desahogo, ordenando en su caso, la preparación de las pruebas que así lo requieran, así como tener por desahogadas las que por su propia y especial naturaleza proceda (confesional, documentales, presuncionales e instrumentales), de conformidad con el artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicado de manera supletoria a la materia que nos ocupa.

Conviene enfatizar que, para que las pruebas documentales tengan validez, deben ser legibles y constar en original o copia legible

autógrafo o certificada por funcionario competente, las cuales deberá, obrar dentro del expediente administrativo respectivo.

Si en la audiencia se advierten elementos que impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otras personas, se podrá disponer la práctica de investigaciones y citar para otra u otras audiencias, mediante nuevo oficio citatorio, que deberá notificarse personalmente con el objeto de no conculcar, la garantía de audiencia.

Una vez desahogadas las pruebas e integrado el expediente, deberá recaer un acuerdo de cierre de instrucción ordenado se turne a resolución, a fin de cumplir con los términos señalados por el artículo 21 fracción III de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Las resoluciones que se pronuncien para imponer sanciones a los servidores públicos o, en su caso, para absolverlos, deberán cumplir con lo previsto en los artículos 14, 15 y 16 de la otrora ley y, en especial con el artículo 14 del citado cuerpo normativo, debiendo ser razonados todos y cada uno de los elementos previstos en el mismo, fundándose para ello en los documentos respectivos que deben obrar en el expediente.

En términos de los artículos 197 al 218 de Código Federal de Procedimientos Civiles, se deberán analizar y valorar todas y cada una de las pruebas que obren en el expediente y determinar cuáles acreditan la existencia del hecho que constituye la infracción del supuesto legal contenido en determinado ordenamiento; realizando el razonamiento lógico-jurídico para concluir si efectivamente o no, la conducta del servidor público se ubicó en el supuesto previsto en las leyes, manuales, reglamentos, etc., invocados en el oficio citatorio y como consecuencia de ello, si se incurrió en violación de las previsiones establecidas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En su caso, se deberá determinar e individualizar la sanción aplicable al caso concreto, adecuando la imposición de la sanción al tipo de falta, previo análisis de los elementos contenidos en el artículo 14 de la Ley antes citada.

Se deberá observar que, el monto del daño o perjuicio económico, o el lucro o beneficio indebido obtenido, quede debidamente acreditado y determinado; y de ser así, imponer la sanción económica en

términos del artículo 15 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Cuando por el monto del daño o perjuicio causado sea necesario imponer la sanción económica, ésta deberá determinarse conjuntamente con la responsabilidad administrativa en la resolución que imponga la sanción correspondiente; considerando el monto del daño, perjuicio o lucro causado u obtenido por el infractor.

En el expediente, que deberá estar ordenado y foliado, deberá obrar, además de las constancias de las diligencias de notificación de la resolución administrativa del Órgano Interno de Control, la totalidad de los documentos que sirvieron de fundamento para dictar la resolución y determinar el monto del daño patrimonial.

Finalmente, para la imposición de las sanciones administrativas y económicas, invariablemente se deberán tomar en cuenta los términos de prescripción previstos por el artículo 34 de la Ley de la materia.

III.II.- Responsabilidad política.

Por lo que respecta a la responsabilidad del tipo político, tenemos que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala en su parte conducente lo siguiente:

“ARTÍCULO 109.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, 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 la mera expresión de ideas;

(...)

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”.

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

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

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a las acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables (...).

“ARTÍCULO 112.- *No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que*

hace referencia en el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto”.

“ARTÍCULO 114.- *El procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en el período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.*

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años”.

Así las cosas, y en relación con el presente tema, Rafael Martínez Morales manifiesta lo que a continuación se transcribe:

“Responsabilidad *es la obligación de pagar las consecuencias de un acto, responder por la conducta propia. Conforme a esta idea, un servidor público debe pagar o responder por sus actos indebidos o ilícitos, según lo establezcan las leyes. (...)*

Suelen estudiarse antecedentes del sistema de responsabilidades de la burocracia tanto en el derecho romano como en los sistemas jurídicos que le siguieron en el continente europeo; también se citan disposiciones relativas a esta materia en el derecho náhuatl. Durante la época colonial, hay una continua preocupación por la misma cuestión, evidenciada principalmente a través de las normas relativas al juicio de residencia.

El juicio de residencia experimentó una constante evolución, ya que se presentó con variadas modalidades a lo largo del tiempo en que existió. Su finalidad, en el fondo, consistía en radicar o arraigar a un funcionario público que hubiere terminado su cargo, hasta recibir y resolver por un juez las quejas que contra su desempeño tuvieran los gobernados o el poder público.

En el México independiente se empieza a desarrollar un sistema de responsabilidades, que recogía y rebasaba al juicio de residencia; aun

así, se conservaban ciertos vestigios de éste hasta la segunda mitad del siglo XX. (...)

Las constituciones políticas del siglo XIX hacen referencia a las responsabilidades de los servidores públicos, de manera no muy sistemática, pero es claro que el tema preocupaba constantemente a la sociedad mexicana. Medidas para combatir la corrupción de los funcionarios están incluidas en muy importantes documentos políticos y jurídicos, desde la toma de posesión del primer Presidente, el general Guadalupe Victoria, alcanzan su apogeo durante la renovación moral y persisten en nuestros días.

El constituyente de 1916-1917 dedica el título cuarto de la carta magna a “las responsabilidades de los funcionarios públicos”. En 1940, se emite la Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Departamento y territorios Federales, la cual es abrogada por una ley publicada en diciembre de 1979, la que, a su vez, es suplida por la de 1982”.⁶

Por su parte, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, señalan respecto de la responsabilidad política:

“En los términos de la fracción I del artículo 109 Constitucional “Se impondrá, 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 o de su buen despacho. No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

(...)

En razón de las características de los sujetos del juicio político nos encontramos que se trata de servidores públicos que tienen atribuidas facultades de gobierno y de administración y que, por lo tanto, su actuación puede ser trascendente respecto de los intereses públicos fundamentales. Por consiguiente, no todos los servidores públicos podrían incurrir en este tipo de responsabilidad”.⁷

Finalmente, es el Doctor Gabino Eduardo Castrejón García, quién de una forma clara, sencilla pero por demás entendible, señala en su obra “Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos”, lo siguiente:

“El Juicio Político sólo podrá instaurarse en contra del servidor público durante el desarrollo de su empleo, cargo o comisión, y dentro de un año después de la conclusión del mismo. Las sanciones respectivas

⁶ Martínez, Derecho Administrativo Tercer y Cuarto Curso. Op. Cit.. Págs. 405-406.

⁷ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo Primer Curso. Op. Cit. Pág. 214.

*deberán aplicarse en un plazo no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento”.*⁸

III.III.- Responsabilidad Penal.

Para hablar de la responsabilidad penal de los servidores públicos, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos nos señala:

“ARTÍCULO 109.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes, teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

(...)

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

(...)

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo”.

Bajo ese orden de ideas tenemos que, para Rafael Martínez Morales, la responsabilidad penal se puede abordar de la siguiente manera:

“Existe responsabilidad penal por actos u omisiones tipificadas como delitos por la legislación federal o local. (...)

Ante la comisión de delitos por parte de cualquier otro servidor público, se actuara conforme disponga el código penal o la ley que tipifique el

⁸ Castrejón, Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos. Op. Cit. Pág. 243.

acto u omisión, aunque en algunos casos, según se indica adelante, se requiere que la cámara de diputados decida previamente si procede o no actuar contra el funcionario.

La constitución deja a la legislación determinar los casos y circunstancias en que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante su encargo, o con motivo del mismo, por sí o por interpósita persona, aumente radicalmente su patrimonio, adquiera bienes o se conduzca como dueños sobre ellos, cuya procedencia no pudiese justificarse (...).⁹

De esa guisa, de la simple lectura que se realice al artículo 111 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se puede inferir que para proceder penalmente contra los Diputados Federales y Senadores, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los miembros del Consejo de la Judicatura Federal, los Secretarios de Estado, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador de Justicia del Distrito Federal, así como los Consejeros del Instituto Federal Electoral y los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, se requiere que la Cámara de Diputados por mayoría de sus miembros presentes en sesión de termine si ha lugar o no proceder contra el inculpado.

Luego entonces, tenemos que un funcionario o empleado público incurre en responsabilidad penal cuando en ejercicio de sus funciones realiza un acto tipificado como delito, es decir, única y exclusivamente cuando lo realiza una persona en el ejercicio de la función pública. Los delitos cometidos por los servidores públicos en el ejercicio de la función pública, son propiamente delitos oficiales, pues solamente se pueden cometer cuando el sujeto activo del mismo es servidor público.

Bajo ese tenor, es menester precisar que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 111 prevé:

“ARTÍCULO 111.- *Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del*

⁹ Martínez, Derecho Administrativo Tercer y Cuarto Curso. Op. Cit. Pág. 407.

Distrito Federal, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso, cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Por lo que toca al Presidente de la República sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los gobernadores de los Estados, diputados locales, magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados, y en su caso, los miembros de los consejos de las Judicaturas locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las legislaturas locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados o Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

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

Finalmente y a manera de conclusión en el presente punto, podemos citar a los maestros Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, quienes sobre el respecto plasman:

“Conforme a la fracción II del artículo 109 constitucional “La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal”, por lo que en el Capítulo X del Código Penal Federal, que comprende los artículos 212 al 224, se establecen 11 figuras delictivas en las que el sujeto activo necesariamente deberá tener la calidad de servidor público (...)

Para estos delitos se asignan penas de privación de la libertad, sanción económica, destitución e inhabilitación para desempeñar empleos, cargos o comisiones públicas, así como el decomiso de bienes cuya legal procedencia no se logre acreditar.

En materia penal existe la protección constitucional que se otorga a los servidores públicos de alta jerarquía, enumerados en el primer párrafo del artículo 111 constitucional, cuando comentan delitos durante el tiempo de su cargo (...).¹⁰

No es óbice a lo antes expuesto, dejar en claro que de conformidad a lo estipulado en el artículo 19 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, si la Secretaría de la Función Pública o el Órgano Interno de Control tuvieran conocimiento de hechos que impliquen responsabilidad penal, deberán denunciarlos ante el Ministerio Público o en su caso instar al Área Jurídica de la dependencia o entidad para que sea ésta la que formule la querrela correspondiente.

III.IV.- Reparación del daño.

Es menester señalar, por lo que toca al apartado referente a la reparación del daño que, en el artículo 108 se regula la responsabilidad de los servidores públicos. Sin embargo, esta responsabilidad, en sus diversos tipos: penal, civil, administrativa y política, se establece de manera directa a los propios servidores públicos y no al Estado.

Sobre el particular, el Dr. Gabino Eduardo Castrejón García, señala:

¹⁰ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo Primer Curso. Op. Cit. Pág. 208.

“El funcionamiento del Estado de Derecho exige que se establezca en la legislación ordinaria la regulación específica de la responsabilidad a cargo del Estado, cuando al actuar en razón de los intereses de la colectividad causa una lesión legítima, ya que los particulares no tienen porque soportarla”.¹¹

Y por otra parte tenemos que el artículo 113, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, refiere en atención a la reparación del daño:

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

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

Sobre el tema en concreto, podemos citar lo señalado por Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa:

“El Estado puede causar daños y perjuicios a los particulares al realizar las actividades que requiere el ejercicio de sus funciones. Por eso constituye un punto esencial del Derecho Administrativo el tema relativo a la justicia administrativa, que entre otros aspectos incluye la protección administrativa y jurisdiccional para combatir los actos ilegales de la Administración Pública, y obtener el resarcimiento de los daños o perjuicios que causa el Estado con motivo del ejercicio de sus funciones.

Cuando el Estado dicta un acto ilegal, existe la posibilidad de que el gobernado afectado lo impugne, en algunos casos en sede administrativa, vía recurso administrativo, o en otros en sede jurisdiccional, vía contencioso-administrativo, ante los tribunales administrativos o judiciales, según corresponda. Pero esto no es suficiente para lograr una verdadera justicia administrativa, ya que no basta reflejar la existencia de un pleno Estado de Derecho, sino que

¹¹ Castrejón, Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos. Op. Cit. Pág. 165.

es menester contar con los instrumentos idóneos que permitan lograr una indemnización por el perjuicio o daño ocasionados, y de esta manera hacer efectiva la responsabilidad del Estado.

*Ese daño puede ser causado por diversos órganos, dependiendo de la forma de manifestación del poder público. Es decir, que la responsabilidad del Estado deriva del ejercicio de las funciones legislativas, judiciales y administrativas”.*¹²

De esta manera, tenemos que existen cuatro teorías sobre la responsabilidad del Estado, las cuales son del tenor literal siguiente:

“TEORÍA DE LA REPRESENTACIÓN

*Esta teoría, de origen civilista, sostenida fundamentalmente por Meucci y Chironi, parte de la idea de que los agentes públicos actúan en representación del Estado, por lo que el representado debe responder por los actos de sus representantes. La responsabilidad en esta teoría se funda en la culpa **in eligiendo o in vigilando**, es decir, en la mala elección y falta de vigilancia del Estado respecto de sus funcionarios.*

(...)

La teoría de la representación resulta inaplicable en materia administrativa, ya que ha sido superada por la Teoría Organicista, en virtud de que el órgano y el funcionario son elementos de un mismo ente, por lo que la actuación del funcionario es la actuación del propio órgano.

(...)

TEORÍA ORGANICISTA

Esta teoría, de naturaleza administrativa, creada por el jurista alemán Otto von Gierke en 1883, surgió por la necesidad de sustituir la antigua tesis civilista de la representación.

La Teoría Organicista manifiesta que el Estado sólo puede actuar a través de sus órganos, los cuales se integran por un elemento objetivo (competencia) y uno subjetivo (funcionario). Todo lo que éstos hagan se entiende hecho por la propia administración, por lo que si al actuar lesionan a un particular, el Estado debe responder por los daños causados.

(...)

TEORÍA DE LA PROPORCIONALIDAD DE LAS CARGAS

¹² Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. “Compendio de Derecho Administrativo Segundo Curso”. Editorial Porrúa. México 2002. Pág. 227

Esta teoría considera que cuando el Estado causa un daño injusto a un individuo, tiene la obligación de indemnizarlo, ya que nadie está obligado a sufrir, en desventaja de otros, las cargas impuestas en interés de todos, puesto que de lo contrario se rompería el principio de igualdad.

(...)

TEORÍA DE RESPONSABILIDAD POR RIESGO

Esta teoría, sustentada principalmente por Auguit, se funda en el principio de que el ejercicio de una facultad, o la prestación de un servicio público, implica un riesgo por el desempeño de tal actividad y, por lo tanto, si con motivo de ese ejercicio se llega a causar algún daño, debe ser reparado”.¹³

Finalmente, es indispensable señalar que aún y cuando en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 13, segundo párrafo se contempla la responsabilidad del Estado por daños, que con motivo de su actividad administrativa irregular cause a los bienes o derechos de los particulares, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos es omisa ante tal circunstancia.

En esta tesitura, los juristas Delgadillo Gutiérrez y Lucero Espinosa opinan lo que a continuación se expone:

“El Estado, en el ejercicio de sus funciones y en el cumplimiento de sus actividades, puede causar daño o perjuicios a los administrados; por esto constituye un punto esencial del Derecho Administrativo el tema relativo a la justicia administrativa, la cual se integra por los medios de protección administrativa y jurisdiccional para lograr la extinción de actos administrativos ilegales, así como el resarcimiento de los daños o perjuicios que causa el Estado con motivo del ejercicio de sus funciones.

Cuando el Estado dicta un acto ilegal existe la posibilidad de que el gobernado afectado lo impugne, en algunos casos en sede administrativa, vía recurso administrativo, o en otros en sede jurisdiccional, vía contencioso-administrativo, ante los tribunales administrativos o judiciales, según corresponda. Pero esto no es suficiente para lograr una verdadera justicia administrativa ni refleja la existencia de un pleno Estado de Derecho, sino que es menester contar con los instrumentos idóneos para lograr una indemnización al perjuicio o daño ocasionados y de esta manera hacer efectiva la responsabilidad del Estado”.¹⁴

¹³ Ib. Págs. 235-237

¹⁴ Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. Elementos de Derecho Administrativo Segundo Curso. Editorial Limusa. Segunda Edición, México, 2002. Pág. 159.

Por otra parte, el Maestro Andrés Serra Rojas manifiesta que:

*“El Estado es una persona jurídica que actúa por medio de órganos que han sido creados por mandatos legales, es decir, esferas limitadas de competencia, las cuáles se ejercen por titulares de la función pública, que son personas físicas. En esta actividad estatal se pueden lesionar los derechos de los particulares existiendo la obligación de indemnizarlos por los perjuicios que se ocasionen. Es un principio de derecho administrativo la teoría del riesgo creada por el Estado por el funcionamiento de los servicios públicos y el ejercicio de sus demás actividades”.*¹⁵

Del contexto de lo expuesto en el presente apartado, es menester apuntalar que la situación que presentan los servidores públicos los sujeta a una regulación especial en razón de su participación en el ejercicio de la función pública, derivado de lo cual 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 corresponde su conocimiento.

Por lo consiguiente, cuando los servidores públicos lesionan valores protegidos por las leyes penales, la responsabilidad en que incurren es penal siéndoles aplicables las disposiciones y los procedimientos de esta naturaleza; ahora bien cuando realizan funciones de gobierno y de dirección y afectan intereses públicos fundamentales o el buen despacho de los asuntos, dan lugar a la responsabilidad política. Por otra parte cuando en el desempeño de su empleo, cargo o comisión incumplen con las obligaciones que su estatuto les impone para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el ejercicio de la función pública, la naturaleza de la responsabilidad es de carácter administrativo.

Aunado a los tres tipos de responsabilidad citados con antelación, los servidores públicos pueden incurrir frente al Estado, cuando con su actuación producen un daño o perjuicio en el patrimonio de los particulares.

Bajo esas circunstancias se genera la obligación de resarcirlo, conforme al principio de la **Lex Aquila** de que *“aquél que cause un*

¹⁵ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo Tomo II, Editorial Porrúa, México 1999. Pág. 588.

daño a otro tendrá la obligación de repararlo”, tal como lo establece el artículo 1910 del Código Civil Federal.

Finalmente podemos concluir, en términos generales que la responsabilidad política se encuentra prevista en los artículos 109, fracción I y 110 constitucionales, en el título segundo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas, de los Servidores Públicos, la cual se deriva de las conductas que afectan a los intereses públicos fundamentales y su buen despacho.

Y por otra parte tenemos que la responsabilidad administrativa se encuentra prevista en los artículos 109 fracción III y 113 constitucionales, de igual forma en el título tercero de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos siendo ese tipo de responsabilidades las que se establecen para todos los servidores públicos, demanda de actos u omisiones en los que incurran, y que afecten los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.

CAPÍTULO IV.

EL MÉDICO RESIDENTE Y LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

IV.I.- Concepto.

IV.II.- Naturaleza jurídica.

IV.III.- Funciones.

IV.IV.- Objeto.

IV.V.- Convenio UNAM-ISSSTE.

IV.V.I.- Derechos y obligaciones.

IV.V.II.- Autoridades.

IV.V.III.- Sanciones.

IV.VI.- La inexacta aplicación del procedimiento administrativo disciplinario contenido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos a los Médicos Residentes del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

IV.I.- Concepto.

La existencia de Médicos especialistas es prioritaria dentro del sistema para la protección de servicios de salud, en cumplimiento al derecho constitucional de protección a la salud, de esta guisa, para cumplir con el proceso de formación de dichos Médicos es indispensable contar con elementos sustantivos que garanticen una elevada calidad en su preparación.

Razón por la cual, de conformidad con lo establecido en el decreto presidencial en el Diario Oficial de la Federación del 18 de octubre de 1983, se creó la Comisión Interinstitucional para la Formación de Recursos Humanos para la Salud, la cual a través de su Comité de Enseñanza de Posgrado y Educación Continua, coordina todo lo relativo a la formación de Médicos especialistas. Derivado de ello se ha dado la interrelación de las instituciones de salud con las de educación superior, dando origen al Sistema Nacional de Residencias Médicas.

Para regular ese sistema se creó la Norma Oficial Mexicana NOM-090-SSA1-1994 "Para la organización y funcionamiento de residencias médicas", el 29 de abril de 1994, misma que debemos entender como el conjunto de reglas de carácter obligatorio emitidas por la Secretaría de Salud, que establece los requisitos que deben satisfacer para la organización y funcionamiento e impartición de los cursos de especialización.

En la citada Norma Oficial Mexicana, encontramos el concepto de Residentes como: *"profesional de la medicina con título legalmente expedido y registrado ante las autoridades competentes que ingrese a una unidad médica receptora de Residentes para cumplir una residencia"*.

Del anterior concepto, tenemos que por residencia debemos entender al conjunto de actividades que debe cumplir **un Médico Residente en periodo de adiestramiento**, para realizar estudios y prácticas de posgrado respecto de la disciplina de la salud a que pretendan dedicarse dentro de una unidad médica receptora de Residentes, **durante el tiempo y conforme a los requisitos que señalen las disposiciones académicas respectivas.**

Asimismo, la Asociación Médica del Hospital Español define a los Médicos Residentes como becados para realizar estudios de posgrado en medicina clínica, por periodos de tiempo limitado y propio de cada una de las Categorías y Especialidades Universitarias.

Cabe señalar que la fracción III del artículo 2 del Reglamento para los Médicos Residentes del Instituto de Seguridad Social del Estado de México y Municipios, señala:

“Artículo 2.- Para los efectos de este Reglamento se entiende por:

(...)

*III.- Médico Residente.- al profesional de la medicina con título legalmente expedido y registrado ante las autoridades competentes, que **fue seleccionado para realizar estudios de posgrado** dentro del Instituto, mismo que será considerado como becario, **sin que genere derechos de carácter laboral**”. [Énfasis propio].*

Por lo que podemos concluir que, el Médico Residente es un profesional de la medicina cuyo título legalmente expedido y registrado, que ingresa a las Unidades Médicas a fin de realizar estudios y continuar con su adiestramiento de conformidad con las disposiciones académicas correspondientes, es decir, Médicos que tras acabar la Licenciatura, se están formando como especialistas.

IV.II.- Naturaleza jurídica.

Como acertadamente lo refiere, el artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se encuentra enmarcado en el Título Cuarto, denominado “De las responsabilidades de los Servidores Públicos”, cuyo objeto es establecer las bases normativas para determinar quiénes son considerados servidores públicos, la responsabilidad de éstos en los aspectos administrativo, civil o penal y el procedimiento a seguir para sancionarlos.

En este orden de ideas, si bien dicho precepto constitucional refuta como servidores públicos entre otros a: “(...) **toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión** de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral (...)”, es de

considerar que conforme a la Norma Oficial Mexicana NOM-090-SSA1-1994, "Para la organización y funcionamiento de residencias médicas", el Médico Residente es el profesional de la medicina con título legalmente expedido y registrado ante las autoridades competentes, uno de los requisitos sin el cual no podría ingresar a una unidad médica receptora de Residentes **para cumplir con una residencia** (numeral 3.1.1), definiéndose ésta última como el conjunto de actividades que debe cumplir un Médico Residente **en periodo de adiestramiento para realizar estudios y prácticas de posgrado** respecto de la disciplina de salud a que pretenda dedicarse, dentro de una unidad médica receptora de Médicos Residentes, durante el tiempo y conforme a los requisitos que señalen las disposiciones académicas respectivas (numeral 3.1.3), en la inteligencia de que dicho conjunto de actividades comprenderán **la instrucción académica, el adiestramiento clínico**, las guardias y el servicio profesional, cuando corresponda (numeral 14.1).

Por otra parte, la citada Norma Oficial Mexicana, precisa en su punto 3.1.15 que **estímulo**: es el reconocimiento que se otorga al Residente por su desempeño destacado en el desarrollo de las actividades señaladas en el Programa Operativo del curso que está realizando. Su expresión será determinada por cada Institución.

De lo anteriormente señalado, sobresale el hecho de que la función del Médico Residente se encuentra encaminada a la actividad académica, y no así el ejercicio de un empleo, cargo o comisión para el desempeño de la función pública, debiendo observar las obligaciones correspondientes al periodo de **instrucción y adiestramiento**, existiendo por ende, una relación de enseñanza-aprendizaje, sin concurrir en una relación de carácter laboral, es decir, de subordinación, ya que si bien es cierto, los Médicos Residentes podrán participar en el estudio y tratamiento de pacientes, siempre sujetos a las indicaciones y bajo la supervisión de los Médicos adscritos a la unidad médica de Residentes (numeral 10.3 de la Norma Oficial Mexicana NOM-090-SSA1-1994, "Para la organización y funcionamiento de residencias médicas"), también lo es que, dichas indicaciones se desarrollarán en el campo de la actividad docente, y no como una orden proveniente de un superior jerárquico que implique un deber de obediencia, condicionada por una línea de mando.

Cabe destacar que, la actividad del Médico Residente encuentra su sustento normativo en lo dispuesto en la Ley Reglamentaria del artículo 5° constitucional, relativo al ejercicio de profesiones, que

contempla los requisitos para obtener los documentos que permitan ejercer una especialidad, entre ellos, **“comprobar, en forma idónea, haber realizado estudios especiales de perfeccionamiento técnico científico, en la ciencia o rama de la ciencia de que se trate”** (artículo 5), en concordancia con lo dispuesto en la Ley General de Salud, reglamentaria del artículo 4 constitucional, que en su artículo 95 refiere lo siguiente:

“Artículo 95.- Los aspectos docentes del internado de pregrado y de las residencias de especialización, se regirán por lo que establezcan las instituciones de educación superior, de conformidad con las atribuciones que les otorguen las disposiciones que rigen su organización y funcionamiento y lo determinen las autoridades educativas competentes. La operación de los programas correspondientes en los establecimientos de salud, se llevará a cabo de acuerdo a los lineamientos establecidos de salud y lo que determinen las autoridades sanitarias competentes”. [Énfasis propio].

De lo que es evidente, y se reitera, su actividad se constriñe solo al adiestramiento clínico, más no así a funciones que deriven de un nombramiento que le obligue a observar norma alguna de función pública, constituyéndose únicamente en un recurso humano en formación que utilizan operativamente los campos clínicos durante su rotación por los diferentes servicios o una especialidad específica.

IV.III.- Funciones.

Se resalta que, la relación que entre los Médicos Residentes y la institución de salud de la que dependa la unidad médica receptora de Residentes se regirá por su respectiva normatividad (numeral 4.1 de la Norma Oficial Mexicana NOM-090-SSA1-1994, “Para la organización y funcionamiento de residencias médicas”), siendo entonces que, la residencias de especialización médica son cursos de posgrado que se realizan en las unidades de atención médica del Sistema Nacional de Salud, **con el propósito de obtener conocimientos amplios y adiestrarse en el ejercicio de una rama de la Medicina**, de acuerdo con el **programa académico establecido por una institución de educación superior** y efectuado operativamente en una institución de salud (numeral 14.1).

A mayor abundamiento, el Reglamento para Médicos en periodo de adiestramiento en una especialidad, de la Subdirección General Médica, publicado en la página web del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en sus artículos 14 a 18, establece:

“Artículo 14.- El periodo de adiestramiento de cada especialidad será determinado por la Subdirección de Enseñanza e Investigación en base al programa Universitario autorizado para cada especialidad, no debiendo prorrogarse por ninguna circunstancia”.

“Artículo 15.- El diagnóstico, estudio y tratamiento de los pacientes será responsabilidad de los Médicos adscritos al Instituto, en el adiestramiento clínico que impartan a los Residentes, éstos deberán ajustarse a sus instrucciones”.

*“Artículo 16.- El adiestramiento clínico de los Médicos Residentes, comprenderá el estudio integral de las historias y expedientes que contengan la evolución y tratamiento de los pacientes **con la asesoría y supervisión de los Médicos adscritos titulares de cada especialidad**”.*

“Artículo 17.- El adiestramiento en maniobras quirúrgicas, obstétricas, ortopédicas y otras, requiere la participación activa de los Médicos Residentes y estará sujeto a las normas de cada programa, con las condiciones señaladas en el artículo anterior”.

“Artículo 18.- Durante el adiestramiento clínico los Médicos Residentes no podrán hacerse cargo de manera exclusiva, del estudio, del diagnóstico y tratamiento de los pacientes, por lo que todas las actividades clínicas estarán sujetas a las indicaciones y supervisión de los Médicos adscritos al Instituto”. [Énfasis propio].

IV.IV.- Objeto.

El objeto de que un Médico titulado realice las residencias médicas es que reciba el adiestramiento necesario para una especialidad médica por parte del personal médico y de enseñanza, en las instalaciones del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, o bien, donde el sistema de rotación lo amerite.

Razón por la cual, los Médicos Residentes cuentan con derechos y obligaciones, los cuales están contemplados en la Norma Oficial Mexicana NOM-090-SSA1-1994, “Para la organización y

funcionamiento de residencias médicas”, que en sus numerales 9 y 10, que establecen:

“9. Derechos de los Residentes.

9.1 Son derechos de los Médicos Residentes, además de los señalados en las leyes respectivas, los siguientes:

9.1.1 Recibir las remuneraciones y prestaciones estipuladas por las instituciones de salud.

9.1.2 Recibir la enseñanza de posgrado correspondiente a su especialidad, de conformidad con los programas académico y operativo, bajo la dirección, asesoría, supervisión y compromiso académico de los profesores, en un ambiente de respeto y consideración.

9.1.3 Disfrutar de dos periodos vacacionales de 10 días hábiles cada año, de acuerdo con la programación de la unidad administrativa de enseñanza.

9.1.4 Recibir alimentación completa, técnicamente balanceada, higiénica y de buena calidad.

9.1.5 Recibir semestralmente dos uniformes y un par de zapatos.

9.1.6 Disponer de los servicios de bibliohemeroteca y de apoyo didáctico ajustándose a la reglamentación correspondiente.

9.1.7 Disponer de áreas de descanso y servicios sanitarios higiénicos durante las guardias.

9.2 Asistir a eventos académicos extracurriculares cuando a juicio del profesor del curso tengan utilidad en relación con el programa académico que realice el Médico Residente, siempre que su ausencia no afecte el funcionamiento de los servicios y se obtenga el permiso de acuerdo con las normas institucionales respectivas.

9.3. Recibir oportunamente de la institución de salud y de educación superior correspondientes los certificados y diplomas respectivos, a condición de que acredite la evaluación del curso realizado y compruebe haber cumplido los demás requisitos que para tal efecto se establezcan en los programas académicos y operativos.

9.4. Recibir la constancia de los años cursados, por parte de la unidad médica en la que están adscritos, en aquellos casos en que aprueben un número de años inferior al señalado en el programa académico de su especialidad.

9.5. Recibir de la institución de salud asesoría y defensa jurídica en aquellos casos de demanda de terceros por acciones relacionadas con el desempeño de las actividades correspondientes a la residencia si no son imputables a negligencia o faltas contra la ética profesional.

9.6 Realizar actividades de investigación médica bajo la supervisión del profesor del curso y siguiendo las normas y procedimientos específicos, establecidos por las instituciones de salud y educativas”.

“10. Obligaciones de los Residentes.

10.1 Son obligaciones de los Médicos Residentes y de los Médicos extranjeros que cursen una especialidad, además de las que señalan las leyes respectivas, las siguientes:

10.1.1 *Cumplir la etapa de instrucción académica y el adiestramiento, de acuerdo con los programas académicos y operativos autorizados en la unidad médica receptora de Residentes, de conformidad con las responsabilidades que le correspondan según el grado académico que curse.*

10.1.2 *Cumplir debidamente las órdenes de las personas designadas para impartir el adiestramiento o para dirigir el desarrollo de las actividades inherentes a la residencia.*

10.1.3 *Cumplir las disposiciones internas de la unidad médica receptora de Residentes de que se trate, informando a su inmediato superior el resultado de las acciones médicas que estén a su cargo, y en correspondencia con las responsabilidades del grado académico que curse.*

10.1.4 *Asistir a las conferencias de teoría, sesiones clínicas, anatomoclínicas, clínico-radiológicas, bibliográficas, y demás actividades académicas que se señalen como parte de los estudios de especialización en los programas académico y operativo autorizados. La cuantificación de las asistencias para fines de evaluación y promoción, en su caso, será determinada con base en los reglamentos vigentes en la respectiva institución educativa y de salud.*

10.1.5 *Cumplir las etapas de instrucción-adiestramiento (rotaciones por servicios clínicos y práctica de campo) de acuerdo con el programa operativo vigente en la unidad médica receptora de Residentes y el grado académico que curse.*

10.1.6 *Permanecer en la unidad médica receptora de Residentes, conforme a las disposiciones reglamentarias respectivas. Queda incluida la jornada normal junto con el adiestramiento en la especialidad, tanto en relación con pacientes como en las demás formas de estudio o práctica, así como los periodos para disfrutar de reposo, ingerir alimentos o cumplir guardias.*

10.1.7 *Someterse y aprobar los exámenes periódicos de evaluación de conocimientos y destrezas adquiridos, de acuerdo con los programas académicos y operativos y con las normas administrativas de la unidad correspondiente.*

10.1.8 *Realizar cuando menos un trabajo de investigación médica durante su residencia, de acuerdo con los lineamientos y las normas que para tal efecto emitan las instituciones educativas y de salud y la unidad médica receptora de Residentes.*

10.1.9 *Cumplir debidamente las jornadas establecidas en el servicio, así como las guardias que le sean asignadas.*

10.2 *Los Residentes del último año de las especialidades troncales, Anestesiología y Medicina Familiar, deberán cumplir un periodo de rotación por las unidades de atención médica que determine la unidad administrativa competente, como servicio social profesional especializado, de acuerdo con lo establecido por el artículo 88 de la Ley General de Salud. Podrán incluirse otras especialidades en concordancia con los puntos 3.1.13 y 5.4 de la presente Norma.*

10.3 *Durante su adiestramiento clínico o quirúrgico, los Médicos Residentes participarán en el estudio y tratamiento de los pacientes que se les encomienden, siempre sujetos a las indicaciones y a la supervisión de los Médicos adscritos a la unidad médica receptora de Residentes.*

10.4 Dedicar tiempo exclusivo a la residencia en la unidad médica receptora asignada, para el debido cumplimiento de los programas académico y operativo correspondientes y de su formación en la especialidad”.

Sin perjuicio de lo anterior, es de considerar que si bien es cierto en el Capítulo XVI de la Ley Federal del Trabajo, que establece los Trabajos de Médicos Residentes en Periodo de Adiestramiento en una Especialidad, en cuyo artículo 353 incisos del A) al I), se prevé las disposiciones generales, las relaciones laborales, los derechos especiales, las obligaciones, las causas especiales de rescisión y las de terminación de la relación de trabajo, también lo es que el inciso I, menciona que: ***“Las disposiciones de este Capítulo no serán aplicables a aquellas personas que exclusivamente reciben cursos de capacitación o adiestramiento, como parte de su formación profesional, en las instituciones de salud”.***

IV.V.- Convenio UNAM-ISSSTE.

La Universidad Nacional Autónoma de México, a través de la Subdivisión de Especializaciones Médicas, emite el Plan Único de Especializaciones Médicas, en el que se establece las obligaciones y derecho de los alumnos de los cursos de especializaciones (Residentes).

Asimismo, el programa académico que observará el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado será el que la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional Autónoma de México indique, el cual contendrá las actividades que deberán cumplir los Médicos Residentes en periodo de adiestramiento como parte de su instrucción en la Unidades Médicas Receptoras.

IV.V.I.- Derechos y obligaciones.

En el Apartado A del Plan Único de Especializaciones Médicas, se prevén las obligaciones de los alumnos, entre las cuales, destaca la contemplada en el punto 4, mismo que establece: *“Participar en las sesiones de enseñanza teórica de su especialidad y en las sesiones*

*médicas de la unidad sede y del servicio: sesiones clínicas, anatomoclínicas, clínico-radiológicas y demás que se establezcan en los programas académico y operativo, **siempre bajo la coordinación del profesor del curso y de los Médicos adscritos***

Asimismo, en su apartado C el citado plan tipifica las faltas del alumno y sanciones, destacando su punto 10, el cual refiere: *“transgredir las normas de ética profesional, **los reglamentos internos de la institución de salud y las disposiciones que establece la legislación de la Universidad**”*.

IV.V.II.- Autoridades.

El Reglamento para Médicos en Periodo de Adiestramiento en una Especialidad, emitido por la Subdirección General Médica del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, señala en su artículo 28 que la Subdirección de Enseñanza e Investigación de la Subdirección General Médica del citado Instituto de Seguridad, será el órgano responsable de la aplicación, supervisión y evaluación de los programas y del cumplimiento de las normas de trabajo de los Médicos Residentes.

IV.V.III.- Sanciones.

De acuerdo al citado Plan Único de Especializaciones Médicas, según la gravedad de la falta y reincidencia del alumno en su comisión se aplicarán, **a juicio de sus superiores y del profesor del curso**, las sanciones siguientes:

- a) Amonestación verbal y privada
- b) Extrañamiento escrito con copia al expediente del alumno en la institución de salud y en la Universidad.
- c) **Cancelación de la especialización** (residencia) con notificación escrita a las autoridades de la institución de salud y de la Facultad de Medicina. [Énfasis propio].

Por lo que podemos concluir que, en el supuesto de que los Médicos Residentes transgredan cualesquiera de las obligaciones señaladas en los cuerpos normativos que rigen su actuación, tienen sanciones específicas que son impuestas por la propia institución de salud, a través de su Jefatura de Enseñanza, que incluso darían lugar a la terminación de la residencia, como se observa en el Plan Único de Especializaciones Médicas de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional Autónoma de México.

En ese sentido, el “Reglamento para Médicos en Periodo de Adiestramiento en una Especialidad”, en sus artículos 50 a 56, prevé lo relativo a las sanciones, mismos que establecen:

“Artículo 50.- Las violaciones a las disposiciones del presente Reglamento, en que incurran los Médicos Residentes y los Estudiantes Extranjeros, darán lugar de acuerdo con la gravedad de la falta a las siguientes medidas y sanciones.

- I. Amonestación Verbal
- II. Extrañamiento por escrito
- III. Notas malas
- IV. Cancelación de la Residencia Médica”.

“Artículo 51.- El Médico Residente que incurra en faltas leves en el cumplimiento de sus obligaciones será objeto de amonestación verbal. Esta medida correctiva se aplicará en privado por el Jefe de Servicio y el Jefe de Enseñanza e Investigación correspondiente, quien lo comunicará al Jefe Residente y se llevará un registro de las amonestaciones en cada unidad de trabajo con el fin de evitar conductas reincidentes”.

“Artículo 52.- El extrañamiento por escrito se impondrá al Médico Residente que cometa faltas graves, con pleno conocimiento de la gravedad de sus actos, o cuando acumule en el registro tres amonestaciones verbales. Su imposición estará a cargo del Jefe de Servicio y el Jefe de Enseñanza e Investigación de la Unidad Médica con copia al Director de la misma y al Jefe de Servicios de Enseñanza de la Subdirección General Médica para ser incluido en su expediente”.

“Artículo 53.- Nota mala es la constancia de demérito e la actuación de un Médico Residente que deberá consignarse por escrito. La impondrá el Jefe de Enseñanza e Investigación a propuesta de las Autoridades de la Unidad Médica Receptora”.

“Artículo 54.- La cancelación de la Residencia Médica, tiene por objeto la terminación de los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Instituto y la baja del programa readiestramiento de una especialidad, que se impone al Médico

Residente por el Jefe de Enseñanza e Investigación, con el visto bueno del Director de la Unidad Médica Receptora”.

“Artículo 55.- *Son causas de rescisión de la Residencia Médica, además de las establecidas en los artículos 47 y 353-G de la Ley Federal del Trabajo las siguientes:*

- I. No cumplir la etapa de instrucción académica y el adiestramiento de acuerdo al programa académico vigente en la Unidad Médica Receptora de Residentes.*
- II. No acatar las órdenes de las personas designadas para impartir el adiestramiento clínico y académico.*
- III. No observar las disposiciones internas de la Unidad Médica Receptora de Residentes de que se trate.*
- IV. No presentar o reprobado las evaluaciones periódicas de conocimientos y práctica clínica, de acuerdo a las disposiciones académicas y normas administrativas de la Unidad.*
- V. Faltar a las normas éticas y de conducta propias de la profesión médica, establecidas en el Reglamento Interno de la Unidad Médica Receptora.*
- VI. La falta de asistencia a las sesiones académicas generales o del servicio de manera injustificada.*
- VII. La falta de pago de la cuota anual de inscripción que deben enterar de manera obligatoria al Instituto los Estudiantes Extranjeros.*
- VIII. La solicitud de baja temporal”.*

“Artículo 56.- *Son causas de terminación anticipada de la Residencia Médica sin responsabilidad del Instituto, además de las que establecen en el artículo 53 de la Ley Federal del Trabajo:*

- I. La suspensión académica de los estudios de la especialidad.*
- II. La falta de pago de la cuota de inscripción anual que deben enterar al Instituto los Estudiantes Extranjeros”.*

Asimismo, el Reglamento para Médicos en Periodo de Adiestramiento en una Especialidad establece que el Médico Residente podrá inconformarse contra las medidas y sanciones que reciba, ante una comisión tripartita que se integrará por el Jefe de Enseñanza e Investigación, el profesor encargado del curso y el Jefe de Residentes, quienes dictaminarán sobre la procedencia de ésta.

Por lo que, podemos concluir que el Médico Residente, es un Médico titulado que se encuentra realizando una especialidad, el cual es aceptado en una Unidad Médica Receptora de Residentes, a fin de cumplir con el adiestramiento que requiere, siempre sujeto a la vigilancia de un Médico de Base, es decir, un Médico adscrito al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del

Estado, que se rige por disposiciones específicas a fin de obtener un grado académico y continuar con su formación profesional; mismo que en caso de incurrir en alguna falta durante el tiempo que dure su residencia, será sancionado por las autoridades académicas correspondientes, destacándose el hecho de que no existe normativa que refiera otro tipo de autoridad facultada para sancionar o vigilar el desempeño de los Médicos Residentes.

IV.VI.- La inexacta aplicación del procedimiento administrativo disciplinario contenido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos a los Médicos Residentes del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

De todo lo anteriormente descrito, tenemos que, los servidores públicos dentro del ejercicio de sus funciones se encuentran regidos por distintos ámbitos (administrativo, penal, civil y en algunos casos político). Cada uno de los citados ámbitos están sujetos a determinados procedimientos a fin de sancionar a los servidores públicos que incurran en alguna irregularidad durante el desempeño de su empleo, cargo o comisión, entendiéndose éstos como:

CARGO: Responsabilidad que se atribuye a alguien. Dignidad, empleo u oficio que confiere la facultad de ejercer determinada función pública y la de percibir, en su caso, ciertos derechos.

EMPLEADO: generalmente se designa con este nombre al funcionario técnico o profesional que presta su actividad al gobierno para la realización de fines de interés público. En la actualidad, se distingue entre el empleado del Derecho Administrativo, el que acaba de definirse, y el de Derecho Laboral, donde tiene a oponerse a obrero, dentro del común denominador del vocablo trabajador.

COMISIÓN: Del latín *commitere*, encargar, encomendar a otro el desempeño o ejecución de algún servicio o cosa. Comisión es la facultad que se da o se concede a una persona para ejercer, durante cierto tiempo, algún cargo.

Siendo el caso que, si los servidores públicos adscritos al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado llegan a incurrir en responsabilidad administrativa, el Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en dicho Instituto, de conformidad con lo establecido en el artículo 80 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, iniciara el procedimiento administrativo disciplinario, a saber:

“ARTÍCULO 80.- Los titulares de las áreas de responsabilidades, auditoría y quejas de los órganos internos de control tendrán, **en el ámbito de la dependencia, de sus órganos desconcentrados o entidad en la que sean designados** o de la Procuraduría, sin perjuicio de las que corresponden a los titulares de dichos órganos, las siguientes facultades:

I. Titulares de las Áreas de Responsabilidades:

1. Citar al presunto responsable e iniciar e instruir el procedimiento de investigación, a fin de determinar las responsabilidades a que haya lugar e imponer, en su caso, las sanciones aplicables en los términos del ordenamiento legal en materia de responsabilidades y determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, si así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones, de conformidad con lo previsto en el referido ordenamiento (...) [Énfasis propio].

En ese tenor, como quedo plasmado en el apartado anterior, los Médicos Residentes no son servidores públicos adscritos al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, toda vez que desarrollan actividades en éste a fin de obtener grados académicos y cumplir con los requisitos señalados para alcanzar una especialidad en la rama de la Medicina que decidan; por lo tanto, al iniciarse un procedimiento administrativo disciplinario de responsabilidades en su contra, el Titular del Área de Responsabilidades del citado Instituto está excediendo las facultades que le fueron conferidas en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, en virtud de que los sujetos a los cuales está instrumentando un procedimiento administrativo disciplinario no cuentan con la calidad de servidor público del organismo de su competencia.

Lo anterior, en razón de que los Médicos Residentes se encuentran realizando actividades de forma eventual y los cuales no tienen una idea de permanencia como un modo de vida o una ocupación habitual.

Ejemplo de ello, en un procedimiento administrativo disciplinario el Titular del Área de Responsabilidades del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, determinó medularmente lo siguiente:

*“Visto para resolver las constancias que integran los autos del expediente administrativo número **PAR-** , instruido en el Área de Responsabilidades de este Órgano Interno de Control en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en contra de los **CC.** , servidores públicos adscritos en el momento de los hechos al Hospital Regional “Valentín Gómez Farías” del ISSSTE en Jalisco(...), respectivamente; y,- -----*

----- RESULTANDO -----

(...)

2.- Por lo anterior, el 20 de diciembre de 2006, el Titular del Área de Responsabilidades de este Órgano Interno de Control, emitió Acuerdo de Inicio de Procedimiento Administrativo Disciplinario visible a fojas 432 a 446, del expediente en que se actúa, mediante el cual acordó emitir oficios citatorios dirigidos a los CC. , ordenando se hiciera de su conocimiento las presuntas irregularidades atribuidas en su contra, así como su derecho para ofrecer pruebas de conformidad con lo previsto el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.- -----

(...)

Por lo anteriormente expuesto y en virtud de que no existen diligencias administrativas pendientes de practicar, así como tampoco existen pruebas por desahogar, este Órgano Interno de Control, ordenó turnar los autos que integran el expediente en que se actúa, para el efecto de emitir la resolución que conforme a derecho proceda, misma que se pronuncia al tenor de los siguientes: -----

----- CONSIDERANDOS -----

I.- El Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por la naturaleza jurídica-administrativa de los hechos que nos ocupan, es competente para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14, 16, 108, 109 fracción III, y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 37 fracciones XII y XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 62 fracción I de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; 1º, 2º, 3º fracción III, 5, 7, 8, 10, 21, 22, 23, 24, 30, y 47 y demás relativos y aplicables de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; 192 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; 52 del Estatuto Orgánico del propio

Instituto; 3º apartado D, y Segundo Párrafo, y 67 fracción I, numeral 1 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 27 de mayo de 2005 y reformado el 21 de junio del mismo año. -----

II.- Las irregularidades administrativas que se atribuyen a los CC. _____, servidores públicos adscritos en el momento de los hechos al Hospital Regional "Valentín Gómez Farías" del ISSSTE en Jalisco; se hacen consistir en:

(...)

B).- En lo que toca al C. _____, se tiene que la presunta responsabilidad que se le imputa se hace consistir en que:

"Que Usted, no cumplió con el servicio público que tenía encomendado como **Médico Residente de segundo grado adscrito al Servicio de Traumatología y Ortopedia del Hospital Regional "Dr. Valentín Gómez Farías" del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en Zapopan, Jalisco, toda vez que (...)** En estos términos, **se tiene que debió estar sujeto a la indicación de algún Médico adscrito y abstenerse de efectuar la reducción de la extremidad afectada (...)**

C).- Finalmente, a la C. _____, se tiene que la presunta responsabilidad que se le imputa se hace consistir en que:

"Que Usted, no cumplió con el servicio público que tenía encomendado como **Médico Residente de primer grado adscrita al Servicio de Traumatología y Ortopedia del Hospital Regional "Dr. Valentín Gómez Farías" del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en Zapopan, Jalisco, toda vez que (...)** En estos términos, se tiene que **Usted, debió estar sujeto a la indicación de algún Médico adscrito y abstenerse de efectuar la reducción de la extremidad afectada (...)**

III.- Precisados los motivos de la presunta responsabilidad que se le atribuye a CC. _____, servidores públicos adscritos en el momento de los hechos al Hospital Regional "Valentín Gómez Farías" del ISSSTE en Jalisco; resulta necesario señalar que los siguientes elementos de prueba que a continuación se extractan sirvieron de base para incoar el presente procedimiento: -----

(...)

Por lo anteriormente expuesto y fundado es de resolverse y se:-----

----- **R E S U E L V E** -----

PRIMERO.- El Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en términos de los preceptos legales

invocados en el Considerando I es competente para emitir la presente resolución.-----

SEGUNDO.- Se determina que los CC. _____, resultan **RESPONSABLES ADMINISTRATIVAMENTE** de las irregularidades atribuidas, conforme a lo establecido en los Considerandos IV, V, VI y VII, de esta resolución.-----

TERCERO.- En consecuencia se impone a los CC. _____, la sanción administrativa consistente en **AMONESTACIÓN PÚBLICA**, misma que les será aplicada por su jefe inmediato, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 fracción I, y 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.-----

CUARTO.- Al quedar acreditado plenamente la responsabilidad administrativa en que incurrieron los CC. _____, conforme a los razonamientos expuestos en los Considerandos IV, V, VI y VII, resulta justo legal y equitativo imponerles como **SANCIÓN ECONÓMICA** un tanto del daño causado, que resulta la cantidad de \$ _____ (_____), la cual será pagada de manera proporcional por los CC. _____, es decir, corresponderá pagar a cada uno de los ahora sancionados la cantidad de \$ _____ (_____), mismo que constituye un crédito fiscal y que equivale a 1.68 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, el cual se hará efectivo mediante procedimiento administrativo de ejecución de conformidad a lo establecido en los artículos 16 fracción IV, y 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.-----

QUINTO.- Notifíquese la presente resolución administrativa a los CC. _____, al Director del Hospital Regional “Valentín Gómez Farías” del ISSSTE en Jalisco, para que provea lo conducente para la ejecución de las sanciones impuestas, al Subdirector de Personal, para los efectos legales conducentes, a la Administración Local de Recaudación correspondiente y a la Titular del Área de Quejas de este Órgano Interno de Control, para los efectos legales y administrativos conducentes.-----

SEXTO.- Comuníquese a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de esta Secretaría de la Función Pública, para los efectos del artículo 24 en relación con el 40 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.-----

SÉPTIMO.- Ejecútese y en su momento procesal oportuno procédase a archivar como asunto total y definitivamente concluido.-----

--- Así lo resolvió y firma, el Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado”. [Énfasis propio].-----

Siendo el caso que, en el cuerpo de la referida resolución no se desprende constancia alguna que permita acreditar la calidad de servidor público adscrito al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de los presuntos responsables, limitándose a referir que son Médicos Residentes que se encuentran realizando actividades en el citado Instituto, y por tanto, no es un elemento contundente para demostrar la supuesta calidad de servidor público que el Titular del Área de Responsabilidades del referido Instituto les da para imponer la sanción de referencia.

Robustece lo anterior, la diversa resolución emitida por dicha autoridad, en caso similar, a saber y la cual es del tenor literal siguiente:

*“Visto para resolver las constancias que integran los autos del expediente administrativo número **PAR-** , instruido en el Área de Responsabilidades de este Órgano Interno de Control en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en contra de los **CC.** , quienes en la época de los hechos se encontraban adscritos al Servicio de Urología del Centro Médico Nacional “20 de Noviembre” del ISSSTE; (...) y,- -----*

----- RESULTANDO -----

1.- *Mediante memorándum AQ/USP/QM/1275/2006 (...) la Titular del Área de Quejas de este Órgano Interno de Control, remite a esta Área de Responsabilidades, el expediente , integrado con motivo de supuestas irregularidades atribuibles a los CC.*

, quienes en la época de los hechos se encontraban adscritos al Servicio de Urología del Centro Médico Nacional “20 de Noviembre” del ISSSTE (...). -----

2.- *Por lo anterior, el 18 de diciembre de 2006, el Titular del Área de Responsabilidades de este Órgano Interno de Control, emitió Acuerdo de Inicio de Procedimiento Administrativo Disciplinario (...) mediante el cual acordó emitir oficios citatorios dirigidos a los CC.*

, ordenando se hiciera de su conocimiento las presuntas irregularidades atribuidas en su contra, así como su derecho para ofrecer pruebas de conformidad con lo previsto el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.-----

3.- *En estricto cumplimiento a lo ordenado en el proveído anterior, esta Área de Responsabilidades emitió oficios citatorios (...) mediante los cuales los CC. , fueron notificados en tiempo y forma el 10 y 11 de enero de 2007, para la celebración de la audiencia de ley a que se refiere la fracción I, del*

artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. -----

4.- Con fecha 22 de enero de 2007, se llevó a cabo la celebración de las audiencias de Ley, de los CC. , concediéndoles un plazo de cinco días para que ofrecieran los elementos de prueba que consideraran pertinentes. -----

5.- De ese modo, se emitieron Acuerdos de 31 de enero de 2007, (...) por virtud de los cuales se tuvieron por admitidos diversos medios probatorios ofrecidos por los CC. . -----

Por lo anteriormente expuesto y en virtud de que no existen diligencias administrativas pendientes de practicar, así como tampoco existen pruebas por desahogar, este Órgano Interno de Control, ordenó turnar los autos que integran el expediente en que se actúa, para el efecto de emitir la resolución que conforme a derecho proceda, misma que se pronuncia al tenor de los siguientes: -----

----- **CONSIDERANDOS** -----

I.- El Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, por la naturaleza jurídica-administrativa de los hechos que nos ocupan, es competente para conocer y resolver el presente asunto, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14, 16, 108, 109 fracción III, y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 37 fracciones XII y XVII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 62 fracción I de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; 1º, 2º, 3º fracción III, 5, 7, 8, 10, 21, 22, 23, 24, 30, y 47 y demás relativos y aplicables de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos; 192 de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; 52 del Estatuto Orgánico del propio Instituto; 3º apartado D, y Segundo Párrafo, y 67 fracción I, numeral 1 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 27 de mayo de 2005 y reformado el 21 de junio del mismo año. -----

II.- Las irregularidades administrativas que se atribuyen a los CC. , quienes en la época de los hechos se encontraban adscritos al Servicio de Urología del Centro Médico Nacional "20 de Noviembre" del ISSSTE; se hacen consistir en:

A).- Por lo que hace al C. , se tiene que la presunta responsabilidad que se le imputa se hace consistir en que:

"Por no haber cumplido con su obligación de salvaguardar la eficiencia que debió de observar al momento de los hechos presuntivos de responsabilidad como Médico Residente de Segundo Grado adscrito al Servicio de Urología del Centro Médico Nacional "20

de Noviembre” del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, toda vez que el doce de septiembre del dos mil cuatro, prestó atención médica deficiente en agravio de quien en vida llevara el nombre de _____, como se demuestra en la hoja de alta, agregada a fojas(...), al egresarla de ese centro hospitalario, sin que se hubieran efectuado las pruebas de coagulación de control ó en su caso, haberlos indicado como paciente externa, los cuales resultaban importantes en tratándose de paciente con estado de anticoagulación patológico, con un INR prolongado (INR= Razón Internacional normalizada, parámetro utilizado para expresar los niveles de coagulación en los pacientes sometidos a tratamiento anticoagulante), con hematoma perirrenal y anemia, por lo que era necesario conocer sus tiempos de coagulación y ajustar su manejo anticoagulante, sin embargo, ello no sucedió, a pesar de que el propio galeno reconociera en su nota médica visible a foja (...) que: “(...) deben ser estabilizadas sus condiciones cardiacas, así como ajustar su manejo anticoagulante.” -----

Al respecto, es de indicar que la paciente de referencia poseía antecedentes clínicos de afección valvular mitral, que incluso requirió de colocación de prótesis mecánica; así como de dos episodios de trombosis en ambos miembros pélvicos, adjudicados a enfermedad cardíaca, por lo que derivado de ello, se le prescribieron anticoagulantes orales, siendo que a la fecha en que ocurrieron los presentes hechos (agosto a septiembre de dos mil cuatro), la paciente tenía aproximadamente cuatro años con ingesta de anticoagulantes, lo cual debió ser ponderado por el citado galeno, pues se tiene que los anticoagulantes cumarínicos inducen un estado análogo a deficiencia de vitamina K y un riesgo elevado de sangrado, que requiere de un monitoreo constante, lo que no fue contemplado por usted, en el caso de la hoy finada _____, al egresarla sin estudios de control posterior, con determinación de tiempos de protombina (TP) ó de INR, y con el antecedente de haber reiniciado tratamiento anticoagulante el diez de septiembre de dos mil cuatro, como se acredita en la nota médica visible a foja (...). -----

Es de señalar, que el citado galeno, soslayó el contenido de las anotaciones de enfermería, agregadas a fojas (...), del expediente de mérito, en las cuales se reportó que durante el tiempo en que se encontró hospitalizada la paciente (del treinta y uno de agosto al doce de septiembre de dos mil cuatro), ésta persistió con taquicardia, al registrarse respiraciones de 20 a 26 por minuto, así también se indicó que se encontraba adolorida, angustiada, quejumbrosa y deprimida, requiriendo continuamente del suministro de analgésicos, lo que evidencia que la paciente no se encontraba en condiciones óptimas para ser egresada.-----

Adicionalmente, de acuerdo a los resultados de los estudios de laboratorio del (...), se apreció que existían alteraciones de las pruebas de coagulación, en los exámenes de orina patológicos, alteraciones enzimáticas, anemia y trombocitosis, situaciones que debieron ser valoradas por el Médico de referencia y ante ello solicitar

la realización de estudios de control de TP ó de INR, así como interconsulta al Servicio de Hematología, para su valoración y manejo adecuado, empero, al no llevarse a cabo los mismos, se advierte la omisión de su parte de agotar los medios de diagnóstico y de tratamiento. -----

Por otra parte se advierte que durante el periodo de estancia hospitalaria, a decir, del treinta y uno de agosto al doce de septiembre de dos mil cuatro, la paciente persistió con la sintomatología dolorosa que le aquejaba, señalando incluso en las notas médicas del diez y once de ese mismo mes y año, visibles a foja 78, que la paciente presentaba: "(...) dolor crónico mpd (...)", "por nuestra parte paciente asintomática que únicamente refiere dolor en mpd (...)", ante lo cual el usted, prescribió a su egreso el medicamento denominado hidromorfona (liberamix), en dosis de una tableta vía oral cada ocho horas, tal como se demuestra en la hoja de indicaciones de salida, (...) y su reverso, así como en la receta médica (...), cuya firma coincide con las plasmadas en las recetas que corren agregadas a fojas (...), bajo el nombre de usted; lo cual fue incorrecto, pues se tiene en principio que la paciente fue valorada por la especialidad de Clínica del Dolor, el once de ese mismo mes y año (...), la cual recomendó que continuara su estancia hospitalaria para vigilar el dolor, sin embargo, ello no fue ponderado por el citado galeno, quien al día siguiente procedió a efectuar su egreso, prescribiéndole el citado fármaco con una dosis que no fue ajustada por la referida especialidad. Al respecto se tiene que la dosis resultó ser elevada, causando un estado agudo de somnolencia a la paciente durante el tiempo en que permaneció en su domicilio." (...) -----

"Que con motivo de su conducta y la de los CC. _____, en términos de lo expresado en los numerales que anteceden, la C. _____, promovió solicitud de queja médica, misma que previa substanciación de su procedimiento, fue dictaminada por el Comité de Quejas Médicas del Instituto, en su sesión 10/05 del dieciséis de mayo de dos mil cinco, como procedente, aprobando el otorgamiento del pago por responsabilidad objetiva institucional (indemnización) por un importe de \$ _____ (_____), misma que fue pagada a la promovente, tal como consta en el recibo finiquito correspondiente del veintinueve de septiembre de dos mil cinco (...), mismo que se traduce en un daño patrimonial ocasionado al ISSSTE atribuible a Usted." -----

(...)

III.- Precisados los motivos de la presunta responsabilidad que se le atribuye a los CC. _____, quienes en la época de los hechos se encontraban adscritos al Servicio de Urología del Centro Médico Nacional "20 de Noviembre" del ISSSTE; resulta necesario señalar que los siguientes elementos de prueba que a continuación se extractan sirvieron de base para incoar el presente procedimiento: -----

1.- Copia certificada del expediente de queja médica de la C. (...);

2.- Resolución a la Solicitud de Queja Médica emitida por el Comité de Quejas Médicas del ISSSTE, (...); -----

3.- Evaluación emitida por el Jefe del Departamento de Dictaminación Médica del Área de Quejas de este Órgano Interno de 3 de agosto de 2005, (...); -----

4.- Comparecencia de finiquito de 29 de septiembre de 2005, a favor de la C. , por \$ (...). -----

IV.- El C. , compareció a audiencia de ley, prevista en el artículo 21, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el día 22 de enero de 2007, quien en relación con la irregularidad que se le atribuye declaró lo que a su interés convino, manifestaciones que se encuentran en su respectivo escrito de (...), mismo que se tiene aquí por reproducido como si a la letra se insertase, y por no tratarse de un requisito exigido por la ley de la materia su transcripción y sin que con tal determinación se deje al C. , en estado de indefensión. Sirviendo de apoyo al anterior razonamiento, por analogía, lo establecido en la jurisprudencia 447, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo VI, Materia Común, página 414, que a la letra dice: -----

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. EL JUEZ NO ESTA OBLIGADO A TRANSCRIBIRLOS.- El hecho de que el Juez Federal no transcriba en su fallo los conceptos de violación expresados en la demanda, no implica que haya infringido disposiciones de la Ley de Amparo, a la cual sujeta su actuación, pues no hay precepto alguno que establezca la obligación de llevar a cabo tal transcripción; además de que dicha omisión no deja en estado de indefensión al quejoso, dado que no se le priva de la oportunidad para recurrir la resolución y alegar lo que estime pertinente para demostrar, en su caso, la ilegalidad de la misma.” -----

Ahora bien, los argumentos del C. , contenidos en el apartado marcado como “PRIMERO”, resultan insuficientes, dado que se advierte que en dicho punto menciona que la denunciante en ningún momento hace imputación alguna en contra del encausado, y que al momento de los hechos era **Médico Residente de segundo año actuando siempre bajo la dirección, asesoría y supervisión del Médico adscrito y Residentes de mayor grado que se encontraban en turno**; tales manifestaciones no logran desvirtuar su responsabilidad, toda vez que, en primer lugar, el que la denunciante le haya o no hecho alguna imputación, no significa de ningún modo que el C. , esté libre de responsabilidad alguna, además de que no es parte de los hechos irregulares que se le imputan si la referida denunciante C. , lo menciona en su escrito de queja como responsable o no, por consecuencia, sus manifestaciones al respecto devienen en

insuficientes, ya que su presunta responsabilidad, deriva del expediente de queja médica, integrado por el Comité de Quejas Médicas del ISSSTE. -----

Por lo que hace a su argumento de que al momento de los hechos era Médico Residente de segundo año, y por tanto, según su dicho, siempre actuó bajo la supervisión del Médico adscrito y de Residentes de mayor grado que se encontraban en turno, tal argumento tampoco logra desvirtuar su responsabilidad, toda vez que lo cierto es que no aporta elemento de prueba alguno que de sustento a su dicho, es decir, no se acredita que en la atención que otorgó a la paciente C. , seguía ordenes del Médico adscrito de Residentes de mayor grado, toda vez que de autos, (...) se observa que en la hoja de alta hospitalaria solo aparece la firma del encausado, sin que aparezca la firma del Jefe de Servicio y del Médico Adscrito, más aún, en los espacios que corresponden al Jefe de Servicio y del Médico Adscrito, aparece la firma del hoy procesado, con lo cual de ningún modo se puede afirmar lo dicho por el encausado en el sentido de que actuó bajo supervisión, ya que tal y como se menciona, solo aparece su firma, resultando así insuficientes sus manifestaciones de mérito. -----

En lo que respecta a sus manifestaciones, contenidas en el punto I, del apartado marcado como "SEGUNDO", son también insuficientes, dado que inicialmente en dicho punto, se refiere a la atención de la paciente, pero en fecha 3 de septiembre de 2004, lo cual es insuficiente, ya que no se le imputa responsabilidad alguna por la atención que haya llegado a otorgar a la paciente el 3 de septiembre de 2004, sino por la atención que otorgó a ésta, el 12 de septiembre de 2004, consecuentemente, sus manifestaciones al respecto devienen en insuficientes. -----

De sus manifestaciones en las que refiere que el 12 de septiembre de 2004, actuó conforme a lo que el Médico de base adscrito le había indicado, por lo que a él, le correspondió llevar a cabo las indicaciones establecidas; dicho argumento tampoco desvirtúa su responsabilidad, en razón de que tal y como ya se precisó, no aporta elemento de prueba alguno con el que se acredite que en la atención que otorgó a la paciente C. , seguía ordenes de Médico adscrito alguno, en virtud de que de autos, (...) se observa que en la hoja de alta hospitalaria solo aparece la firma del encausado, sin que aparezca la firma del Jefe de Servicio y del Médico Adscrito, con lo cual no se puede afirmar lo dicho por el encausado en el sentido de que actuó conforme a lo que el Médico de base adscrito le había indicado, en razón de que tal y como ya se mencionó, solo aparece su firma, confirmándose así que, egresó a la paciente, sin que se hubieran efectuado las pruebas de coagulación de control ó en su caso, haberlos indicado como paciente externa, los cuales resultaban importantes en tratándose de paciente con estado de anticoagulación patológico, con un INR prolongado (INR= Razón Internacional normalizada, parámetro utilizado para expresar los niveles de coagulación en los pacientes sometidos a tratamiento anticoagulante),

con hematoma perirrenal y anemia, por lo que era necesario conocer sus tiempos de coagulación y ajustar su manejo anticoagulante, sin embargo, ello no sucedió, a pesar de que el propio procesado reconociera en su nota médica visible a (...): "(...) deben ser estabilizadas sus condiciones cardíacas, así como ajustar su manejo anticoagulante."; resultando así insuficientes sus manifestaciones de mérito. -----

Al respecto, es de indicar que la paciente de referencia poseía antecedentes clínicos de afección valvular mitral, que incluso requirió de colocación de prótesis mecánica; así como de dos episodios de trombosis en ambos miembros pélvicos, adjudicados a enfermedad cardíaca, por lo que derivado de ello, se le prescribieron anticoagulantes orales, siendo que a la fecha en que ocurrieron los hechos (agosto a septiembre de dos mil cuatro), la paciente tenía aproximadamente cuatro años con ingesta de anticoagulantes, lo cual debió ser ponderado por el encausado, pues se tiene que los anticoagulantes cumarínicos inducen un estado análogo a deficiencia de vitamina K y un riesgo elevado de sangrado, que requiere de un monitoreo constante, lo que no fue contemplado por el hoy procesado, en el caso de la hoy finada _____, al egresarla sin estudios de control posterior, con determinación de tiempos de protombina (TP) ó de INR, y con el antecedente de haber reiniciado tratamiento anticoagulante el diez de septiembre de dos mil cuatro, como se acredita en la nota médica (...); por consiguiente, es evidente que sus manifestaciones al respecto, devienen en insuficientes. -----

Por lo que hace a sus manifestaciones en las que se refiere a la atención que se otorgó a la paciente C.

los días 19, 20, 22 y 23 de septiembre de 2004; tampoco logran desvirtuar su responsabilidad, en virtud de que no es parte de la responsabilidad que se le imputa la atención que se otorgó a la paciente en dichos días, sino que su responsabilidad se refiere a la atención que otorgó a la citada paciente el 12 de septiembre de 2004, consecuentemente, sus manifestaciones al respecto devienen una vez más en insuficientes. -----

Por lo que toca a sus manifestaciones contenidas en el inciso a), resultan insuficientes, ya que se advierte que una vez más insiste el encausado en tratar de justificarse argumentando que al ser **Médico Residente de segundo año**, actuó bajo indicaciones de sus superiores; tal argumento no desvirtúa su responsabilidad, ya que, se insiste, no se acredita que en la atención que otorgó a la paciente C.

_____, seguía ordenes del Médico adscrito o de Residentes de mayor grado, toda vez que de autos (...) se observa que en la hoja de alta hospitalaria solo aparece la firma del encausado, sin que aparezca la firma del Jefe de Servicio y del Médico Adscrito, con lo cual no se puede afirmar lo dicho por el encausado en el sentido de que actuó bajo supervisión, toda vez que solo aparece su firma, resultando así insuficientes sus manifestaciones al respecto. -----

De sus manifestaciones contenidas en el inciso b), en las que refiere que previo al alta de la paciente, se realizaron pruebas de control de coagulación; tal argumento es también insuficiente, toda vez que no aporta elemento de prueba alguno que de sustento a su dicho, además con tal argumento no supera el hecho de que egresó a la paciente, sin que se le hubieran efectuado las pruebas de coagulación de control ó en su caso, haberlos indicado como paciente externa, los cuales resultaban importantes en tratándose de paciente con estado de anticoagulación patológico, con un INR prolongado (INR= Razón Internacional normalizada, parámetro utilizado para expresar los niveles de coagulación en los pacientes sometidos a tratamiento anticoagulante), con hematoma perirrenal y anemia, por lo que era necesario conocer sus tiempos de coagulación y ajustar su manejo anticoagulante, sin embargo, ello no sucedió, a pesar de que el propio encausado reconociera en su nota médica (...) que: "(...) deben ser estabilizadas sus condiciones cardíacas, así como ajustar su manejo anticoagulante". - - - - -

Adicionalmente, de acuerdo a los resultados de los estudios de laboratorio del treinta y uno de agosto al once de septiembre de dos mil cuatro (...), se apreció que existían alteraciones de las pruebas de coagulación, en los exámenes de orina patológicos, alteraciones enzimáticas, anemia y trombocitosis, situaciones que debieron ser valoradas por el servidor público de referencia y ante ello solicitar la realización de estudios de control de TP ó de INR, así como interconsulta al Servicio de Hematología, para su valoración y manejo adecuado, empero, al no llevarse a cabo los mismos, se advierte la omisión de su parte de agotar los medios de diagnóstico y de tratamiento; resultando así insuficientes sus manifestaciones de mérito. - - - - -

En lo que toca a sus manifestaciones contenidas en el inciso c), en las que refiere que el día que egresó a la paciente, en las hojas de enfermería se establecía su alta por mejoría; tal argumento no desvirtúa su responsabilidad, ya que si en la hoja de enfermería de 12 de septiembre de 2004, se menciona que la paciente se da de alta por presentar mejoría, lo cierto es que con tal argumento no supera el hecho de que soslayó el contenido de las anotaciones de enfermería, (...), del expediente de mérito, en las cuales se reportó que durante el tiempo en que se encontró hospitalizada la paciente (del treinta y uno de agosto al doce de septiembre de dos mil cuatro), ésta persistió con taquicardia, al registrarse respiraciones de 20 a 26 por minuto, así también se indicó que se encontraba adolorida, angustiada, quejumbrosa y deprimida, requiriendo continuamente del suministro de analgésicos, lo que evidencia que la paciente no se encontraba en condiciones óptimas para ser egresada, consecuentemente, sus manifestaciones resultan insuficientes. - - - - -

De sus manifestaciones contendidas en los incisos d) y e), en donde refiere que la valoración por hematología no fue solicitada por cardiología ni por medicina interna, y que la indicación de hidromorfona fue hecha por el servicio de clínica del dolor, en razón de

una tableta cada 6 horas y que él, bajo la dosis a una tableta cada 8 horas; tales argumentos tampoco desvirtúan su responsabilidad, dado que no es parte de la responsabilidad que se le imputa si en cardiología o medicina interna se solicitó o no, valoración de hematología, sino que de acuerdo a los resultados de los estudios de laboratorio del treinta y uno de agosto al once de septiembre de dos mil cuatro (...), se apreció que existían alteraciones de las pruebas de coagulación, en los exámenes de orina patológicos, alteraciones enzimáticas, anemia y trombocitosis, situaciones que debieron ser valoradas por el encausado y ante ello solicitar la realización de estudios de control de TP ó de INR, así como interconsulta al Servicio de Hematología, para su valoración y manejo adecuado, empero, al no llevarse a cabo los mismos, se advierte la omisión de su parte de agotar los medios de diagnóstico y de tratamiento. - - - - -

Tampoco desvirtúa su responsabilidad su argumento referente a que la indicación de hidromorfona fue hecha por el servicio de clínica del dolor, en razón de una tableta cada 6 horas y que él, bajo la dosis a una tableta cada 8 horas; toda vez que lo cierto es que no es parte de la responsabilidad que se le imputa si el servicio de clínica del dolor indicó o no, hidromorfona, aún más, con tal argumento del encausado en el sentido de que él indicó la dosis de una tableta cada 8 horas, no hace sino confirmar su responsabilidad ya que el hoy procesado prescribió al egresar a la paciente el medicamento denominado hidromorfona (liberamix), en dosis de una tableta vía oral cada 8 horas, tal como se demuestra en la hoja de indicaciones de salida, (...) y su reverso, así como en la receta médica (...), cuya firma coincide con las plasmadas en las recetas (...), lo cual fue incorrecto, pues se tiene en principio que la paciente fue valorada por la especialidad de Clínica del Dolor, el 11 de septiembre de 2004 (...), la cual recomendó que continuara su estancia hospitalaria para vigilar el dolor, sin embargo, ello no fue ponderado por el citado servidor público, quien al día siguiente procedió a efectuar su egreso, prescribiéndole el citado fármaco con una dosis que no fue ajustada por la referida especialidad. Al respecto se tiene que la dosis resultó ser elevada, causando un estado agudo de somnolencia a la paciente durante el tiempo en que permaneció en su domicilio, por consecuencia, es evidente que sus manifestaciones al respecto, resultan insuficientes para lograr desvirtuar su responsabilidad. - - - - -

Sus argumentos contenidos en el inciso f), tampoco desvirtúan su responsabilidad, ya que en dicho inciso se limita a decir que su conducta en general ha sido profesional y respetuosa con los pacientes tratados en el servicio de urología, como en los demás servicios donde solicitan su colaboración; ya que no es parte de la responsabilidad que se le imputa la conducta que tiene con los demás paciente que atiende en el servicio de urología u otros servicios, en virtud de que las irregularidades que se le imputan se refieren a la atención que otorgó a la paciente C. , el 12 de septiembre de 2004, deviniendo así en insuficientes sus manifestaciones al respecto. - - - - -

Finalmente, por lo que hace a sus manifestaciones en las que se refiere a la determinación del Comité de Quejas Médicas del ISSSTE, del pago por \$; tales argumentos no desvirtúan la responsabilidad imputada, ya que si bien es cierto, en su responsabilidad se menciona la citada cantidad pagada a la quejosa, también lo es que tal pago no resulta en específico los hechos irregulares que se le atribuyen, toda vez que la citada cantidad, señalada como daño patrimonial al Instituto, es consecuencia de la responsabilidad que se le atribuye, y no es en concreto ésta, por lo que es claro que sus manifestaciones no controvierten los hechos irregulares que se le imputan, esto es, la atención que otorgó a la paciente el 12 de septiembre de 2004, resultando así, insuficientes sus manifestaciones de mérito. -----

Así las cosas, se concedió al C. , un plazo de cinco días hábiles para que presentara las pruebas que considerara pertinentes para su defensa, por lo que mediante Acuerdo de 31 de enero de 2007, (...), se le tuvieron por admitidos los siguientes medios probatorios: -----

1.- Copias simples de la Norma Oficial Mexicana número NOM-090-SSA1-1994, -----

2.- Copias simples del Reglamento Interno para Residentes del CMN "20 de Noviembre" del ISSSTE, y en específico en sus artículos 15, 18 Y 37, -----

3.- Nota médica de fecha 03 de septiembre del año 2004 la cual corre agregada al expediente de actuaciones (...), -----

4.- Nota médica de fecha 12 de septiembre del año 2004, la cual corre agregada a fojas (...) del expediente en que se actúa, -----

5.- Nota médica de fecha 10 de septiembre del año 2004 elaborada por el servicio de cardiología, documental que corre agregada a foja (...) del expediente en que se actúa, -----

6.- Recetas médicas que se encuentran glosadas al expediente administrativo a fojas (...), -----

7.- Nota médica de fecha 19 de septiembre de 2004 (...), -----

8.- Nota médica de fecha 20 de septiembre del año 2004 (...), -----

9.- Copias simples de descripción del medicamento acenocumarol, ----

10.- Bibliografía internacionalmente reconocida Nicola J. Mabjeesh et Haim Matzkin; "Spontaneous subcapsular renal hematoma secondary to anticoagulant therapy"; J. of Urology; Vol 165; April 2001; pp. 1201, -

11.- Bibliografía internacionalmente reconocida Daniel Franco Carrillo y Miguel Ángel Hernández López; "Hemorragia renal no traumática

(síndrome de Wunderlich). Informe de un caso"; Revista Mexicana de Urología; VoL 65 Num. 4; Julio Agosto 2005; pp. 284-287, -----

12.- Copias simples de descripción farmacológica de LIBERAXIM, CLORHIDRATO DE HIDROMORFONA, -----

13.- Indicación que se hace en el resumen de la nota de alta del servicio de la paciente. Probanza que corre agregada en autos y que ya ha sido objeto de ofrecimiento de prueba, -----

14.- Oficio citatorio de fecha 28 de diciembre de 2006. -----

Por lo anterior y en atención a las reglas procesales aplicables para la valuación de la prueba, de conformidad a lo establecido en los artículos 79, 129, 130, 197, 202, 203 y 207, del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la materia, esta autoridad procede a valorar las probanzas ofrecidas por el encausado, lo anterior, se lleva a cabo de conformidad con los razonamientos lógico-jurídicos aplicados a la constancia aportada, en los términos que se exponen a continuación: -----

Por lo que toca a las pruebas marcadas con los numerales 1, 2 y 4, consistentes en copias simples de la NOM-090-SSA1-1994, del Reglamento Interno para Residentes del CMN "20 de Noviembre" del ISSSTE, y la nota médica de 12 de septiembre de 2004, respectivamente, resultan insuficientes, toda vez que se advierte que el encausado las ofrece con el objeto de demostrar que en la atención que otorgó a la paciente sus funciones estaban supervisadas por Médicos adscritos, ya que él era **Médico Residente**; dichas probanzas no desvirtúa su responsabilidad, ya que tal y como se precisó anteriormente, lo cierto es que no se acredita que en la atención que otorgó a la paciente C. , seguía ordenes del Médico adscrito o de Residentes de mayor grado, toda vez que de autos, (...) se observa que en la hoja de alta hospitalaria solo aparece la firma del encausado, sin que aparezca la firma del Jefe de Servicio y del Médico Adscrito, más aún, en los espacios que corresponden al Jefe de Servicio y del Médico Adscrito, aparece la firma del hoy procesado, con lo cual de ningún modo se puede afirmar lo dicho por el encausado en el sentido de que actuó bajo supervisión, ya que tal y como se menciona, solo aparece su firma, resultando así insuficientes las probanzas de mérito. -----

En lo que toca a sus pruebas indicadas en los números 3, 5, 7 y 8, consistentes en notas médicas de 3, 10, 19 y 20 de septiembre de 2004, respectivamente, son también insuficientes, ya que no es parte de la responsabilidad que se le imputa, la atención que se dio a la paciente en dichos días, sino los hechos irregulares que se le atribuyen se refieren a la atención que otorgó a la paciente el 12 de septiembre de 2004, por lo que su probanzas deviene en insuficientes para logra desvirtuar la responsabilidad atribuida. -----

La prueba indicada en el numeral 6, consistente en recetas médicas (...); tampoco desvirtúan la responsabilidad del encausado, ya que se advierte que el procesado las ofrece con el objeto de demostrar que previa indicación del Médico adscrito, señaló los medicamentos a la paciente; dichas pruebas lejos de beneficiar al encausado le perjudican, toda vez que se advierte que las referidas recetas solo cuentan con la firma del C. _____, con lo cual de ningún modo se puede afirmar que el encausado actuó bajo supervisión, ya que tal y como se menciona, solo aparece su firma, confirmándose así el hecho de que durante el periodo de estancia hospitalaria de la paciente, es decir, del treinta y uno de agosto al doce de septiembre de dos mil cuatro, la paciente persistió con la sintomatología dolorosa que le aquejaba, señalando incluso en las notas médicas del diez y once de ese mismo mes y año (...), que la paciente presentaba: "... dolor crónico mpd...", "por nuestra parte paciente asintomática que únicamente refiere dolor en mpd...", ante lo cual el encausado, prescribió a su egreso el medicamento denominado hidromorfona (liberamix), en dosis de una tableta vía oral cada 8 horas, tal como se demuestra en la hoja de indicaciones de salida (...) y su reverso, así como en la receta médica (...), cuya firma coincide con las plasmadas en las recetas que corren agregadas a fojas (...), bajo el nombre del C. _____; lo cual fue incorrecto, pues se tiene en principio la paciente fue valorada por la especialidad de Clínica del Dolor, el 11 de septiembre de 2004 (...), la cual recomendó que continuara su estancia hospitalaria para vigilar el dolor, sin embargo, ello no fue ponderado por el citado servidor público, quien al día siguiente procedió a efectuar su egreso, prescribiéndole el citado fármaco con una dosis que no fue ajustada por la referida especialidad. Al respecto se tiene que la dosis resultó ser elevada, causando un estado agudo de somnolencia a la paciente durante el tiempo en que permaneció en su domicilio; resultando así insuficiente la prueba que nos ocupa. - - - - -

Las pruebas señaladas en los numerales 9, 10, 11 y 12, consistentes en descripción de medicamentos y bibliografía médica, son insuficientes, en razón de que de dichas probanzas solo se desprenden datos técnico-Médicos que se refieren a situaciones en general y no en específico a los hechos irregulares que nos ocupan, es decir, a la atención médica que prestó el encausado a la C. _____, el 12 de septiembre de 2004, por tanto, es evidente que las probanzas de referencia resultan insuficientes, para lograr desvirtuar la responsabilidad que se le imputa. - - - - -

La prueba marcada en el numeral 13, consistente en indicación que se hace en el resumen de la nota de alta de 12 de septiembre de 2004, de la paciente, es también insuficiente, ya que de la misma se advierte que el encausado el 12 de septiembre de 2004, prestó atención médica deficiente a la C. _____, como se demuestra en la hoja de alta (...), al egresarla, sin que se hubieran efectuado las pruebas de coagulación de control ó en su caso, haberlos indicado como paciente externa, los cuales resultaban importantes en tratándose de paciente con estado de anticoagulación

patológico, con un INR prolongado (INR= Razón Internacional normalizada, parámetro utilizado para expresar los niveles de coagulación en los pacientes sometidos a tratamiento anticoagulante), con hematoma perirrenal y anemia, por lo que era necesario conocer sus tiempos de coagulación y ajustar su manejo anticoagulante, sin embargo, ello no sucedió, a pesar de que el propio servidor público reconociera en su nota médica (...) que: "... deben ser estabilizadas sus condiciones cardiacas, así como ajustar su manejo anticoagulante."; resultando así, insuficiente la probanza que nos ocupa. -----

Finalmente, en lo que corresponde a la prueba señalada en el numeral 14, consistente en oficio citatorio de 28 de diciembre de 2006, es insuficiente, ya que es en dicho oficio donde se precisa la responsabilidad que se le atribuye, misma que no ha sido desvirtuada por el hoy procesado, y que consiste esencialmente en que el 12 de septiembre de 2004, prestó atención médica deficiente en agravio de quien en vida llevara el nombre de _____, como se demuestra en la hoja de alta (...), al egresarla de ese centro hospitalario, sin que se hubieran efectuado las pruebas de coagulación de control ó en su caso, haberlos indicado como paciente externa, los cuales resultaban importantes en tratándose de paciente con estado de anticoagulación patológico, con un INR prolongado (INR= Razón Internacional normalizada, parámetro utilizado para expresar los niveles de coagulación en los pacientes sometidos a tratamiento anticoagulante), con hematoma perirrenal y anemia, por lo que era necesario conocer sus tiempos de coagulación y ajustar su manejo anticoagulante, sin embargo, ello no sucedió, a pesar de que el propio galeno reconociera en su nota médica (...) que: "... deben ser estabilizadas sus condiciones cardiacas, así como ajustar su manejo anticoagulante.". -----

Al respecto, es de indicar que la paciente de referencia poseía antecedentes clínicos de afección valvular mitral, que incluso requirió de colocación de prótesis mecánica; así como de dos episodios de trombosis en ambos miembros pélvicos, adjudicados a enfermedad cardíaca, por lo que derivado de ello, se le prescribieron anticoagulantes orales, siendo que a la fecha en que ocurrieron los hechos (agosto a septiembre de dos mil cuatro), la paciente tenía aproximadamente cuatro años con ingesta de anticoagulantes, lo cual debió ser ponderado por el encausado, pues se tiene que los anticoagulantes cumarínicos inducen un estado análogo a deficiencia de vitamina K y un riesgo elevado de sangrado, que requiere de un monitoreo constante, lo que no fue contemplado por usted, en el caso de la hoy finada _____, al egresarla sin estudios de control posterior, con determinación de tiempos de protombina (TP) ó de INR, y con el antecedente de haber reiniciado tratamiento anticoagulante el diez de septiembre de dos mil cuatro, como se acredita en la nota médica (...). -----

Es de señalar, que el hoy procesado, soslayó el contenido de las anotaciones de enfermería, (...) del expediente de mérito, en las

cuales se reportó que durante el tiempo en que se encontró hospitalizada la paciente (del treinta y uno de agosto al doce de septiembre de dos mil cuatro), ésta persistió con taquicardia, al registrarse respiraciones de 20 a 26 por minuto, así también se indicó que se encontraba adolorida, angustiada, quejumbrosa y deprimida, requiriendo continuamente del suministro de analgésicos, lo que evidencia que la paciente no se encontraba en condiciones óptimas para ser egresada. - - - - -

Adicionalmente, de acuerdo a los resultados de los estudios de laboratorio del treinta y uno de agosto al once de septiembre de dos mil cuatro, (...), se apreció que existían alteraciones de las pruebas de coagulación, en los exámenes de orina patológicos, alteraciones enzimáticas, anemia y trombocitosis, situaciones que debieron ser valoradas por el servidor público de referencia y ante ello solicitar la realización de estudios de control de TP ó de INR, así como interconsulta al Servicio de Hematología, para su valoración y manejo adecuado, empero, al no llevarse a cabo los mismos, se advierte la omisión de su parte de agotar los medios de diagnóstico y de tratamiento. - - - - -

Por otra parte se advierte que durante el periodo de estancia hospitalaria, es decir, del treinta y uno de agosto al doce de septiembre de dos mil cuatro, la paciente persistió con la sintomatología dolorosa que le aquejaba, señalando incluso en las notas médicas del diez y once de ese mismo mes y año, (...), que la paciente presentaba: "... dolor crónico mpd...", "por nuestra parte paciente asintomática que únicamente refiere dolor en mpd...", ante lo cual el encausado, prescribió a su egreso el medicamento denominado hidromorfona (liberamix), en dosis de una tableta vía oral cada ocho horas, tal como se demuestra en la hoja de indicaciones de salida, (...) y su reverso, así como en la receta médica (...), cuya firma coincide con las plasmadas en las recetas que corren agregadas a (...), bajo el nombre del C. ; lo cual fue incorrecto, pues se tiene en principio que la paciente fue valorada por la especialidad de Clínica del Dolor, el once de ese mismo mes y año (...), la cual recomendó que continuara su estancia hospitalaria para vigilar el dolor, sin embargo, ello no fue ponderado por el citado galeno, quien al día siguiente procedió a efectuar su egreso, prescribiéndole el citado fármaco con una dosis que no fue ajustada por la referida especialidad. Al respecto se tiene que la dosis resultó ser elevada, causando un estado agudo de somnolencia a la paciente durante el tiempo en que permaneció en su domicilio; por lo que es evidente que la prueba que nos ocupa, y que consiste en el oficio citatorio del encausado de 28 de diciembre de 2006, es insuficiente. - -

Así las cosas, una vez estudiados y analizados en su conjunto los argumentos vertidos, por el C. , durante la celebración de la audiencia de ley a que hace referencia la fracción I del ARTÍCULO 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como las pruebas ofrecidas y demás constancias que integran el expediente que se

resuelve, particularmente las descritas en el Considerando III, del presente instrumento jurídico, de conformidad a los razonamientos expuestos en los párrafos que anteceden, permiten a este Órgano Interno de Control determinar que el C. _____, es responsable de la irregularidad que se le atribuye, incumpliendo con ello las disposiciones contenidas en el artículo 8 fracciones I y XXIV, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que a la letra disponen: -----

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

I.- Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión.” -----

Como en el presente caso aconteció, toda vez que el 12 de septiembre de 2004, prestó atención médica deficiente en agravio de quien en vida llevara el nombre de _____, como se demuestra en la hoja de alta (...), al egresarla de ese centro hospitalario, sin que se hubieran efectuado las pruebas de coagulación de control ó en su caso, haberlos indicado como paciente externa, los cuales resultaban importantes en tratándose de paciente con estado de anticoagulación patológico, con un INR prolongado (INR= Razón Internacional normalizada, parámetro utilizado para expresar los niveles de coagulación en los pacientes sometidos a tratamiento anticoagulante), con hematoma perirrenal y anemia, por lo que era necesario conocer sus tiempos de coagulación y ajustar su manejo anticoagulante, sin embargo, ello no sucedió, a pesar de que el propio galeno reconociera en su nota médica visible a foja (...) que: “... deben ser estabilizadas sus condiciones cardíacas, así como ajustar su manejo anticoagulante.”. -----

Al respecto, es de indicar que la paciente de referencia poseía antecedentes clínicos de afección valvular mitral, que incluso requirió de colocación de prótesis mecánica; así como de dos episodios de trombosis en ambos miembros pélvicos, adjudicados a enfermedad cardíaca, por lo que derivado de ello, se le prescribieron anticoagulantes orales, siendo que a la fecha en que ocurrieron los hechos (agosto a septiembre de dos mil cuatro), la paciente tenía aproximadamente cuatro años con ingesta de anticoagulantes, lo cual debió ser ponderado por el citado galeno, pues se tiene que los anticoagulantes cumarínicos inducen un estado análogo a deficiencia de vitamina K y un riesgo elevado de sangrado, que requiere de un monitoreo constante, lo que no fue contemplado por usted, en el caso de la hoy finada _____, al egresarla sin estudios de control posterior, con determinación de tiempos de protombina (TP) ó de INR, y con el antecedente de haber reiniciado tratamiento anticoagulante el diez de septiembre de dos mil cuatro, como se acredita en la nota médica (...). -----

Es de señalar, que el citado galeno, soslayó el contenido de las anotaciones de enfermería, (...), en las cuales se reportó que durante el tiempo en que se encontró hospitalizada la paciente (del treinta y uno de agosto al doce de septiembre de dos mil cuatro), ésta persistió con taquicardia, al registrarse respiraciones de 20 a 26 por minuto, así también se indicó que se encontraba adolorida, angustiada, quejumbrosa y deprimida, requiriendo continuamente del suministro de analgésicos, lo que evidencia que la paciente no se encontraba en condiciones óptimas para ser egresada. - - - - -

Adicionalmente, de acuerdo a los resultados de los estudios de laboratorio del treinta y uno de agosto al once de septiembre de dos mil cuatro (...), se apreció que existían alteraciones de las pruebas de coagulación, en los exámenes de orina patológicos, alteraciones enzimáticas, anemia y trombocitosis, situaciones que debieron ser valoradas por el Médico de referencia y ante ello solicitar la realización de estudios de control de TP ó de INR, así como interconsulta al Servicio de Hematología, para su valoración y manejo adecuado, empero, al no llevarse a cabo los mismos, se advierte la omisión de su parte de agotar los medios de diagnóstico y de tratamiento. - - - - -

Por otra parte se advierte que durante el periodo de estancia hospitalaria, a decir, del treinta y uno de agosto al doce de septiembre de dos mil cuatro, la paciente persistió con la sintomatología dolorosa que le aquejaba, señalando incluso en las notas médicas del diez y once de ese mismo mes y año, (...), que la paciente presentaba: "... dolor crónico mpd...", "por nuestra parte paciente asintomática que únicamente refiere dolor en mpd...", ante lo cual el usted, prescribió a su egreso el medicamento denominado hidromorfona (liberamix), en dosis de una tableta vía oral cada ocho horas, tal como se demuestra en la hoja de indicaciones de salida, (...) y su reverso, así como en la receta médica (...), cuya firma coincide con las plasmadas en las recetas que corren agregadas (...), bajo el nombre de usted; lo cual fue incorrecto, pues se tiene en principio que la paciente fue valorada por la especialidad de Clínica del Dolor, el once de ese mismo mes y año (...), la cual recomendó que continuara su estancia hospitalaria para vigilar el dolor, sin embargo, ello no fue ponderado por el encausado, quien al día siguiente procedió a efectuar su egreso, prescribiéndole el citado fármaco con una dosis que no fue ajustada por la referida especialidad. Al respecto se tiene que la dosis resultó ser elevada, causando un estado agudo de somnolencia a la paciente durante el tiempo en que permaneció en su domicilio. - - - - -

Que con motivo de su conducta y la de los CC.

, la C. , promovió solicitud de queja médica, misma que previa substanciación de su procedimiento, fue dictaminada por el Comité de Quejas Médicas del Instituto, en su sesión 10/05 del dieciséis de mayo de dos mil cinco, como procedente, aprobando el otorgamiento del pago por responsabilidad objetiva institucional (indemnización) por un importe de \$ (), misma que fue pagada a la promovente, tal como consta en el recibo finiquito

correspondiente del veintinueve de septiembre de dos mil cinco (...), mismo que se traduce en un daño patrimonial ocasionado al ISSSTE atribuible al hoy procesado. -----

Por lo que hace a la fracción XXIV, que dispone "Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público" ésta se infringe, al haber dejado de observar lo siguiente: -----

Artículos 23, 32, 33 fracción II y 51 de la Ley General de Salud, así como 9º y 48 de su Reglamento en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica, ya que los servicios de salud que proporcionó a la hoy finada _____, el doce de septiembre de dos mil cuatro, no fueron prestados de manera adecuada a efecto de proteger, promover y restaurar la salud de la paciente, artículos 19, 20 párrafo primero, 24, 75 fracción I, 91 fracción I, 87 párrafo primero y 88 del Reglamento de los Servicios Médicos del ISSSTE, ya que la atención médica que se le proporcionó a la paciente no se llevó de conformidad con los principios científicos que orientan la práctica médica en términos de la conducta que se le atribuye; puntos 10.1.1, 10.1.3 y 10.3 de la Norma Oficial Mexicana NOM 090-SSA1-1994, para la Organización y Funcionamiento de las Residencias Médicas. --

V.- El C. _____, compareció a audiencia de ley, prevista en el artículo 21, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el día 22 de enero de 2007, quien en relación con la irregularidad que se le atribuye declaró lo que a su interés convino, manifestaciones que se encuentran en su respectivo escrito de 22 de enero de 2007, (...) y que se tiene aquí por reproducido como si a la letra se insertase, y por no tratarse de un requisito exigido por la ley de la materia su transcripción y sin que con tal determinación se deje al C. _____, en estado de indefensión. Sirviendo de apoyo al anterior razonamiento, por analogía, lo establecido en la jurisprudencia 447, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo VI, Materia Común, página 414, que a la letra dice: -----

"CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. EL JUEZ NO ESTA OBLIGADO A TRANSCRIBIRLOS.- El hecho de que el Juez Federal no transcriba en su fallo los conceptos de violación expresados en la demanda, no implica que haya infringido disposiciones de la Ley de Amparo, a la cual sujeta su actuación, pues no hay precepto alguno que establezca la obligación de llevar a cabo tal transcripción; además de que dicha omisión no deja en estado de indefensión al quejoso, dado que no se le priva de la oportunidad para recurrir la resolución y alegar lo que estime pertinente para demostrar, en su caso, la ilegalidad de la misma." -----

Ahora bien, los argumentos del C. _____, contenidos en los puntos 1 y 2 de su respectivo escrito de manifestaciones son insuficientes, toda vez que se advierte que en dichos puntos se limita

a referir su antigüedad en el servicio público, así como su sueldo y horario de trabajo dentro del Centro Médico Nacional "20 de Noviembre" del ISSSTE; tales manifestaciones no desvirtúan su responsabilidad, ya que no es parte las irregularidades que se le imputan su antigüedad en el servicio público o sus datos laborales, en virtud de que su responsabilidad se hace consistir esencialmente en que el 20 de septiembre de 2004, otorgó deficiente atención médica a la paciente C. , resultando así insuficientes, sus manifestaciones de mérito. -----

Por lo que hace a sus manifestaciones contenidas en los puntos 3, 4, 5, 6 y 7, de su escrito, son insuficientes, toda vez que en dichos puntos el encausado hace una narrativa histórica de la atención proporcionada a la paciente los días 3, 6, 7, 10 y 13 de septiembre de 2004; tales manifestaciones no desvirtúan su responsabilidad, en virtud de que no forma parte de los hechos irregulares que se le imputan la atención que se otorgó a la paciente en los referidos días, sino que, se insiste, su responsabilidad se limita a la atención que otorgó a la C. , el 20 de septiembre de 2004, en consecuencia es evidente que su manifestaciones, de mérito no logran desvirtuar al responsabilidad que se le imputa. -----

Ahora bien, por lo que hace a sus manifestaciones contenidas en su apartado denominado "OBJECCIÓN", tampoco logran desvirtuar la responsabilidad atribuida, ya que en dicho apartado se refiere al dictamen emitido por el Comité de Quejas Médicas del ISSSTE, toda vez que si bien es cierto, en su responsabilidad se menciona que el citado Comité determinó el pago a la quejosa, por \$, también lo es que lo determinado por el referido Comité, así como el citado pago no resultan en específico los hechos irregulares que se le atribuyen, toda vez que la cantidad señalada como daño patrimonial al Instituto, es consecuencia de la responsabilidad que se le imputa, y no resulta en concreto ésta, por lo que es claro que sus manifestaciones no controvierten en específico los hechos irregulares imputados, esto es, la atención que otorgó a la paciente el 20 de septiembre de 2004, resultando así, insuficientes sus manifestaciones de mérito. -----

Finalmente, por lo que hace a sus manifestaciones, contenidas en su apartado denominado "COMENTARIOS", tampoco logran desvirtuar su responsabilidad, ya que se advierte que menciona que la paciente no era candidata a manejo quirúrgico, dadas sus condiciones de gravedad, ya que presentaba insuficiencia cardíaca, sangrado de tubo digestivo, insuficiencia renal y trastorno de coagulación; tales manifestaciones no desvirtúan su responsabilidad, en razón de que con su argumento de que la paciente presentaba sangrado de tubo digestivo, no hace sino confirmar su responsabilidad en el sentido de que, omitió establecer un manejo y seguimiento adecuado del caso de la paciente, pues no obstante que desde el diecinueve de septiembre de dos mil cuatro, se advirtió la presencia de hemorragia intestinal activa, y que en relación a ello, se indicó la pertinencia de que la paciente fuera manejada en conjunto con Gastroenterología (...), omitió solicitar interconsulta a la citada especialidad, a efecto de que

se controlara el sangrado del tubo digestivo, el cual a esa fecha resultaba aún controlable, sin embargo, al no ofrecer la valoración ni el manejo por la especialidad correspondiente, provocó que el sangrado persistiera hasta el momento de su deceso, tal y como se demuestra en el acta de defunción (...), incidiendo ello en el deterioro del estado general de la misma. Al respecto el encausado debió ponderar que se trataba de paciente con datos francos de hematoquesia, rectorragia, diarrea de características melénicas de cinco días de evolución (al momento de presentarse por segunda ocasión en el nosocomio de mérito), y además con síndrome anémico, los cuales constituían factores clínicos de un posible sangrado a nivel de tubo digestivo, que ameritaba el manejo y resolución correspondiente, situación que como se reitera, fue soslayada por el facultativo de mérito, pues no se aprecian evidencias de que hubiere realizado consideración alguna en su nota médica visible del 20 de septiembre de 2004, (...), ni de que hubiere ordenado valoración alguna a la especialidad antes señalada, lo que denota mala práctica médica de su parte, resultando así insuficientes sus manifestaciones para lograr desvirtuar la responsabilidad que se le imputa. -----

Así las cosas, se concedió al C. _____, un plazo de cinco días hábiles para que presentara las pruebas que considerara pertinentes para su defensa, por lo que mediante Acuerdo de 31 de enero de 2007, (...), se le tuvieron por admitidos los siguientes medios probatorios: -----

1.- Expediente clínico abierto a nombre de la C. _____, cuyas copias certificadas corren agregadas al expediente en que se actúa, --

2.- "Currículum Vital" (sic), del encausado, -----

3.- La Presuncional. -----

Por lo anterior y en atención a las reglas procesales aplicables para la valuación de la prueba, de conformidad a lo establecido en los artículos 79, 129, 130, 197, 202, 203 y 207, del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la materia, esta autoridad procede a valorar las probanzas ofrecidas por el encausado, lo anterior, se lleva a cabo de conformidad con los razonamientos lógico-jurídicos aplicados a la constancia aportada, en los términos que se exponen a continuación: -----

Por lo que hace a la prueba marcada con el número 1, consistente en expediente clínico de la C. _____, es insuficiente, ya que es de dicho expediente de donde emanan los hechos irregulares que se le atribuyen, mismos que consisten en que el 20 de septiembre de 2004, prestó atención médica deficiente en agravio de quien en vida llevara el nombre de _____, como se demuestra en la nota médica asentada a las 16:00 horas (...), al omitir establecer un manejo y seguimiento adecuado del caso de la paciente en comento, pues no obstante que desde el diecinueve de septiembre de dos mil cuatro, se advirtió la presencia de hemorragia intestinal activa, y que en relación

a ello, se indicó la pertinencia de que la paciente fuera manejada en conjunto con Gastroenterología (...), omitió solicitar interconsulta a la citada especialidad, a efecto de que se controlara el sangrado del tubo digestivo, el cual a esa fecha resultaba aún controlable, sin embargo, al no ofrecer la valoración ni el manejo por la especialidad correspondiente, provocó que el sangrado persistiera hasta el momento de su deceso, tal y como se demuestra en el acta de defunción (...), incidiendo ello en el deterioro del estado general de la misma. Al respecto el encausado debió ponderar que se trataba de paciente con datos francos de hematoquesia, rectorragia, diarrea de características melénicas de cinco días de evolución (al momento de presentarse por segunda ocasión al nosocomio de mérito), y además con síndrome anémico, los cuales constituían factores clínicos de un posible sangrado a nivel de tubo digestivo, que ameritaba de manejo y resolución correspondiente, situación que como se reitera, fue soslayada por el facultativo de mérito, pues no se aprecian evidencias de que hubiere realizado consideración alguna en su nota médica visible del 20 de septiembre de 2004,(...), ni de que hubiere ordenado valoración alguna a la especialidad antes señalada, lo que denota mala práctica médica de su parte. -----

Por otra parte se advierte que el C. _____, a pesar de que asentó en su nota de las 16:00 horas del 20 de septiembre de 2004, (...), que la paciente presentaba "... tiempos de coagulación alterados...", omitió solicitar a partir de ese momento, interconsulta al Servicio de Hematología del nosocomio de mérito, lo cual resultaba importante a fin de que se instaurara el manejo tendiente a estabilizar el hematoma, sin embargo, ello no se llevo a cabo, ya que como se advierte en dicha anotación, el citado galeno se limitó a indicar: "... por nuestra parte manejo expectante, por tener los tiempos de coagulación alterados, no es candidata a manejo quirúrgico, pendientes de evolución. Continuamos manejo conservador, insistimos en TAC. (sic)", lo que resulta incorrecto, pues como se reitera, debió agotar los medios de diagnóstico y de tratamiento, a fin de atender adecuadamente las diversas problemáticas que a esa fecha presentaba la derechohabiente. Resultando así insuficiente la prueba que nos ocupa. -----

La probanza señalada en el numeral 2, consisten en "Currículum Vital" (sic), del encausado, es también insuficiente, ya que se advierte que el procesado la ofrece con el objeto de demostrar la trayectoria y experiencia profesional con que cuenta; tal medio de prueba no desvirtúa su responsabilidad, ya que no es parte de la misma su trayectoria y menos aún su experiencia profesional que tiene, en virtud de que su responsabilidad se hace consistir en la deficiente atención que otorgó a la paciente C. _____ el 20 de septiembre de 2004, por lo que es evidente que con tal probanza no desvirtúa los hechos que le son imputados, resultando así insuficiente.-----

En lo que corresponde a la prueba señalada en el número 3, consistente en presuncional legal y humana, resulta insuficiente, ya

que no se aprecia en autos elemento de prueba alguno que desvirtúe la responsabilidad que se le imputa, y sí por el contrario, en el Considerando III, de la presente resolución, existen los medios de prueba idóneos para acreditar la irregularidad que se imputa. Sirviendo de apoyo a lo anterior, la Tesis II. 2ª C.T.30 C., publicada en el Semanario Judicial de la Federación, su Gaceta, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Tomo V mayo de 1997, página 65, que a continuación se detalla: -----

“PRUEBA INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES Y PRESUNCIONAL LEGAL Y HUMANA, NO TIENEN VIDA PROPIA LAS. Las pruebas instrumental de actuaciones y presuncional legal y humana, prácticamente no tienen desahogo, es decir no tienen vida propia, pues no es más que el nombre que en la práctica se ha dado a la totalidad de las pruebas recabadas en juicio, por lo que respecta a la primera y por lo que respecta a la segunda, ésta deriva de las mismas pruebas que existen en las constancias de autos.”-----

Así las cosas, una vez estudiados y analizados en su conjunto los argumentos vertidos, por el C. _____, durante la celebración de la audiencia de ley a que hace referencia la fracción I del ARTÍCULO 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como las pruebas ofrecidas y demás constancias que integran el expediente que se resuelve, particularmente las descritas en el Considerando III, del presente instrumento jurídico, de conformidad a los razonamientos expuestos en los párrafos que anteceden, permiten a este Órgano Interno de Control determinar que el C. _____, es responsable de la irregularidad que se le atribuye, incumpliendo con ello las disposiciones contenidas en el artículo 8 fracciones I y XXIV, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que a la letra disponen: -----

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

I.- Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión.”-----

Como en el presente caso aconteció, toda vez que el 20 de septiembre de 2004, prestó atención médica deficiente en agravio de quien en vida llevara el nombre de _____, como se demuestra en la nota médica asentada a las 16:00 horas, (...), al omitir establecer un manejo y seguimiento adecuado del caso de la paciente en comento, pues no obstante que desde el diecinueve de septiembre de dos mil cuatro, se advirtió la presencia de hemorragia intestinal activa, y que en relación a ello, se indicó la pertinencia de que la paciente fuera manejada en conjunto con Gastroenterología (...), omitió solicitar interconsulta a la citada especialidad, a efecto de que se controlara el sangrado del tubo digestivo, el cual a esa fecha

resultaba aún controlable, sin embargo, al no ofrecer la valoración ni el manejo por la especialidad correspondiente, provocó que el sangrado persistiera hasta el momento de su deceso, tal y como se demuestra en el acta de defunción visible (...), incidiendo ello en el deterioro del estado general de la misma. Al respecto el C. _____, debió ponderar que se trataba de paciente con datos francos de hematoquesia, rectorragia, diarrea de características melénicas de cinco días de evolución (al momento de presentarse por segunda ocasión a ese nosocomio), y además con síndrome anémico, los cuales constituían factores clínicos de un posible sangrado a nivel de tubo digestivo, que ameritaba de manejo y resolución correspondiente, situación que como se reitera, fue soslayada por el encausado, pues no se aprecian evidencias de que hubiere realizado consideración alguna en su nota médica visible del 20 de septiembre de 2004,(...), ni de que hubiere ordenado valoración alguna a la especialidad antes señalada, lo que denota mala práctica médica de su parte. -----

Por otra parte se advierte que el C. _____, a pesar de que asentó en su nota de las 16:00 horas del 20 de septiembre de 2004, (...) que la paciente presentaba "...tiempos de coagulación alterados...", omitió solicitar a partir de ese momento, interconsulta al Servicio de Hematología de ese hospital, lo cual resultaba importante a fin de que se instaurara el manejo tendiente a estabilizar el hematoma, sin embargo, ello no se llevó a cabo, ya que como se advierte en dicha anotación, el citado galeno se limitó a indicar: "...por nuestra parte manejo expectante, por tener los tiempos de coagulación alterados, no es candidata a manejo quirúrgico, pendientes de evolución. Continuamos manejo conservador, insistimos en TAC. (sic)", lo que resulta incorrecto, pues como se reitera, debió agotar los medios de diagnóstico y de tratamiento, a fin de atender adecuadamente las diversas problemáticas que a esa fecha presentaba la derechohabiente. -----

Que con motivo de su conducta y la de los CC. _____, la C. _____, promovió solicitud de queja médica, misma que previa substanciación de su procedimiento, fue dictaminada por el Comité de Quejas Médicas del Instituto, en su sesión 10/05 del dieciséis de mayo de dos mil cinco, como procedente, aprobando el otorgamiento del pago por responsabilidad objetiva institucional (indemnización) por un importe de \$ _____ (_____), misma que fue pagada a la promovente, tal como consta en el recibo finiquito correspondiente del veintinueve de septiembre de dos mil cinco (...), mismo que se traduce en un daño patrimonial ocasionado al ISSSTE atribuible al C. _____ . -----

Por lo que hace a la fracción XXIV, que dispone "Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público" ésta se infringe, al haber dejado de observar lo siguiente: - -----

Artículos 23, 32, 33 fracción II y 51 de la Ley General de Salud, así como 9º y 48 de su Reglamento en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica, ya que los servicios de salud que proporcionó a la hoy finada , el veinte de septiembre de dos mil cuatro, no fueron prestados de manera adecuada a efecto de proteger, promover y restaurar la salud de la paciente; artículos 19, 20 párrafo primero y 24 del Reglamento de los Servicios Médicos del ISSSTE, ya que la atención médica que se le proporcionó al paciente no se llevó de conformidad con los principios científicos que orientan la práctica médica en términos de la conducta que se le atribuye. -----

VI.- El C. , compareció a audiencia de ley, prevista en el artículo 21, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el día 22 de enero de 2007, quien en relación con la irregularidad que se le atribuye declaró lo que a su interés convino, manifestaciones que se encuentran en su respectivo escrito de 22 de enero de 2007, (...) y que se tiene aquí por reproducido como si a la letra se insertase, y por no tratarse de un requisito exigido por la ley de la materia su transcripción y sin que con tal determinación se deje al C. , en estado de indefensión. Sirviendo de apoyo al anterior razonamiento, por analogía, lo establecido en la jurisprudencia 447, publicada en el Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-2000, Tomo VI, Materia Común, página 414, que a la letra dice: -----

“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. EL JUEZ NO ESTA OBLIGADO A TRANSCRIBIRLOS.- El hecho de que el Juez Federal no transcriba en su fallo los conceptos de violación expresados en la demanda, no implica que haya infringido disposiciones de la Ley de Amparo, a la cual sujeta su actuación, pues no hay precepto alguno que establezca la obligación de llevar a cabo tal transcripción; además de que dicha omisión no deja en estado de indefensión al quejoso, dado que no se le priva de la oportunidad para recurrir la resolución y alegar lo que estime pertinente para demostrar, en su caso, la ilegalidad de la misma.” -----

Ahora bien, los argumentos del C. , contenidos en los puntos 1 y 2 de su respectivo escrito de manifestaciones son insuficientes, toda vez que se advierte que en dichos puntos se limita a referir su antigüedad en el servicio público, así como su sueldo y horario de trabajo dentro del Centro Médico Nacional “20 de Noviembre” del ISSSTE; tales manifestaciones no desvirtúan su responsabilidad, ya que no es parte las irregularidades que se le imputan su antigüedad en el servicio público o sus datos laborales, en virtud de que su responsabilidad se hace consistir esencialmente en que el 20 y 21 de septiembre de 2004, otorgó deficiente atención médica a la paciente , resultando así insuficientes, sus manifestaciones de mérito.-----

En lo que respecta a su manifestaciones contenidas en los puntos 3 y 4, se advierte que el encausado refiere que al momento de los hechos él fungía como Jefe del Servicio de Urología, por lo que no fue Médico

tratante de la paciente, ya que sus funciones eran administrativas, y que durante de la fase de agravamiento de la paciente, él se encontraba gozando de su periodo vacacional a partir del 22 de septiembre de 2004; tales argumentos no desvirtúan su responsabilidad , ya que no aporta elemento de prueba alguno que demuestre que no fue Médico tratante de la paciente los días 20 y 21 de septiembre de 2004, (fechas de su responsabilidad), además y contrario a lo que manifiesta, de autos se advierte que sí atendió a la paciente los días 20 y 21 de septiembre de 2004, (...), por lo que es evidente que sus manifestaciones al respecto devienen en insuficientes. -----

Misma suerte corren sus manifestaciones respecto a que durante de la fase de agravamiento de la paciente, él se encontraba gozando de su periodo vacacional a partir del 22 de septiembre de 2004; toda vez que, se insiste, su responsabilidad se limita a los días 20 y 21 de septiembre de 2004, por lo que si el citado servidor público estaba de vacaciones desde el 22 de septiembre de 2004, tal fecha ya no forma parte de los hechos irregulares que se le imputan, mismos que se hacen consistir en que el 20 de septiembre de 2004, prestó atención médica deficiente en agravio de quien en vida llevara el nombre de _____, como se demuestra en las notas médicas asentadas a las 09:00 y 09:58 horas, (...) al omitir establecer un manejo y seguimiento adecuado al caso de la paciente en comento, pues no obstante que desde el diecinueve de septiembre de dos mil cuatro, se advirtió la presencia de hemorragia intestinal activa, y que en relación a ello, se indicó desde las 10:20 horas de ese día, la pertinencia de que la paciente fuera manejada en conjunto con Gastroenterología (...), omitió solicitar interconsulta a la citada especialidad, lo que resultaba importante a propósito de que se le prestara la atención y manejo tendientes a controlar el sangrado del tubo digestivo, mismo que a esa fecha todavía era controlable, sin embargo, al no ofrecerse la valoración ni el manejo por la especialidad correspondiente, provocó que el cuadro clínico persistiera hasta el momento de su deceso, como se demuestra en el acta de defunción (...); incidiendo ello en el deterioro de su estado general. Al respecto el encausado debió ponderar que se trataba de paciente con datos francos de hematoquesia, rectorragia, diarrea de características melénicas de cinco días de evolución, y además con síndrome anémico, los cuales constituían factores clínicos de un posible sangrado a nivel de tubo digestivo, que ameritaba de manejo y resolución correspondiente, situación que como se reitera, fue soslayada por el facultativo de mérito, ya que no se aprecian evidencias de que hubiere realizado consideración alguna del cuadro en sus notas médicas del 20 de septiembre de 2004, (...), ni de que hubiere solicitado valoración alguna a la especialidad de Gastroenterología, lo que denota mala práctica médica de su parte. - -

Por otra parte se advierte que, a pesar de que asentó en su nota del 20 de septiembre de 2004, (...) que la paciente presentaba hematoma perirrenal antiguo "...que ha presentado un aumento debido a la descompensación por anticoagulación excesiva, así como descontrol

metabólico ...” , omitió solicitar a partir de ese momento, interconsulta al Servicio de Hematología, la cual resultaba importante a fin de que se instaurara el manejo tendiente a estabilizar el hematoma, sin embargo, ello no se llevo a cabo, pues como se advierte en dicha anotación, el hoy procesado optó por solicitar interconsulta al Servicio de Medicina Interna, que no resultaba ser el idóneo para manejar la referida patología. -----

Es de reiterar que se instauró un deficiente seguimiento y atención del caso por parte del encausado, pues como se aprecia en sus notas médicas (...) del 20 de septiembre de 2004, se limitó a quedar en espera de la valoración del Servicio de Medicina Interna, así como a ordenar la realización de estudios de laboratorio y ultrasonido, omitiendo ordenar a partir de esa fecha, las valoraciones antes indicadas y así ajustar el manejo a la derechohabiente. -----

Al respecto, se tiene que el citado servidor público el 21 de septiembre de 2004, omitió solicitar el traslado de la paciente a la Unidad de Cuidados Intensivos de la unidad médica de mérito, el cual resultaba importante a fin de que se atendiera oportunamente la dificultad respiratoria que refería y que incluso se asentó por el procesado, en su nota médica de las 09:00 horas de ese día (...), sin embargo, al no llevarse a cabo dicha medida, el cuadro clínico progresó desarrollando insuficiencia pulmonar que requirió de apoyo mecánico ventilatorio y posteriormente para el veintidós de septiembre de dos mil cuatro, presentó paro cardíaco, fecha en la cual se verificó su traslado a la Unidad de Terapia Intensiva de esa unidad médica, empero, de acuerdo a la condición irrecuperable de la paciente por el daño cerebral sufrido (encefalopatía anoxo- isquémica), se tiene que el traslado fue inoportuno, ocurriendo antes de las dos horas siguientes su deceso. De ese modo, es evidente que sus manifestaciones al respecto, devienen en insuficientes. -----

Ahora bien, por lo que hace a sus manifestaciones contenidas en su apartado denominado “OBJECCIÓN”, tampoco logran desvirtuar la responsabilidad atribuida, ya que en dicho apartado se refiere al dictamen emitido por el Comité de Quejas Médicas del ISSSTE, toda vez que si bien es cierto, en su responsabilidad se menciona que el citado Comité determinó el pago a la quejosa, por \$ también lo es que lo determinado por el referido Comité, así como el citado pago no resultan en específico los hechos irregulares que se le atribuyen, toda vez que la cantidad señalada como daño patrimonial al Instituto, es consecuencia de la responsabilidad que se le imputa, y no resulta en concreto ésta, por lo que es claro que sus manifestaciones no controvierten en específico los hechos irregulares imputados, esto es, la atención que otorgó a la paciente el 20 y 21 de septiembre de 2004, resultando así, insuficientes sus manifestaciones de mérito. - - -

Finalmente, por lo que hace a sus manifestaciones, contenidas en su apartado denominado “COMENTARIOS”, tampoco logran desvirtuar su responsabilidad, ya que en dicho apartado se advierte que trata de justificar su actuar diciendo que no existe en el expediente

administrativo en que se actúa necropsia; tal argumento tampoco desvirtúa su responsabilidad, ya que no es parte de la misma, si en el presente asunto existe o no, necropsia alguna, por lo que es evidente que sus manifestaciones devienen una vez más en insuficientes. - - - -

Así las cosas, se concedió al C. _____, un plazo de cinco días hábiles para que presentara las pruebas que considerara pertinentes para su defensa, por lo que mediante Acuerdo de 31 de enero de 2007, (...), se le tuvieron por admitidos los siguientes medios probatorios: - - - -

1.- Expediente clínico abierto a nombre de la C. _____, cuyas copias certificadas corren agregadas al expediente en que se actúa, --

2.- Copia del "Manual de Organización, Servicio de Urología", así como el "Manual de Puestos, Servicio de Urología", del Centro Médico Nacional "20 de Noviembre", del I.S.S.S.T.E., Dirección 2004. Páginas 3 y 4, -----

3.- Copia de la "Solicitud de Vacaciones", de fecha 14 de Septiembre de 2004, dirigida al Dr. _____, Jefe de la División de Cirugía I y signada por el encausado, -----

4.- La Presuncional. -----

Por lo anterior y en atención a las reglas procesales aplicables para la valuación de la prueba, de conformidad a lo establecido en los artículos 79, 129, 130, 197, 202, 203 y 207, del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria a la materia, esta autoridad procede a valorar las probanzas ofrecidas por el encausado, lo anterior, se lleva a cabo de conformidad con los razonamientos lógico-jurídicos aplicados a la constancia aportada, en los términos que se exponen a continuación: - - - -

Por lo que toca a las pruebas señaladas en los numerales 1, 2 y 3, tales probanzas no desvirtúan su responsabilidad, en razón de que se advierte que el encausado las ofrece con el objeto de demostrar que al momento de los hechos fungía como Jefe de Servicio de Urología, y por tanto sus funciones eran meramente administrativas, por lo que no intervino en la atención de la paciente; dichas pruebas no desvirtúan su responsabilidad, en razón de que con las mismas no se acredita de manera alguna, que no fue Médico tratante de la paciente los días 20 y 21 de septiembre de 2004, (fechas de su responsabilidad), además y contrario a lo que manifiesta, de autos se advierte que sí atendió a la paciente los días 20 y 21 de septiembre de 2004, (...), por lo que es evidente que sus medios probatorios devienen en insuficientes. - - - -

Aún más, respecto de la prueba señalada con el número 3, solo se advierte que su periodo vacacional sería a partir del 22 de septiembre de 2004; lo cual no desvirtúa su responsabilidad, toda vez que, se insiste, la misma, se limita a los días 20 y 21 de septiembre de 2004, por lo que si el citado servidor público estaba de vacaciones desde el

22 de septiembre de 2004, tal fecha ya no forma parte de los hechos irregulares que se le imputan, resultando así insuficiente dicha prueba.-----

En lo que corresponde a la prueba señalada en el número 4, consistente en presuncional legal y humana, resulta insuficiente, ya que no se aprecia en autos elemento de prueba alguno que desvirtúe la responsabilidad que se le imputa, y sí por el contrario, en el Considerando III, de la presente resolución, existen los medios de prueba idóneos para acreditar la irregularidad que se imputa. Sirviendo de apoyo a lo anterior, la Tesis II. 2ª C.T.30 C., publicada en el Semanario Judicial de la Federación, su Gaceta, Tribunales Colegiados de Circuito, Novena Época, Tomo V mayo de 1997, página 65, que a continuación se detalla: -----

“PRUEBA INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES Y PRESUNCIONAL LEGAL Y HUMANA, NO TIENEN VIDA PROPIA LAS. Las pruebas instrumental de actuaciones y presuncional legal y humana, prácticamente no tienen desahogo, es decir no tienen vida propia, pues no es más que el nombre que en la práctica se ha dado a la totalidad de las pruebas recabadas en juicio, por lo que respecta a la primera y por lo que respecta a la segunda, ésta deriva de las mismas pruebas que existen en las constancias de autos.” -----

Así las cosas, una vez estudiados y analizados en su conjunto los argumentos vertidos, por el C. _____, durante la celebración de la audiencia de ley a que hace referencia la fracción I del ARTÍCULO 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como las pruebas ofrecidas y demás constancias que integran el expediente que se resuelve, particularmente las descritas en el Considerando III, del presente instrumento jurídico, de conformidad a los razonamientos expuestos en los párrafos que anteceden, permiten a este Órgano Interno de Control determinar que el C. _____, es responsable de la irregularidad que se le atribuye, incumpliendo con ello las disposiciones contenidas en el artículo 8 fracciones I y XXIV, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, que a la letra disponen: -----

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

I.- Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión.” -----

Como en el presente caso aconteció, toda vez que el 20 de septiembre de 2004, prestó atención médica deficiente en agravio de quien en vida llevara el nombre de _____, como se demuestra en las notas médicas asentadas a las 09:00 y 09:58 horas, (...) respectivamente, al omitir establecer un manejo y seguimiento

adecuado al caso de la paciente en comento, pues no obstante que desde el diecinueve de septiembre de dos mil cuatro, se advirtió la presencia de hemorragia intestinal activa, y que en relación a ello, se indicó desde las 10:20 horas de ese día, la pertinencia de que la paciente fuera manejada en conjunto con Gastroenterología (...), omitió solicitar interconsulta a la citada especialidad, lo que resultaba importante a propósito de que se le prestara la atención y manejo tendientes a controlar el sangrado del tubo digestivo, mismo que a esa fecha todavía era controlable, sin embargo, al no ofrecerse la valoración ni el manejo por la especialidad correspondiente, provocó que el cuadro clínico persistiera hasta el momento de su deceso, como se demuestra en el acta de defunción visible a foja (...), incidiendo ello en el deterioro de su estado general. Al respecto el citado galeno debió ponderar que se trataba de paciente con datos francos de hematoquesia, rectorragia, diarrea de características melénicas de cinco días de evolución, y además con síndrome anémico, los cuales constituían factores clínicos de un posible sangrado a nivel de tubo digestivo, que ameritaba de manejo y resolución correspondiente, situación que como se reitera, fue soslayada por el C. _____, ya que no se aprecian evidencias de que hubiere realizado consideración alguna del cuadro en sus notas médicas del veinte de septiembre del dos mil cuatro (...), ni de que hubiere solicitado valoración alguna a la especialidad de Gastroenterología, lo que denota mala práctica médica de su parte. - -

Por otra parte se advierte que, a pesar de que asentó en su nota del 20 de septiembre de 2004, (...), que la paciente presentaba hematoma perirrenal antiguo "...que ha presentado un aumento debido a la descompensación por anticoagulación excesiva, así como descontrol metabólico ...", omitió solicitar a partir de ese momento, interconsulta al Servicio de Hematología, la cual resultaba importante a fin de que se instaurara el manejo tendiente a estabilizar el hematoma, sin embargo, ello no se llevo a cabo, pues como se advierte en dicha anotación, el citado galeno optó por solicitar interconsulta al Servicio de Medicina Interna, que no resultaba ser el idóneo para manejar la referida patología.-----

Es de reiterar que se instauró un deficiente seguimiento y atención del caso por parte del C. _____, pues como se aprecia en sus notas médicas (...) del 20 de septiembre de 2004, se limitó a quedar en espera de la valoración del Servicio de Medicina Interna, así como a ordenar la realización de estudios de laboratorio y ultrasonido, omitiendo ordenar a partir de esa fecha, las valoraciones antes indicadas y así ajustar el manejo a la derechohabiente. - - - - -

Al respecto, se tiene que el citado servidor público el 21 de septiembre de 2004, omitió solicitar el traslado de la paciente a la Unidad de Cuidados Intensivos de esa unidad médica, el cual resultaba importante a fin de que se atendiera oportunamente la dificultad respiratoria que refería y que incluso se asentó por el C. _____, en su nota médica de las 09:00 horas de ese día (...), sin embargo, al no llevarse a cabo dicha medida, el cuadro clínico

progresó desarrollando insuficiencia pulmonar que requirió de apoyo mecánico ventilatorio y posteriormente para el veintidós de septiembre de dos mil cuatro, presentó paro cardíaco, fecha en la cual se verificó su traslado a la Unidad de Terapia Intensiva de esa unidad médica, empero, de acuerdo a la condición irrecuperable de la paciente por el daño cerebral sufrido (encefalopatía anoxo- isquémica), se tiene que el traslado fue inoportuno, ocurriendo antes de las dos horas siguientes su deceso. -----

Que con motivo de las conductas que se atribuyen a usted y a los CC. _____, la C. _____, promovió solicitud de queja médica, misma que previa substanciación de su procedimiento, fue dictaminada por el Comité de Quejas Médicas del Instituto, en su sesión 10/05 del dieciséis de mayo de dos mil cinco, como procedente, aprobando el otorgamiento del pago por responsabilidad objetiva institucional (indemnización) por un importe de \$ _____ (_____), misma que fue pagada a la promovente, tal como consta en el recibo finiquito correspondiente del veintinueve de septiembre de dos mil cinco (...), mismo que se traduce en un daño patrimonial ocasionado al ISSSTE atribuible al C. _____ . -----

Por lo que hace a la fracción XXIV, que dispone "Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público" ésta se infringe, al haber dejado de observar lo siguiente: -----

Artículos 23, 32, 33 fracción II y 51 de la Ley General de Salud, así como 9º y 48 de su Reglamento en Materia de Prestación de Servicios de Atención Médica, ya que los servicios de salud que proporcionó a la hoy finada _____, el 20 y 21 de septiembre de dos mil cuatro, no fueron prestados de manera adecuada a efecto de proteger, promover y restaurar la salud de la paciente; artículos 19, 20 párrafo primero y 24 del Reglamento de los Servicios Médicos del ISSSTE, ya que la atención médica que se le proporcionó al paciente no se llevó de conformidad con los principios científicos que orientan la práctica médica en términos de la conducta que se le atribuye. - - -

VII.- *Por lo anteriormente expuesto y para efectos de determinar e individualizar la sanción administrativa, aplicable a los CC.*

_____, se atiende a las circunstancias a que alude el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, mismas que a continuación se señalan: - -

A). Por lo que hace al C. _____, se tiene lo siguiente: --

Fracción. I.- La gravedad de la responsabilidad administrativa en que incurrió el C. _____, estriba en que el 12 de septiembre de 2004, prestó atención médica deficiente en agravio de la C. _____, por lo que se considera la conveniencia de

suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella. -----

Fracción. II.- En cuanto a las circunstancias socioeconómicas se infiere que como **Médico Residente de Segundo Año**, adscrito al Servicio de Urología del Centro Médico Nacional "20 de Noviembre" del ISSSTE; el Estado le otorgaba un ingreso económico acorde a las funciones y responsabilidades de su empleo, que le obligaba a cumplir con el cargo encomendado con la debida diligencia. -----

Fracción. III.- El nivel jerárquico al momento de los hechos de **Médico Residente de Segundo Año**, adscrito al Servicio de Urología del Centro Médico Nacional "20 de Noviembre" del ISSSTE, como la **antigüedad en el servicio público, de 2 años aproximadamente tal y como se infiere de la constancia** (...) resulta tiempo suficiente para tener pleno conocimiento de las obligaciones y prohibiciones inherentes a su cargo. -----

Fracción. IV.- En cuanto a las condiciones exteriores y medios de ejecución el procesado contaba con la capacidad técnica, dado que es **Médico Residente de Segundo Año**, además de los recursos necesarios ya que se encontraba adscrito al Centro Médico Nacional "20 de Noviembre" del ISSSTE, para cumplir con el servicio público encomendado; situación que en la especie no aconteció, siendo evidente con ello que no cumplió con el servicio encomendado, lo que nos permite determinar su plena responsabilidad administrativa. -----

Fracción. V.- Al emitir la presente resolución se observa que el C. _____, no tiene antecedentes de haber sido sancionado, tal y como se advierte del oficio (...), emitido por Dirección de Registro de Servidores Públicos Sancionados de la Secretaría de la Función Pública, y de la revisión realizada en este Órgano Interno de Control al Sistema de Procedimiento Administrativo de Responsabilidades (SPAR), lo que es tomado en consideración por esta autoridad al resolver el presente asunto.-----

Fracción. VI.- Por último, es de señalarse la existencia de daño económico ocasionado en detrimento del patrimonio del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado por la conducta desplegada por el C. _____, con motivo de la C. _____, promovió solicitud de queja médica, misma que previa substanciación de su procedimiento, fue dictaminada por el Comité de Quejas Médicas del Instituto, en su sesión 10/05 del dieciséis de mayo de dos mil cinco, como procedente, aprobando el otorgamiento del pago por responsabilidad objetiva institucional (indemnización) por un importe de \$ _____ (_____), misma que fue pagada a la promovente, tal como consta en el recibo finiquito correspondiente del veintinueve de septiembre de dos mil cinco (...). -----

De lo anteriormente expuesto, atendiendo a la valoración y análisis de los argumentos vertidos por el C. _____, durante la

celebración de la audiencia de ley a que hace referencia la fracción I del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como a las pruebas ofrecidas y demás constancias que integran los presentes autos, particularmente las descritas en el Considerando III, de la presente resolución, de conformidad a los razonamientos expuestos en los párrafos que anteceden en términos de lo que disponen los artículos 79, 129, 130, 197, 202, 203 y 207, del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, administrados entre sí permiten a este Órgano Interno de Control en el ISSSTE determinar que dichos elementos crean convicción suficiente a efecto de pronunciarse conforme a derecho en el sentido de que el C. _____, es administrativamente responsable de la irregularidad que se le imputa, en consecuencia, para efectos de imponer la sanción en la falta en que incurrió, se toma en cuenta además el análisis y valoración de los elementos que establece el artículo 14 y como lo establece la fracción I y IV, del artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, resulta justo imponer a dicho servidor público la sanción administrativa consistente en AMONESTACIÓN PÚBLICA, misma que será aplicada por su jefe inmediato, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 fracción I, y 30 de la referida Ley de Responsabilidades, y SANCIÓN ECONÓMICA por \$ _____ (_____), de conformidad a lo establecido en el artículo 113 constitucional y 13 fracción IV, de la citada Ley de Responsabilidades, monto que equivale a un tanto del daño causado al Instituto, misma que será pagada de manera proporcional, con los CC. _____, resultando así la cantidad de \$ _____ (_____) el cual se hará efectivo mediante procedimiento administrativo de ejecución de conformidad a lo establecido en los artículos 16 fracción IV, y 30 de la multireferida ley Federal. -----

B). Por lo que hace al C. _____, se tiene lo siguiente:

Fracción. I.- La gravedad de la responsabilidad administrativa en que incurrió el C. _____, estriba en que el 20 de septiembre de 2004, prestó atención médica deficiente en agravio de la C. _____, por lo que se considera la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella. -----

Fracción. II.- En cuanto a las circunstancias socioeconómicas se infiere que como Médico Especialista, adscrito al Servicio de Urología del Centro Médico Nacional "20 de Noviembre" del ISSSTE; el Estado le otorgaba un ingreso económico acorde a las funciones y responsabilidades de su empleo, que le obligaba a cumplir con el cargo encomendado con la debida diligencia. -----

Fracción. III.- El nivel jerárquico al momento de los hechos de Médico Especialista, adscrito al Servicio de Urología del Centro Médico Nacional "20 de Noviembre" del ISSSTE, como la antigüedad en el servicio público, de 20 años aproximadamente tal y como se infiere de

la constancia (...), resulta tiempo suficiente para tener pleno conocimiento de las obligaciones y prohibiciones inherentes a su cargo. -----

Fracción. IV.- En cuanto a las condiciones exteriores y medios de ejecución el procesado contaba con la capacidad técnica, dado que es Médico Especialista, además de los recursos necesarios ya que se encontraba adscrito al Centro Médico Nacional "20 de Noviembre" del ISSSTE, para cumplir con el servicio público encomendado; situación que en la especie no aconteció, siendo evidente con ello que no cumplió con el servicio encomendado, lo que nos permite determinar su plena responsabilidad administrativa. -----

Fracción. V.- Al emitir la presente resolución se observa que el C. _____, no tiene antecedentes de haber sido sancionado, tal y como se advierte del oficio (...), emitido por Dirección de Registro de Servidores Públicos Sancionados de la Secretaría de la Función Pública, y de la revisión realizada en este Órgano Interno de Control al Sistema de Procedimiento Administrativo de Responsabilidades (SPAR), lo que es tomado en consideración por esta autoridad al resolver el presente asunto. -----

Fracción. VI.- Por último, es de señalarse la existencia de daño económico ocasionado en detrimento del patrimonio del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado por la conducta desplegada por el C. _____, con motivo de la C. _____, promovió solicitud de queja médica, misma que previa substanciación de su procedimiento, fue dictaminada por el Comité de Quejas Médicas del Instituto, en su sesión 10/05 del dieciséis de mayo de dos mil cinco, como procedente, aprobando el otorgamiento del pago por responsabilidad objetiva institucional (indemnización) por un importe de \$ _____ (_____), misma que fue pagada a la promovente, tal como consta en el recibo finiquito correspondiente del veintinueve de septiembre de dos mil cinco (...). -----

De lo anteriormente expuesto, atendiendo a la valoración y análisis de los argumentos vertidos por el C. _____, durante la celebración de la audiencia de ley a que hace referencia la fracción I del artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como a las pruebas ofrecidas y demás constancias que integran los presentes autos, particularmente las descritas en el Considerando III, de la presente resolución, de conformidad a los razonamientos expuestos en los párrafos que anteceden en términos de lo que disponen los artículos 79, 129, 130, 197, 202, 203 y 207, del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletoria, adiniculados entre sí permiten a este Órgano Interno de Control en el ISSSTE determinar que dichos elementos crean convicción suficiente a efecto de pronunciarse conforme a derecho en el sentido de que el C. _____, es administrativamente responsable de la irregularidad que se le imputa, en consecuencia, para efectos de imponer la sanción en la falta en

que incurrió, se toma en cuenta además el análisis y valoración de los elementos que establece el artículo 14 y como lo establece la fracción I y IV, del artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, resulta justo imponer a dicho servidor público la sanción administrativa consistente en AMONESTACIÓN PÚBLICA, misma que será aplicada por su jefe inmediato, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 fracción I, y 30 de la referida Ley de Responsabilidades, y SANCIÓN ECONÓMICA por \$ (), de conformidad a lo establecido en el artículo 113 constitucional y 13 fracción IV, de la citada Ley de Responsabilidades, monto que equivale a un tanto del daño causado al Instituto, misma que será pagada de manera proporcional, con los CC.

, resultando así la cantidad de \$ () el cual se hará efectivo mediante procedimiento administrativo de ejecución de conformidad a lo establecido en los artículos 16 fracción IV, y 30 de la multireferida ley Federal. -----

(...)

--- Por lo anteriormente expuesto y fundado es de resolverse y se: ----

----- **R E S U E L V E** -----

PRIMERO.- El Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en términos de los preceptos legales invocados en el Considerando I es competente para emitir la presente resolución. -----

SEGUNDO.- Se determina que los CC. , resultan **RESPONSABLES ADMINISTRATIVAMENTE** de las irregularidades atribuidas, conforme a lo establecido en los Considerandos IV, V, VI Y VII, de esta resolución. -----

TERCERO.- En consecuencia se impone al CC. , la sanción administrativa consistente en AMONESTACIÓN PÚBLICA, misma que les será aplicada por su jefe inmediato, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 fracción I, y 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. -----

CUARTO.- Se impone al C. , la sanción administrativa consistente en **SUSPENSIÓN POR 15 DÍAS PARA DESEMPEÑAR EMPLEO, CARGO O COMISIÓN EN EL SERVICIO PÚBLICO**, misma que le será aplicada por el Titular del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 fracciones II y 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. -----

QUINTO.- Al quedar acreditado plenamente la responsabilidad administrativa en que incurrieron los CC.

, conforme a los razonamientos expuestos en los Considerandos IV, V, VI y VII, resulta justo legal y equitativo imponerles como SANCIÓN ECONÓMICA un tanto del daño causado, que resulta la cantidad de \$ (), la cual será pagada de manera proporcional por los CC.

, es decir, corresponderá pagar a cada uno de los ahora sancionados la cantidad de \$ (), mismo que constituye un crédito fiscal y que equivale a 29.02 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, el cual se hará efectivo mediante procedimiento administrativo de ejecución de conformidad a lo establecido en los artículos 16 fracción IV, y 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. -----

SEXTO.- Notifíquese la presente resolución administrativa a los CC.

, al Director General del ISSSTE, y al Director del CMN "20 de Noviembre" del ISSSTE, para que provean lo conducente para la ejecución de las sanciones impuestas, al Subdirector de Personal, para los efectos legales conducentes, a la Administración Local de Recaudación correspondiente y a la Titular del Área de Quejas de este Órgano Interno de Control, para los efectos legales y administrativos conducentes. -----

SÉPTIMO.- Comuníquese a la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial de esta Secretaría de la Función Pública, para los efectos del artículo 24 en relación con el 40 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. -----

OCTAVO.- Ejecútese y en su momento procesal oportuno procédase a archivar como asunto total y definitivamente concluido. -----

--- Así lo resolvió y firma, el Titular del Área de Responsabilidades del Órgano Interno de Control en el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado" [Énfasis propio].-----

Luego entonces, podemos concluir que, de todo lo antes expuesto se desprende con meridiana claridad la inexacta aplicación del procedimiento administrativo disciplinario contenido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos a los Médicos Residentes del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, toda vez que estos, como se reitera se encuentran en etapa de adiestramiento en el referido Instituto de Seguridad Social, aunado a que en la resolución que pone fin a ese sumario administrativo nunca se acredita su calidad de servidor público.

C O N C L U S I O N E S.

1) De esa manera, podemos concluir que el concepto de función denota acción, actividad y lo público es lo relativo al Estado, de lo que se deriva que, la función pública es la actividad que el Estado realiza a través de sus órganos y que se manifiesta por conducto de sus titulares.

2) Asimismo, logramos establecer que la función administrativa es la realizada por el Estado de una manera concreta, inmediata, continua y espontánea, para satisfacer de manera directa las necesidades públicas.

3) Siendo que, es servidor público toda persona física que desempeña un cargo, un empleo o una comisión de cualquier naturaleza en cualquiera de los tres órganos fundamentales del Estado Federal, o de las entidades federativas, de los Municipios y accesoriamente de los organismos descentralizados, aunque éstos no desempeñan tareas inherentes al ejercicio de la soberanía o a tareas que impliquen facultades de mando o de poder; tomando en consideración que, el funcionario es aquel que ejerce las actividades, competencia u “oficios” del órgano, y no la persona que lo auxilia, ya sea en actividades materiales o técnicas, por ejemplo, la secretaria, la mecanógrafa o el profesionista al que se le encomienda el dictamen de un asunto, pero que la resolución en que se exterioriza no le es atribuida.

4) Dentro del marco jurídico que regula las funciones del servidor público se encuentra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Ley del Servicio Profesional de Carrera y la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

5) El servidor público encuentra que su actuar se halla regido por diversos ámbitos, los cuales contemplan las conductas que debe de observar durante el desempeño de sus funciones, así como los procedimientos a seguir en caso de que con su conducta, algún servidor público deba ser sancionado, una vez sustanciados los mismos.

6) La actuación de los servidores públicos derivan en cuatro tipos de responsabilidad, a saber, administrativa, política, penal y

reparación del daño, siendo el caso que la segunda de las nombradas, solo es aplicable a servidores públicos con cargos superiores y que manejen lo relativo al gobierno de la Nación.

7) Las características de los Médicos Residentes son: ser Médicos en etapa de adiestramiento; tener una matrícula presupuestal para el pago de ayuda económica denominado por la Secretaría de Hacienda como “Beca”; dicha percepción de la ayuda económica no es equiparable a salario; carecen de nombramiento y/o contrato individual de trabajo, que defina su calidad de empleado subordinado; no tienen funciones ni atribuciones como empleados; su permanencia en el caso del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado es determinada para la participación en un proceso de enseñanza y aprendizaje; están sujetos a un lapso equivalente a horas académicas; no generan antigüedad en dicho Instituto de Seguridad; cuentan con un Jefe de Enseñanza desarrollando actividades de formación educativa; se rigen por la supervisión de los Médicos adscritos y su reclutamiento es realizado por la Subdirección General Médica en coordinación con la Secretaría de Salud, con el fin de que los Médicos generales realicen una especialización.

8) La función del Médico Residente se encuentra encaminada a la actividad académica, y no así al ejercicio de un empleo, cargo o comisión para el desempeño de la función pública.

9) La actividad del Médico Residente se constriñe solo al adiestramiento clínico, más no así a funciones que deriven de un nombramiento que le obligue a observar norma alguna de función pública, constituyéndose únicamente en un recurso humano en formación que utilizan operativamente los campos clínicos durante su rotación por los diferentes servicios o una especialidad específica.

10) No es posible considerar a los Médicos Residentes como sujetos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al no ajustarse a los supuestos que prevé el artículo 108 constitucional, en el entendido de que si bien el ordenamiento primero en mención amplía su ámbito de aplicación a *“todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales”*, es de señalar que, dentro de las obligaciones de dichos facultativos, no se encuentra la de manejar o aplicar fondos federales, recibiendo únicamente percepciones como ayuda económica, sin que ello implique la percepción de un salario como retribución a una actividad laboral, en una relación trabajador-patrón.

11) Los efectos de la aplicación de una sanción como conclusión de un procedimiento administrativo disciplinario de responsabilidades (suspensión, destitución e inhabilitación), recaerían necesariamente en el empleo, cargo o comisión, que en el caso de los Médicos Residentes, no existe.

12) De continuar aplicándose el criterio que sostiene el Titular del Área de Responsabilidades del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, éste podría aplicarse a todos los prestadores de servicio a través de una licitación (vigilancia, limpieza, subrogados, etc.), incluso a los prestadores de servicio social y prácticas profesionales cuando reciben apoyos económicos.

13) Quedo demostrado que es inexacta la aplicación del procedimiento administrativo disciplinario contenido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos a los Médicos Residentes del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, ya que si bien es cierto, dichos galenos pueden incurrir en errores o responsabilidades durante el lapso que dure sus residencias, también lo es que, el procedimiento administrativo disciplinario contemplado en la Ley antes citada, no es el correcto para aplicar las sanciones a que hubiere lugar.

14) En resumen, toda vez que, si bien los Médicos Residentes del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado no son servidores públicos, cabe destacar la importancia de modificar el Reglamento para Médicos en Periodo de Adiestramiento en una Especialidad, emitido por la Subdirección General Médica del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, a fin de que dicho cuerpo normativo contemplase que los citados Médicos no cumplen con la calidad de servidor público y por tanto no son sujetos al procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

A N E X O S.



Instituto de Seguridad
y Servicios Sociales
de los Trabajadores
del Estado

DE-0375/2007

CMN 20 de Nov



140 =

Nombre:	Lizbeth Gómez Martínez
Número de Empleado:	259624
RFC:	GOML-741116
Adscripción Actual:	Cirugía Cardiovascular
Cargo Desempeñado:	Médico Residente
Régimen de Contratación:	Becario
RH1:	No existe por ser Médico Residente
Último Domicilio Registrado:	Avenida Acueducto, número 1044, F-303, Colonia Ticomán CP. 07340, Delegación Gustavo A. Madero

Sin otro particular, aprovecho la ocasión para enviarle un cordial y afectuoso saludo.

Atentamente

Lic. Laura Gabriela Balvanera García
Coordinadora de Recursos Humanos

c.c.p. Dr. Rafael Navarro Meneses.-Encargado de la Dirección.-Presente.
Dr. Antonio Zárate Méndez.-Encargado de la Subdirección Médica.-Presente.
Lic. Martha Espinosa Desigaud.-Subdirectora de Administración y Finanzas.-Presente.

LGBG/JAMM

NOM-090-SSA1-1994 NORMA OFICIAL MEXICANA PARA LA ORGANIZACION Y FUNCIONAMIENTO DE RESIDENCIAS MEDICAS

"FOR THE ORGANIZATION AND FUNCTIONING OF MEDICAL RESIDENCIES"

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Salud.- Comité Consultivo Nacional de Normalización de Regulación y Fomento Sanitario.

JOSE DE JESUS VILLALPANDO CASAS, Director General de Enseñanza en Salud, por acuerdo del Comité Consultivo Nacional de Normalización de Regulación y Fomento Sanitario, con fundamento en los artículos 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 38 fracción II, 45, 46 fracción II y 47 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización; 89, 90, 91, 92, 93, 94 y 95 del Título Cuarto, Capítulo III de la Ley General de Salud y 15 fracciones I, III, V y VIII del Reglamento Interior de la Secretaría de Salud.

INDICE

- 0 Introducción.
- 1 Objetivo y campo de aplicación.
- 2 Observancia de la Norma.
- 3 Definiciones y especificación de términos.
- 4 Disposiciones generales.
- 5 Características de las unidades médicas receptoras de residentes.
- 6 Ingreso al Sistema Nacional de Residencias Médicas.
- 7 Promociones y cambios de sede.
- 8 Organización de las unidades administrativas de enseñanza en las unidades receptoras.
- 9 Derechos de los residentes.
- 10 Obligaciones de los residentes.
- 11 Guardias.
- 12 Estímulos.
- 13 Incapacidades y permisos.
- 14 Residencias.
- 15 Profesores para residencias de especialización.
- 16 Concordancia con normas internacionales
- 17 Bibliografía
- 18 Vigencia

PREFACIO

Unidad Administrativa responsable de la elaboración de la Norma Oficial Mexicana:
 - Dirección General de Enseñanza en Salud, Subsecretaría de Regulación y Fomento Sanitario.
 En la elaboración de esta Norma participaron las unidades o entidades siguientes:
 - Secretaría de Salud;
 - Instituto Mexicano del Seguro Social;
 - Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;
 - Petróleos Mexicanos;
 - Departamento del Distrito Federal;
 - Beneficiencia Española;
 - Hospital American British Cowdray;
 - Universidad Nacional Autónoma de México.

0. Introducción

La Secretaría de Salud, como Dependencia rectora del Sistema Nacional de Salud, tiene la facultad para regular la formación de personal en el campo de la salud;

La existencia de médicos especialistas es una prioridad dentro del propio Sistema para la prestación de servicios de salud a la población mexicana, en cumplimiento del derecho constitucional de protección a la salud;

La formación de médicos especialistas se realiza en unidades de atención médica públicas, descentralizadas, universitarias, estatales y privadas del Sistema Nacional de Salud;
 Para cumplir el proceso de formación de médicos especialistas es necesario contar con elementos sustantivos que garanticen una elevada calidad en su preparación;

Por Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de octubre de 1983, se creó la Comisión Interinstitucional para la formación de Recursos Humanos para la Salud la cual, a través de su Comité de Enseñanza de Posgrado y Educación Continua, coordina todo lo relativo a la formación de médicos especialistas;

Para el desarrollo óptimo de estos programas es fundamental la interrelación de las instituciones de salud con las instituciones de educación superior, de la que surge el Sistema Nacional de Residencias Médicas.

1. Objetivo y campo de aplicación

1.1 Esta Norma es de orden público y de interés social y tiene por objeto regular en el Sistema Nacional de Residencias, la organización y funcionamiento de los cursos de especialización en las unidades médicas del Sistema Nacional de Salud de los Estados Unidos Mexicanos.

1.2 La Norma de Residencias Médicas es el conjunto de reglas de carácter obligatorio emitidas por la Secretaría de Salud, que establece los requisitos que deben satisfacerse para la organización, funcionamiento e impartición de los cursos de especialización.

2. Observancia de la Norma

2.1 La vigilancia y aplicación de las disposiciones contenidas en esta Norma son de la competencia de la Secretaría de Salud y de las instituciones que conforman junto con ella, el Sistema Nacional de Salud, así como de las instituciones educativas con las cuales se hayan celebrado convenios recíprocos para la realización de cursos de especialización.

2.2 Esta Norma Oficial Mexicana deja sin efecto la Norma Técnica número 76, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de diciembre de 1986.

3. Definiciones y Especificación de Términos

3.1 Para los fines de esta Norma son aplicables las definiciones siguientes:

3.1.1 Residente: profesional de la medicina con título legalmente expedido y registrado ante las autoridades competentes, que ingrese a una unidad médica receptora de residentes para cumplir con una residencia.

3.1.2 Unidad médica receptora de residentes: unidad de atención médica en la cual se pueden cumplir las residencias, que para los efectos de la Ley General de Salud exige la especialización de los profesionales de la medicina.

3.1.3 Residencia: conjunto de actividades que deba cumplir un médico residente en periodo de adiestramiento, para realizar estudios y prácticas de posgrado respecto de la disciplina de la salud a que pretenda dedicarse, dentro de una unidad médica receptora de residentes, durante el tiempo y conforme a los requisitos que señalen las disposiciones académicas respectivas.

3.1.4 Unidad Administrativa Competente: dependencia central responsable de la administración del proceso educativo dentro de las instituciones de salud.

3.1.5 Unidad Administrativa de Enseñanza: dependencia responsable de la administración del proceso educativo dentro de la unidad médica receptora de residentes, que depende normativamente de la unidad administrativa competente.

3.1.6 Sede: unidad médica receptora de residentes en la que el residente puede cursar la totalidad de la especialidad, por contar con la infraestructura y la productividad que propicien su incremento de conocimientos, desarrollo de destrezas y actitudes profesionales propias de la disciplina.

3.1.7 Subsede: unidad médica receptora de residentes en la que se realiza una parte de los estudios de especialización correspondientes, de acuerdo con los objetivos de los programas académicos específicos.

3.1.8 Unidades Médicas Receptoras de Residentes para Rotación Rural o de Servicio Social Profesional: unidades médicas ubicadas en ciudades pequeñas y en zonas rurales o marginadas, donde se realizará la rotación rural o de servicio social profesional en el último año de la especialidad de acuerdo con los programas académicos y operativos correspondientes.

3.1.9 Profesor Titular: médico especialista adscrito a la unidad sede de la residencia que, a propuesta de la institución de salud correspondiente, y habiendo cumplido los requisitos académicos y profesionales señalados por la institución de educación superior que reconoce los estudios, de conformidad con sus lineamientos jurídicos y administrativos, es nominado por ésta para asumir la conducción de un curso de especialización y realizar las actividades docentes que le son propias.

3.1.10 Profesor Adjunto: médico especialista adscrito a la unidad sede o subsede de la residencia que, a propuesta de la institución de salud correspondiente, y habiendo cumplido los requisitos académicos y profesionales señalados por la institución de educación superior que reconoce los estudios, de conformidad con sus lineamientos jurídicos y administrativos, es nominado por ésta para auxiliar al profesor titular en la conducción de un curso de especialización y realizar las actividades docentes que le son propias y las que el titular le delegue.

3.1.11 Plaza: recurso presupuestario que otorgan las instituciones de salud para contratar a un médico residente en periodo de adiestramiento en una especialidad.

3.1.12 Programa operativo: instrumento que, en concordancia con el programa académico, describe: el desarrollo calendarizado de las actividades de una residencia por hospitales, servicios o departamentos; el temario del programa académico; las actividades teórico-prácticas a realizar y los responsables de su ejecución. Asimismo, incluye los tiempos destinados para la alimentación, los descansos, las guardias y los periodos de vacaciones.

3.1.13 Servicio Social Profesional: conjunto de actividades de carácter temporal, cuya duración en ningún caso será menor de tres meses ni mayor de seis, que ejecutan los residentes del último año de las especialidades troncales (Cirugía General, Gineco-obstetricia, Medicina Interna y Pediatría), Anestesiología y Medicina Familiar, como parte de

su formación y en interés de la sociedad y del Estado, por lo que queda abierta la posibilidad de incorporar otras especialidades, con base en los programas académicos y operativos de cada institución.

3.1.14 Guardia o actividad clínica complementaria: conjunto de actividades asistenciales y académicas que realiza el residente, al término de la jornada normal, en la unidad de atención médica a la que está asignado y de acuerdo con el programa operativo correspondiente. Su frecuencia estará determinada por la institución respectiva; podrá tener un máximo de tres veces por semana, con intervalos de por lo menos dos días, y en forma alternada durante los sábados, los domingos y días no hábiles.

3.1.15 Estímulo: reconocimiento que se otorga al residente por su desempeño destacado en el desarrollo de las actividades señaladas en el programa operativo del curso que está realizando. Su expresión será determinada por cada institución.

3.1.16 Jornada: tiempo en que cotidianamente, durante los días hábiles, se desarrollan las funciones y actividades señaladas en el programa operativo de la residencia.

3.1.17 Constancia de Seleccionado: documento que otorga la Comisión Interinstitucional para la Formación de Recursos Humanos para la Salud a través del Comité de Enseñanza de Posgrado y Educación Continua a quienes acreditan el examen nacional de aspirantes a residencias médicas. Esta constancia sólo es válida para ingresar a la especialidad y el ciclo académico que en ella se especifiquen.

3.1.18 Sistema Nacional de Residencias Médicas: conjunto de dependencias y entidades del Sistema Nacional de Salud y del Sistema Educativo Nacional que intervienen en la formación, capacitación y desarrollo de personal para la atención de la salud y que, a través de mecanismos de coordinación de acciones, tiene por objetivo la formación de especialistas en el campo de la Medicina.

3.1.19 Formación: proceso educativo cuyo propósito es lograr que los educandos adquieran un perfil profesional previamente establecido.

3.1.20 Incapacidad Médica del Residente: alteración de la normalidad anatómica y limitación de la posibilidad funcional que dificultan o impiden el desarrollo de las actividades inherentes a los programas académicos y operativos que corresponden a un residente. Esta circunstancia invariablemente deberá ser corroborada por medio de un "certificado de incapacidad" expedido por la instancia competente.

3.1.21 Permiso: autorización que se otorga al residente para ausentarse en forma temporal de sus actividades.

3.1.22 Especialista: profesional de la Medicina que ha realizado estudios y prácticas de posgrado en una disciplina específica del campo de la salud, que tenga un cuerpo de conocimientos, metodología, técnicas, instrumentos y un campo de investigación propios, y que ha cumplido los requisitos académicos de egreso de instituciones educativas y de salud reconocidas oficialmente.

3.1.23 Programa académico: plan de estudios para una determinada especialidad vigente en la institución de educación superior que reconoce la residencia hospitalaria.

4. Disposiciones Generales

4.1 Las relaciones entre los médicos residentes y la institución de salud de la que dependa la unidad médica receptora de residentes se regirán por su respectiva normatividad.

4.2 La permanencia de cada médico residente en su curso de especialización será por tiempo determinado, no menor de un año ni mayor del periodo de duración de la residencia, necesario para obtener el diploma de especialización, cuyas etapas deberán ser aprobadas en los términos de esta Norma Oficial y los propios de cada institución de salud.

4.3 Las instituciones de salud, a través de las unidades médicas receptoras de residentes deben proporcionar la educación de posgrado especificada en los programas académicos y operativos del curso de especialización, conforme a las recomendaciones de la Comisión Interinstitucional para la Formación de Recursos Humanos para la Salud.

5. Características de las Unidades Médicas Receptoras de Residentes

5.1 Las unidades de atención médica, integradas al Sistema Nacional de Residencias se consideran en las categorías de sede, subsele y receptoras de rotación rural o de servicio social profesional especializado.

5.2 Los residentes que realicen una parte de los estudios de especialización en una subsele los complementarán en la sede que determine la unidad administrativa competente, de conformidad con los programas académicos y operativos respectivos.

5.3 La autorización y evaluación periódica de las sedes, subseles y unidades médicas receptoras de residentes en rotación rural o de servicio social del residente, será responsabilidad de la unidad administrativa competente y tiene por objeto determinar, con la participación de las respectivas instituciones de educación superior, la continuidad o modificación a los programas operativos de la unidad.

5.4 Las unidades médicas ubicadas en ciudades pequeñas o en zonas rurales o marginadas incluidas como unidades médicas receptoras de residentes para rotación rural o de servicio social profesional, de acuerdo con los programas académicos y operativos correspondientes, deberán contar con la infraestructura y equipamiento mínimo indispensable para la práctica de la especialidad de que se trate.

5.5 Para ser unidad médica receptora de residentes, sede o subsele de residencias de especialidad, deberán contar con los recursos físicos, materiales y tecnológicos necesarios que garanticen el desarrollo adecuado de los programas académicos y operativos que en ellas se realicen, a saber:

5.5.1 Infraestructura: un mínimo de 60 camas censables, quirófanos, salas de expulsión, laboratorio clínico, gabinete de radiodiagnóstico, anatomía patológica, consulta externa y servicio de urgencias.

5.5.2 Servicios: la hospitalización y el servicio de urgencias deberán ofrecerse permanentemente, y la consulta externa todos los días hábiles.

5.5.3 La plantilla de personal deberá incluir un jefe de enseñanza, jefes de servicio y médicos especialistas en áreas médicas y quirúrgicas.

5.5.4 Recursos para la docencia: auditorio, aula o sala de seminarios; bibliohemeroteca con acervo básico de libros y revistas periódicas actualizado y orientado a las especialidades que se imparten; y equipo de apoyo didáctico y audiovisual.

6. Ingreso al Sistema Nacional de Residencias Médicas

6.1 Para ingresar al Sistema Nacional de residencias médicas, se requiere:

6.1.1 Presentar título legalmente expedido y registrado ante las autoridades competentes. En caso de encontrarse en trámite, deberá entregarse transitoriamente un acta oficial de aprobación del examen profesional expedida por la institución educativa correspondiente, que se substituirá por el título en un plazo no mayor de seis meses.

6.1.2 Presentar constancia de seleccionado para el ciclo lectivo correspondiente, obtenida a través del examen nacional de aspirantes a residencias médicas que aplica anualmente la Comisión Interinstitucional para la Formación de Recursos Humanos para la Salud y que sólo será válida para ingresar a la especialidad que se especifique en este documento.

6.1.3 Comprobar el estado de salud mediante el certificado expedido por una institución médica del Sector Salud. La aptitud requerida para la especialidad, según el caso, se determinará a través de entrevistas y exámenes específicos que se realicen o apliquen en la unidad receptora.

6.1.4 Presentar la solicitud por escrito y los documentos adicionales que se le indiquen, ante las autoridades de las unidades administrativas competentes y de las unidades administrativas de enseñanza de la institución de salud sede de la residencia.

6.1.5 Recabar el documento que formalice su ingreso a la institución en que haya sido aceptado para realizar la residencia.

6.2 Los médicos de nacionalidad extranjera que hayan estudiado la carrera de Medicina en México o en alguna universidad del extranjero que deseen ingresar a una residencia de entrada directa, deberán sustentar y resultar seleccionados en el Examen Nacional a que se refiere el numeral 6.1.2. En el caso de que soliciten su ingreso a especialidades que tengan el requisito académico de haber cursado uno o más años de otra especialidad, deberán comprobarlo en forma fehaciente, además de satisfacer otros requisitos que establezcan las instituciones de salud y educativas responsables de los programas.

6.3 En virtud de que las residencias deben contar con el reconocimiento de una institución de educación superior, los médicos que ingresan a ellas deberán inscribirse como alumnos universitarios y cubrir los requisitos que dichas instituciones establecen.

7. Promociones y Cambios de Sede

7.1 Los profesores titulares de los cursos de especialización tienen la responsabilidad de la evaluación del aprendizaje de los alumnos y, en su caso, la consiguiente promoción de acuerdo con lo señalado en los programas académicos vigentes en las instituciones de salud y de educación superior, siguiendo las normas y procedimientos de las unidades administrativas competentes.

7.2 La notificación a los alumnos promovidos y no promovidos debe hacerse por escrito a los interesados en coordinación con la institución de educación superior correspondiente, de acuerdo con las normas y procedimientos establecidos en las unidades administrativas competentes de las instituciones de salud.

7.3 No se autorizarán cambios de cursos de especialización. En casos excepcionales, los responsables de las unidades administrativas competentes podrán autorizar el cambio de sede.

8. Organización de las Unidades Administrativas de Enseñanza en las Unidades Receptoras.

8.1 Las unidades médicas receptoras de residentes deberán contar con una unidad administrativa de enseñanza la cual debe ser dirigida por un médico cirujano que haya efectuado estudios de posgrado (especialización, maestría o doctorado) en el campo de la salud, y que posea experiencia y formación docente. A su cargo quedará la aplicación, asesoría y evaluación del cumplimiento de las normas institucionales al respecto.

8.1.1 Asimismo, quien ejerza el cargo deberá realizar, en materia de residencias, las funciones siguientes: mantener la relación funcional con las escuelas de Medicina; planear y programar las actividades de enseñanza que permitan dar cumplimiento a los programas operativos; supervisar la elaboración de los programas operativos y los demás instrumentos que apoyen el desarrollo de las actividades docentes; establecer de conformidad con las autoridades educativas competentes, los mecanismos de evaluación de la enseñanza que se imparte en la unidad y coordinar la evaluación de los educandos con los jefes de servicio y profesores de los cursos y mantener activo el registro de las actividades de aprendizaje y los objetivos cumplidos por los residentes.

8.2. Las autoridades centrales de las unidades administrativas competentes de las instituciones de salud deberán emitir los manuales de organización, instructivos de operación, reglamentos e instrumentos que permitan el funcionamiento óptimo de las unidades administrativas de enseñanza y la coordinación funcional de éstas con las instituciones educativas, de acuerdo con la estructura y normas de las propias instituciones de salud y con las recomendaciones de la Comisión Interinstitucional para la Formación de Recursos Humanos para la Salud.

9. Derechos de los Residentes.

9.1 Son derechos de los médicos residentes, además de los señalados en las leyes respectivas, los siguientes:

9.1.1 Recibir las remuneraciones y prestaciones estipuladas por las instituciones de salud.

9.1.2 Recibir la enseñanza de posgrado correspondiente a su especialidad, de conformidad con los programas académico y operativo, bajo la dirección, asesoría, supervisión y compromiso académico de los profesores, en un ambiente de respeto y consideración.

9.1.3 Disfrutar de dos periodos vacacionales de 10 días hábiles cada año, de acuerdo con la programación de la unidad administrativa de enseñanza.

9.1.4 Recibir alimentación completa, técnicamente balanceada, higiénica y de buena calidad.

9.1.5 Recibir semestralmente dos uniformes y un par de zapatos.

9.1.6 Disponer de los servicios de bibliohemeroteca y de apoyo didáctico ajustándose a la reglamentación correspondiente.

9.1.7 Disponer de áreas de descanso y servicios sanitarios higiénicos durante las guardias.

9.2 Asistir a eventos académicos extracurriculares cuando a juicio del profesor del curso tengan utilidad en relación con el programa académico que realice el médico residente, siempre que su ausencia no afecte el funcionamiento de los servicios y se obtenga el permiso de acuerdo con las normas institucionales respectivas.

9.3 Recibir oportunamente de la institución de salud y de educación superior correspondientes los certificados y diplomas respectivos, a condición de que acredite la evaluación del curso realizado y compruebe haber cumplido los demás requisitos que para tal efecto se establezcan en los programas académicos y operativos.

9.4 Recibir la constancia de los años cursados, por parte de la unidad médica en la que están adscritos, en aquellos casos en que aprueben un número de años inferior al señalado en el programa académico de su especialidad.

9.5 Recibir de la institución de salud asesoría y defensa jurídica en aquellos casos de demanda de terceros por acciones relacionadas con el desempeño de las actividades correspondientes a la residencia si no son imputables a negligencia o faltas contra la ética profesional.

9.6 Realizar actividades de investigación médica bajo la supervisión del profesor del curso y siguiendo las normas y procedimientos específicos, establecidos por las instituciones de salud y educativas.

10. Obligaciones de los Residentes.

10.1 Son obligaciones de los médicos residentes y de los médicos extranjeros que cursen una especialidad, además de las que señalan las leyes respectivas, las siguientes:

10.1.1 Cumplir la etapa de instrucción académica y el adiestramiento, de acuerdo con los programas académicos y operativos autorizados en la unidad médica receptora de residentes, de conformidad con las responsabilidades que le correspondan según el grado académico que curse.

10.1.2 Cumplir debidamente las órdenes de las personas designadas para impartir el adiestramiento o para dirigir el desarrollo de las actividades inherentes a la residencia.

10.1.3 Cumplir las disposiciones internas de la unidad médica receptora de residentes de que se trate, informando a su inmediato superior el resultado de las acciones médicas que estén a su cargo, y en correspondencia con las responsabilidades del grado académico que curse.

10.1.4 Asistir a las conferencias de teoría, sesiones clínicas, anatomoclínicas, clínico-radiológicas, bibliográficas, y demás actividades académicas que se señalen como parte de los estudios de especialización en los programas académico y operativo autorizados. La cuantificación de las asistencias para fines de evaluación y promoción, en su caso, será determinada con base en los reglamentos vigentes en la respectiva institución educativa y de salud.

10.1.5 Cumplir las etapas de instrucción-adiestramiento (rotaciones por servicios clínicos y práctica de campo) de acuerdo con el programa operativo vigente en la unidad médica receptora de residentes y el grado académico que curse.

10.1.6 Permanecer en la unidad médica receptora de residentes, conforme a las disposiciones reglamentarias respectivas. Queda incluida la jornada normal junto con el adiestramiento en la especialidad, tanto en relación con pacientes como en las demás formas de estudio o práctica, así como los periodos para disfrutar de reposo, ingerir alimentos o cumplir guardias.

10.1.7 Someterse y aprobar los exámenes periódicos de evaluación de conocimientos y destrezas adquiridos, de acuerdo con los programas académicos y operativos y con las normas administrativas de la unidad correspondiente.

10.1.8 Realizar cuando menos un trabajo de investigación médica durante su residencia, de acuerdo con los lineamientos y las normas que para tal efecto emitan las instituciones educativas y de salud y la unidad médica receptora de residentes.

10.1.9 Cumplir debidamente las jornadas establecidas en el servicio, así como las guardias que le sean asignadas.

10.2 Los residentes del último año de las especialidades troncales, Anestesiología y Medicina Familiar, deberán cumplir un periodo de rotación por las unidades de atención médica que determine la unidad administrativa competente, como servicio social profesional especializado, de acuerdo con lo establecido por el artículo 88 de la Ley General de Salud. Podrán incluirse otras especialidades en concordancia con los puntos 3.1.13 y 5.4 de la presente Norma.

10.3 Durante su adiestramiento clínico o quirúrgico, los médicos residentes participarán en el estudio y tratamiento de los pacientes que se les encomienden, siempre sujetos a las indicaciones y a la supervisión de los médicos adscritos a la unidad médica receptora de residentes.

10.4 Dedicar tiempo exclusivo a la residencia en la unidad médica receptora asignada, para el debido cumplimiento de los programas académico y operativo correspondientes y de su formación en la especialidad.

11. Guardias.

11.1 Los residentes deben cumplir las guardias dispuestas en el programa operativo. Su frecuencia y duración estará determinada por la unidad administrativa de enseñanza, sin exceder un máximo de tres veces por semana, con intervalos de por lo menos dos días y en forma alternada los sábados, domingos y días no hábiles. En urgencias, terapia intensiva y otros servicios especiales la frecuencia de las guardias, su duración y los descansos serán definidos por la unidad médica receptora.

11.2 Las guardias en días hábiles inician a la hora en que termina la jornada normal y concluyen a la hora establecida para iniciar la siguiente, de acuerdo con el reglamento de la unidad médica receptora.

11.3 Los sábados, domingos y días festivos las guardias serán de 24 horas en el horario establecido por el reglamento de la unidad médica receptora.

11.4 Las permutas o cambios de programación de guardias deberán ser autorizados por el jefe del servicio, el profesor del curso y el jefe de la unidad administrativa de enseñanza.

12. Estímulos.

12.1 Los estímulos a que tendrán derecho los residentes por su actuación en servicio estarán determinados en los reglamentos de cada institución, en los que deberán estar definidas sus características y los mecanismos de entrega. Estas distinciones se harán constar en el expediente individual.

13. Incapacidades y Permisos.

13.1 Las incapacidades médicas de los residentes deben ampararse con el certificado médico emitido por la instancia correspondiente, de acuerdo con las normas administrativas que para tal efecto existan en cada institución.

13.2 Cuando un residente se incapacite durante su jornada, el jefe de servicio o de guardia puede autorizar que suspenda sus labores, pero al reanudarlas debe exhibir el certificado de incapacidad respectivo.

13.3 Se concederán permisos para ausentarse por periodos de más de 48 horas, solamente por causas de fuerza mayor o por motivos personales definidos en las normas aplicables en cada institución de salud.

13.4 Las ausencias menores de 48 horas podrán ser autorizadas por el jefe del servicio donde se encuentre asignado el residente, quien deberá comunicarlo por escrito al profesor del curso, según el caso, y a la unidad administrativa de enseñanza.

14. Residencias

14.1 Para efectos de esta Norma, las residencias a través de las cuales llevan al cabo los cursos de especialización constituyen el conjunto de actividades académicas y prácticas que realizan los residentes con el propósito de obtener conocimientos amplios y adiestrarse en el ejercicio de una rama de la Medicina, de acuerdo con el programa académico establecido por una institución de educación superior y efectuado operativamente en una institución de salud. Estas actividades comprenderán la instrucción académica, el adiestramiento clínico, las guardias y el servicio social profesional, cuando corresponda.

14.2 Los cursos de especialización que se efectúen en las unidades médicas del Sistema Nacional de Salud deberán contar con el reconocimiento de una institución de educación superior.

14.3 Los programas operativos para cada año de residencia de los cursos de especialización deben ser elaborados por los profesores del curso y por el jefe de la unidad administrativa de enseñanza, con la participación de los residentes.

14.4 Los programas operativos del último año de las especialidades de Cirugía General, Ginecoobstetricia, Pediatría, Medicina Interna, Anestesiología y Medicina Familiar deberán incluir un periodo de rotación por unidades de atención médica del área rural o de nivel resolutivo menor al de la unidad de adscripción, en concordancia con los puntos 3.1.13, 5.4 y 10.2 de esta Norma.

14.5 La institución de educación superior que reconoce los estudios expedirá el diploma de la especialidad de conformidad con sus reglamentos. De igual forma, la institución de salud emitirá el certificado o diploma respectivo de acuerdo con el punto 9.3 de esta Norma.

15. Profesores para Residencias de Especialización.

15.1 Para efectos de esta Norma, se considera profesor titular de cursos de especialización al médico especialista adscrito a la unidad sede de la residencia que satisfaga los requisitos académicos y profesionales señalados por la institución de educación superior que reconoce los estudios, de conformidad con sus lineamientos jurídicos y administrativos.

15.2 El criterio establecido en el artículo anterior se aplica, de la misma manera, a los profesores adjuntos de los cursos de especialización, en concordancia con el punto 3.1.10 de la presente Norma.

15.3 Los profesores de los cursos serán propuestos por las unidades administrativas competentes de las instituciones de salud atendiendo sus propios reglamentos y las normas que sobre el particular existan en las instituciones de educación superior que den su aval.

15.4 El número de profesores para cada curso de especialización será determinado de acuerdo con los reglamentos aplicables de las instituciones de educación superior que den su aval a dichos cursos.

16. Concordancia con normas internacionales.

En relación con disposiciones internacionales, no se incluyeron apartados que se relacionen con normas de otros países, en virtud de que hasta el momento de elaborar el texto del presente documento, no existen disposiciones que tengan concordancia con él.

17. Bibliografía

17.1 Para la aplicación correcta de esta Norma es necesario consultar:

17.1.1 El título cuarto, capítulo tercero de la Ley General de Salud: formación, capacitación y actualización del personal.

17.1.2 El capítulo VI del Reglamento Interior de la Secretaría de Salud: atribuciones de las Direcciones Generales.

17.1.3. El título sexto, capítulo decimosexto de la Ley Federal del Trabajo: trabajos de médicos residentes en periodo de adiestramiento en una especialidad.

18. Vigencia

La presente Norma Oficial Mexicana entrará en vigor a partir del día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

México, D.F., a 11 de septiembre de 1994.-El Director General de Enseñanza en Salud, José de Jesús Villalpando Casas.- Rúbrica

Fecha de publicación: 22 de septiembre de 1994



ISSSTE

Subdirección General Médica

REGLAMENTO
para Médicos en Periodo de
Adiestramiento en una Especialidad

Contenido

CAPITULO PRIMERO
Disposiciones Generales

Artículos 1 al 8

CAPITULO SEGUNDO
Derechos y Obligaciones de los Médicos Residentes

Artículos 9 al 31

CAPITULO TERCERO
Relativo a las Guardias

Artículos 32 al 42

CAPITULO CUARTO
Permisos y Licencias

Artículos 43 al 47

CAPITULO QUINTO
Relativo a los Estudiantes Extranjeros

Artículos 48 al 50

CAPITULO SEXTO
Sanciones

Artículos 51 al 57

TRANSITORIOS

CAPITULO PRIMERO

Disposiciones Generales

Artículo 1. El presente Reglamento establece las condiciones generales de trabajo que habrán de regular las relaciones laborales de los Médicos Residentes que se encuentran en periodo de adiestramiento en una especialidad en medicina en las Unidades Médicas Receptoras de Residentes con el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Artículo 2. La contratación de los Médicos Residentes en periodo de adiestramiento de una especialidad que provengan del Sistema Nacional de Salud, habiendo sido seleccionado en el Examen Nacional para aspirantes Mexicanos y Extranjeros a Residencia Médica, será por tiempo determinado, igual a la duración que establezca el programa académico de la especialidad cuyas etapas deberán ser aprobadas en los términos de este Reglamento, sin que la relación laboral pueda prorrogarse bajo ningún concepto.

Artículo 3. Para los efectos del presente Reglamento se entiende por:

- I. El Instituto, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- II. Ley del I.S.S.S.T.E., a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- III. El Reglamento, al presente Reglamento para Médicos Residentes en Periodo de Adiestramiento en una Especialidad.
- IV. Médico adscrito, es el profesional de la medicina que presta sus servicios al Instituto en las Unidades Médicas Receptoras de Residentes, encargado de proporcionar atención médica a los asegurados, pensionistas y familiares derechohabientes, y de coadyuvar en el adiestramiento de los Médicos Residentes en su servicio de acuerdo al programa académico de cada especialidad.
- V. Médico Residente, es el profesional de la medicina con título legalmente expedido y registrado ante las autoridades competentes, que ingrese a una Unidad Médica del Instituto, Receptora de Residentes para cumplir con una Residencia.
- VI. Programa académico, es el conjunto de actividades académicas de investigación y de adiestramiento de una especialidad en medicina, aprobadas por la Jefatura de Servicios de Enseñanza e Investigación y con reconocimiento de una Institución de Educación Superior.
- VII. Norma Oficial Mexicana NOM-090-SSAI-1994 para la organización y funcionamiento de Residencias Médicas, publicado el 22 de septiembre de 1994 en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 4. La residencia es el conjunto de actividades que debe cumplir el Médico Residente en Periodo de Adiestramiento para realizar estudios y pláticas de posgrado, respecto de la disciplina de la salud dentro de la Unidad Médica Receptora de Residentes, de acuerdo con el programa académico del Instituto y el programa de especialización correspondiente.

Artículo 5. El programa académico que observará el Instituto será el que la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Medicina de la Universidad Nacional Autónoma de México o la Universidad Estatal respectiva indique, el cual contendrá las actividades que deberán cumplir los Médicos Residentes en periodo de Adiestramiento, como parte de su instrucción en las Unidades Médicas Receptoras.

Artículo 6. El Instituto podrá establecer los programas de especialidad o subespecialidad de acuerdo con la Dirección General de Enseñanza en Salud de la Secretaría de Salud, otorgando a los Médicos Residentes al concluir satisfactoriamente la residencia de especialidad, Diploma institucional que así lo acredite.

Artículo 7. Las actividades de los Médicos Residentes se realizarán en las instalaciones y establecimientos hospitalarios del Instituto los que se considerarán como Unidades Médicas Receptoras de Residentes.

Artículo 8. El Instituto señalará las Unidades Médicas Receptoras de Residentes y autorizará el programa académico que comprenderá la instrucción académica y el adiestramiento clínico. Los cursos de especialización médica que se imparten en las Unidades del Instituto, se realizarán bajo la forma de residencia con la duración establecida para cada curso, teniendo los Médicos Residentes que aprobar cada uno de sus ciclos.

CAPITULO SEGUNDO

Derechos y Obligaciones de los Médicos Residentes

Artículo 9. Percibir la retribución económica y prestaciones establecidas por el Instituto para cada grado de especialidad (Beca, Ayuda de Material Didáctico, etc.).

Artículo 10. Recibir alimentación durante el tiempo que permanezca en la Unidad Médica de acuerdo a los horarios y guardias establecidos y a las necesidades de cada servicio.

Artículo 11. Durante el periodo de adiestramiento tendrán derecho a las prestaciones consagradas en el Artículo Tercero de la ley del I.S.S.S.T.E., para lo cual, el residente cubrirá la cuota a que se refiere el Artículo 16 de la citada ley y el Instituto cubrirá la aportación que se menciona en el Artículo 21 del ordenamiento legal de referencia.

Artículo 12. Los Médicos Residentes Nacionales tendrán derecho a un aguinaldo anual consistente en 40 días de salario, sin deducción alguna, que deberá pagarse en un 50% antes del 15 de diciembre y el otro 50% a más tardar el 15 de enero. El Ejecutivo Federal dictará las normas conducentes para fijar las proporciones y el procedimiento para los pagos en caso en que el trabajador hubiere prestado sus servicios menos de un año.

Artículo 13. Los Médicos Residentes en Periodo de Adiestramiento tendrán las siguientes obligaciones.

- I. Cumplir la instrucción académica y clínica de acuerdo con el programa vigente de la especialidad.
- II. Cumplir las disposiciones internas de las Unidades Médicas Receptoras de Residentes de que se trate.
- III. Cumplir con una jornada diaria de trabajo de ocho horas la cual se aplicará de acuerdo a las necesidades del servicio.
- IV. Laborar a tiempo completo y exclusivo en la Unidad Médica Receptora.
- V. Observar las normas éticas y de conducta de la profesión médica en la atención a los pacientes derechohabientes, así como con todos sus compañeros y el personal de las Unidades Médicas con que laboran.
- VI. La visita médica de los pacientes la realizarán de acuerdo a las normas establecidas para cada servicio por la Unidad Médica.
- VII. Cuidar los instrumentos y útiles de trabajo que el Instituto ponga a su cargo.
- VIII. Deberán usar los uniformes reglamentarios que le proporcione el Instituto, vistiendo el uniforme reglamentario para uso diario y el quirúrgico en las áreas que específicamente lo requieran.
- IX. Aprobar los exámenes de evaluación de acuerdo a las disposiciones académicas y normas administrativas de la unidad correspondiente.
- X. Avisar a la brevedad posible al Jefe de Servicio de las inasistencias justificadas de conformidad con las disposiciones establecidas en el capítulo de permisos.
- XI. Asistir con puntualidad a las sesiones académicas generales de la Unidad Médica.
- XII. Cumplir con las obligaciones que le sean asignadas por el Jefe de cada servicio, relativa a sus actividades asistenciales, académicas y de investigación.
- XIII. Realizar los trabajos de investigación durante su residencia, participar en actividades docentes con los residentes que estén bajo su apoyo académico y en las prácticas clínicas y quirúrgicas, así como en la capacitación del personal que integra los equipos de salud y para los derechohabientes.
- XIV. Todas aquellas que coadyuven a mejorar la atención y prestación de los servicios médicos y el adiestramiento y capacitación de los Médicos Residentes.

Artículo 14. El periodo de adiestramiento de cada especialidad será determinado por la Subdirección de Enseñanza e Investigación en base al programa universitario autorizado para cada especialidad, no debiendo prorrogarse bajo ninguna circunstancia.

Artículo 15. El diagnóstico, estudio y tratamiento de los pacientes será responsabilidad de los médicos adscritos del Instituto, en el adiestramiento clínico que impartan a los residentes éstos deberán ajustarse a sus instrucciones.

Artículo 16. El adiestramiento clínico de los Médicos Residentes comprenderá el estudio integral de las historias y expedientes clínicos que contengan la evolución y tratamiento de los pacientes con la asesoría

y supervisión de los médicos adscritos titulares de cada especialidad.

Artículo 17. El adiestramiento en maniobras quirúrgicas obstétricas ortopédicas y otras, requiere la participación activa de los Médicos Residentes y estará sujeto a las normas de cada programa, con las condiciones señaladas en el artículo anterior.

Artículo 18. Durante el adiestramiento clínico los Médicos Residentes no podrán hacerse cargo de manera exclusiva del estudio, diagnóstico y tratamiento de los pacientes, por lo que todas las actividades clínicas estarán sujetos a las indicaciones y supervisión de los médicos adscritos del Instituto.

Artículo 19. El grupo de residentes estará estructurado de la siguiente manera:

- I. Residentes de 1er. Año (R-I)
- II. Residentes de 2º. Año (R-II)
- III. Residentes de 3er. Año (R-III)
- IV. Residentes de 4º. Año (R-IV)
- V. Residentes de 5º. Año (R-V) Jefe de Residentes

Artículo 20. El programa de adiestramiento podrá extenderse hasta R-IV o R-V en las siguientes Subespecialidades:

Alergia e Inmunología Clínica Angiología y Cirugía Vascolar Biología de la Reproducción Humana
 Cardiología Cirugía Cardiorábrica Cirugía Colon (Proctología) Cirugía Pediátrica
 Cirugía Plástica y Reconstructiva
 Dermatología
 Endocrinología
 Gastroenterología
 Geriatria
 Hematología
 Infectología Pediátrica
 Medicina del Enfermo en Estado Crítico (Adulto)
 Medicina del Enfermo en Estado Crítico (Pediátrico)
 Nefrología
 Nefrología Pediátrica
 Neonatología
 Neurocirugía
 Neurología
 Neurología Pediátrica
 Oncología Médica
 Oncología Pediátrica
 Oncología Quirúrgica
 Perinatología
 Radio-Oncología
 Reumatología
 Urología

Todas aquellas que por disposición académica o institucional debe de extenderse, lo que deberá informarse al Residente al inicio del curso.

Artículo 21. Los residentes del último año de las especialidades de Cirugía General, Ginecología y Obstetricia, Medicina Interna, Pediatría Médica, Anestesiología y Medicina General Familiar, para recibir el Diploma respectivo, deberán cumplir un servicio social profesional rotando por las unidades médicas del Instituto en los Estados, con excepción de Jalisco y Nuevo León por tener residentes asignados a sedes académicas, en dichos Estados.

Artículo 22. Para la acreditación de cursos, los Médicos Residentes deberán cumplir con los programas y planes de estudios establecidos y con las obligaciones que le sean asignadas por el Jefe de cada Servicio con referencia a sus actividades asistenciales y de investigación, así como aprobar la evaluación final de cada curso de acuerdo a las disposiciones académicas y normas administrativas correspondientes.

Artículo 23. Los Médicos Residentes deberán realizar por lo menos un trabajo de investigación durante su residencia, de acuerdo al programa de especialidad correspondiente, y asistir a las reuniones de interés académico cuando a juicio del Instituto sean convenientes para su adiestramiento y formación.

Artículo 24. Concluido el curso de especialización se otorgará Mención Honorífica al Residente de cada servicio que haya obtenido el mejor promedio de calificación por arriba de 9.5 (NUEVE PUNTO CINCO) en las evaluaciones practicadas a lo largo del curso, trabajo y/o tesis y examen final, según consenso de los profesores y autoridades del Hospital, así como de la Jefatura de Servicios de Enseñanza.

Artículo 25. Los Médicos Residentes tendrán derecho a recibir la constancia de estudios, correspondiente a los años acreditados.

Artículo 26. El Diploma de especialidad se otorgará al Médico Residente que haya concluido satisfactoriamente el periodo de adiestramiento de la especialidad conforme al programa académico aplicable.

Artículo 27. En las residencias de especialidades médicas con Reconocimiento universitario, el Médico Residente podrá obtener, además del Diploma de especialidad que otorga el Instituto, el diploma de especialidad que expida la Universidad Nacional Autónoma de México o la Universidad Estatal que corresponda, siempre y cuando se hubiese cumplido con los requisitos establecidos por el programa académico autorizado por ambas instituciones.

Artículo 28. La Subdirección de Enseñanza e Investigación de la Subdirección General Médica del Instituto, será el órgano responsable de la aplicación, supervisión y evaluación de los programas y del cumplimiento de las normas de trabajo de los Médicos Residentes.

Artículo 29. El responsable de la Jefatura de Enseñanza e Investigación de las unidades médicas tendrán a su cargo las siguientes funciones:

- I. Planear y programar las actividades de enseñanza clínica y de superación profesional y técnicas para los Médicos Residentes de la Unidad Médica
- II. Elaborar los programas operativos para el desarrollo de las actividades docentes.
- III. Coordinar y supervisar el correcto funcionamiento del grupo de Residentes y del personal que depende del mismo
- IV. Establecer los métodos de evaluación de la enseñanza que se imparte y llevar el registro de actividades correspondientes; y
- V. Todas aquellas que por disposición del programa institucional y universitario le sean asignadas.

Artículo 30. Los Médicos Residentes que obtengan el Diploma de especialidad y que ingresen como médicos de base al Instituto, tendrán derecho a que se compute como tiempo efectivo de servicios para efectos de antigüedad el periodo de residencia, siempre y cuando acrediten haber cotizado en los términos de los Artículos 16 y 21 del I.S.S.T.E.

CAPITULO TERCERO

Relativo a las Guardias

Artículo 31. La Jefatura del Servicio establecerá un rol de guardias mensual en base a las cargas de trabajo y a las necesidades del servicio, el cual deberá ser dado a conocer por conducto del Jefe de Residentes a los Médicos Residentes y al Cuerpo Directivo de la Unidad Médica.

Artículo 32. El control de las guardias que deben cumplir los Médicos Residentes se sujetará al rol de guardias que establezca la Jefatura del Servicio, los Residentes del primero y segundo año efectuarán una guardia por cada dos días de descanso, y los de tercero, cuarto y quinto año, una por cada tres días de descanso.

Artículo 33. Las guardias se llevarán a cabo desde el momento de la entrega del paciente hasta el día siguiente, con los horarios acordes a las normas internas de cada servicio. La entrega se hará de manera personal e indicando por escrito los casos graves que ameriten cuidados y atención especial.

Artículo 34. La guardia saliente no podrá retirarse del hospital hasta haber hecho entrega de los enfermos, instrumental y útiles de trabajo a su cargo de acuerdo a las normas y procedimientos de cada servicio.

Artículo 35. Los Médicos Residentes que estén de guardia, permanecerán en sus servicios o en las áreas del hospital fácilmente localizables, debiendo reportarse con los Jefes de Guardia a las 17:00 y a las 22:00 horas, y en el momento de retirarse a descansar.

Durante la guardia deberán anotar en el pizarrón del servicio, sus nombres y números telefónicos del hospital donde puedan ser localizados.

Artículo 36. El Jefe de Guardia deberá ser el Médico Residente de mayor grado y será el responsable de la misma.

Artículo 37. El Jefe de Guardia distribuirá a los Médicos Residentes en los diferentes servicios de acuerdo con las necesidades existentes.

Artículo 38. Es responsabilidad del Jefe de Guardia.

I. Autorizar permisos por escrito a los Médicos Residentes para ausentarse de la guardia cuando existan razones graves que lo justifiquen.

II. Supervisar el trabajo de los Médicos Residentes bajo su cargo.

III. Pasar un reporte por escrito al Jefe de Servicio, al término de la guardia con un informe de las actividades desarrolladas.

IV. Autorizar por escrito la inasistencia al servicio por causa de fuerza mayor no previsible.

V. Autorizar por escrito los cambios de guardia.

Artículo 39. Los cambios de guardia se permitirán sólo por permuta con Médicos Residentes de igual jerarquía y del mismo servicio, debiendo ser solicitados por escrito con veinticuatro horas de anticipación al Jefe de Servicio, quien con el Jefe de Residentes del mismo dará visto bueno y lo comunicará al Cuerpo Directivo del Hospital.

Artículo 40. No se permitirán permutas de guardia en aquellos servicios en los que por la intensidad de las labores sea inconveniente que un Residente permanezca más de veinticuatro horas de guardia (urgencias, terapia intensiva, etc).

Artículo 41. En ningún caso se permitirá que un Residente por efectos de permuta, ni por necesidades del servicio, permanezca más de cuarenta y ocho horas de guardia.

CAPITULO CUARTO

Permisos y Licencias

Artículo 42. Los permisos para ausentarse del servicio serán de tres tipos:

I. Por enfermedad que deberá acreditarse con la incapacidad médica respectiva, e informarse de inmediato, al Jefe de Servicio, al Jefe de Enseñanza e Investigación y al área de Recursos Humanos de la unidad médica, a efecto de que adopten las medidas que correspondan.

II. Por causas de fuerza mayor, que deberán ser solicitados por escrito, con un mínimo de veinticuatro horas de anticipación al Jefe de Servicio, quien lo concederá discrecionalmente con el visto bueno, del Jefe de Servicio, quien lo concederá discrecionalmente con el visto bueno del Jefe de Enseñanza e Investigación de la Unidad.

En ausencia del Jefe de Enseñanza e Investigación y ante la necesidad de ausentarse por caso fortuito o fuerza mayor, podrá hacerlo con la autorización del Cuerpo Directivo del Hospital de la Unidad Médica y el visto bueno del Jefe de Guardia, quienes harán la comunicación respectiva a más tardar el día siguiente, a la Jefatura de Enseñanza e Investigación, al Jefe de Servicios y al Jefe de Residentes.

III. Para asistir a eventos científicos. El Residente se hará merecedor al permiso para asistir a cursos monográficos o congresos, dependiendo de su desenvolvimiento y del resultado de la evaluación cognositiva, afectiva y psicomotora que se haga. Esto llevará el visto bueno del Jefe de Enseñanza e Investigación de la Unidad Médica Receptora.

IV. Los permisos por más de setenta y dos horas, siempre deberán estar autorizados por el Jefe de Enseñanza e Investigación con el visto bueno del jefe de Servicio.

Artículo 43. En aquellos servicios donde existan médicos adscritos las veinticuatro horas, a él corresponderá autorizar los permisos por causas de fuerza mayor para las faltas del personal Médico Residente adscrito y el Jefe de Guardia respectiva.

Artículo 44. Los permisos para ausentarse de la guardia sólo serán otorgados cuando existan razones que lo justifiquen y deberán presentarse por escrito ante el Jefe de Guardia y el Cuerpo Directivo del Hospital, que serán los únicos que puedan autorizar las inasistencias.

Artículo 45. Los permisos y licencias para estudiantes extranjeros por más de sesenta y dos horas, siempre deberán ser autorizados por el Jefe de Enseñanza e Investigación y con el visto bueno del Director de la Unidad Médica Receptora.

Artículo 46. Los Médicos Residentes tendrán derecho a licencias por enfermedad, que los incapacite para el trabajo debiendo informar al Jefe de Servicio y el Jefe de Enseñanza e Investigación con la debida oportunidad, a fin de que se tomen las medidas conducentes.

CAPITULO QUINTO

Relativo a los Estudiantes Extranjeros

Artículo 47. Los procedimientos de selección e ingreso a los cursos de especialización médica a realizarse en las Unidades Médicas Receptoras del Instituto, deberán ajustarse a lo dispuesto por la Norma Oficial Mexicana NOM-DGO-SSA1-1994 publicada el 22 de septiembre de 1994 en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo 48. Los estudiantes extranjeros en periodo de adiestramiento, deberán enterar anualmente la cuota de inscripción que establezca el Instituto a través de la Coordinación Administrativa dependiente de la Subdirección General Médica durante el periodo que dure el curso de especialización, presentar póliza de gastos médicos mayores por una aseguradora de cobertura nacional.

Artículo 49. Los Médicos Extranjeros que ingresan a la residencia de especialidad en las Unidades Médicas Receptoras del Instituto, tendrán la calidad de estudiantes y realizarán las actividades de instrucción académica y adiestramiento clínico que establezca el programa académico de la especialidad. Los Médicos Extranjeros se sujetarán a las disposiciones del presente Reglamento en todo lo que no se oponga a su calidad migratoria de estudiantes, teniendo los mismos derechos y obligaciones de los nacionales.

CAPITULO SEXTO

Sanciones

Artículo 50. Las violaciones a las disposiciones del presente Reglamento, en que incurran los Médicos Residentes y los Estudiantes Extranjeros, darán lugar de acuerdo con la gravedad de la falta a las siguientes medidas y sanciones.

- I. Amonestación verbal.
- II. Extrañamiento por escrito
- III. Notas Malas.
- IV. Cancelación de la Residencia Médica.

Artículo 51. El Médico Residente que incurra en falta leves en el Cumplimiento de sus obligaciones será objeto de amonestación verbal. Esta medida correctiva se aplicará en privado por el Jefe de Servicio y el Jefe de Enseñanza e Investigación correspondiente, quien lo comunicará al Jefe Residente y se llevará un registro de las amonestaciones en cada unidad de trabajo con el fin de evitar conductas reincidentes

Artículo 52. El extrañamiento por escrito se impondrá al Médico Residente que cometa faltas graves, con pleno conocimiento de la gravedad de sus actos, o cuando acumule en el registro tres amonestaciones verbales. Su imposición estará a cargo del Jefe de Servicio y el Jefe de enseñanza e Investigación de la Unidad Médica con copia al Director de la misma y al Jefe de Servicios de Enseñanza de la Subdirección General Médica para ser incluido en su expediente.

Artículo 53. Nota Mala es la constancia de demérito en la actuación de un Médico Residente que deberá consignarse por escrito. La impondrá el Jefe de Enseñanza e Investigación a propuesta de las Autoridades de la Unidad Médica Receptora.

Artículo 54. La cancelación de la Residencia Médica, tiene por objeto la terminación de los efectos del nombramiento sin responsabilidad para el Instituto y la baja del programa de adiestramiento para una especialidad, que se impone al Médico Residente por el Jefe de Enseñanza e Investigación, con el visto bueno del Director de la Unidad Médica Receptora.

Artículo 55. Son causas de rescisión de la Residencia Médica, además de las establecidas en los artículos 47 y 353-G de la Ley Federal del Trabajo las siguientes:

- I. No cumplir la etapa de instrucción académica y el adiestramiento de acuerdo al programa académico vigente en la Unidad Médica Receptora de Residentes.
- II. No acatar las órdenes de las personas designadas para impartir el adiestramiento clínico y académico.
- III. No observar las disposiciones internas de la Unidad Médica Receptora de Residentes de que se trate.
- IV. No presentar o reprobado las evaluaciones periódicas de conocimientos y práctica clínica, de acuerdo a las disposiciones académicas y normas administrativas de la Unidad.
- V. Faltar a las normas éticas y de conducta propias de la profesión médica, establecidas en el Reglamento Interno de la Unidad Médica Receptora.
- VI. La falta de asistencia a las sesiones académicas generales o del servicio de manera injustificada.
- VII. La falta de pago de la cuota anual de inscripción que deben enterar de manera obligatoria al Instituto los Estudiantes Extranjeros.
- VIII. La solicitud de baja temporal.

Artículo 56. Son causas de terminación anticipada de la Residencia Médica sin responsabilidad del Instituto, además de las que establecen en el artículo 53 de la Ley Federal del Trabajo.

- I. La suspensión académica de los estudios de la especialidad.
- II. La falta de pago de la cuota de inscripción anual que deben enterar al Instituto los Estudiantes Extranjeros.

Artículo 57. El Médico Residente podrá inconformarse contra las medidas y sanciones que reciba, ante una comisión tripartita que se integrará por el Jefe de Enseñanza e Investigación, el profesor encargado del curso y el Jefe de Residentes, quienes dictaminarán sobre la procedencia de ésta.

TRANSITORIOS

Artículo Primero. El presente Reglamento entrará en vigor el día siguiente de su aprobación por la H. Junta Directiva del Instituto.

Artículo Segundo. Se derogan todas las disposiciones que se opongan al presente ordenamiento.

Artículo Tercero. Las disposiciones del presente Reglamento son de aplicación obligatoria en las Unidades Médicas Receptoras de Residentes del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. En los casos no previstos por este Reglamento se aplicará de manera supletoria las disposiciones contenidas por la ley Federal del Trabajo en el Título Sexto, Capítulo XVI, Artículos 353 A a 353 I; la Ley General de Salud de Conformidad con los Artículos 89, 90, 91, 92, 93 y 95, y la Norma Oficial Mexicana NOM 050 SSAI-1994, para la Organización y Funcionamiento de Residencias Médicas.

B I B L I O G R A F Í A.

- 1.- Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, Décimo Tercera Edición, México, 2001.
- 2.- Acosta Romero, Miguel. Compendio de Derecho Administrativo Parte General, Editorial Porrúa, Tercera Edición, México, 2001.
- 3.- Acosta Romero, Miguel. Derecho Administrativo Especial, Editorial Porrúa, Tercera Edición, México.
- 4.- Arroyo Herrera, Juan Francisco. Régimen Jurídico del Servidor Público, Editorial Porrúa, Cuarta Edición, México, 2004.
- 5.- Castrejón García, Gabino Eduardo.- Derecho Administrativo Mexicano Tomo I, Cárdenas Editor Distribuidor, Segunda Edición, México, 2002.
- 6.- Castrejón García, Gabino Eduardo. Derecho Administrativo Mexicano Tomo II, Cárdenas Editores Distribuidor, Segunda Edición, México, 2002.
- 7.- Castrejón García, Gabino Eduardo.- Derecho Procesal Administrativo, Cárdenas Editores, México, 2001.
- 8.- Castrejón García, Gabino Eduardo.- Derecho Administrativo Constitucional, Cárdenas Velasco Editores S.A. de C.V., Primera Edición, México, 2004.
- 9.- Castrejón García, Gabino Eduardo.- Medios de Defensa en Materia Administrativa y Fiscal, Cárdenas Editores, Primera Edición, México, 2003.
- 10.- Castrejón García, Gabino Eduardo.- Sistema Jurídico sobre la Responsabilidad de los Servidores Públicos, Cárdenas Velasco Editores S.A. de C.V., Segunda Edición, México, 2004.

- 11.- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo Primer Curso, Editorial Porrúa, Quinta Reimpresión, México, 2002.
- 12.- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, México, 1998.
- 13.- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel. Compendio de Derecho Administrativo Segundo Curso, Editorial Porrúa, Quinta Reimpresión, México, 2002.
- 14.- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel. Elementos de Derecho Administrativo Primer Curso, Editorial Limusa, Segunda Edición, México, 2002.
- 15.- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa Manuel. Elementos de Derecho Administrativo Segundo Curso, Editorial Limusa, Segunda Edición, México, 2002.
- 16.- Galindo Camacho, Miguel. Derecho Administrativo Tomo I, Editorial Porrúa, Segunda Edición, México, 1997.
- 17.- Galindo Camacho, Miguel. Derecho Administrativo Tomo II, Editorial Porrúa, Segunda Edición, México, 1997.
- 18.- Haro Belchez, Guillermo. Aportaciones para la Reforma de la Función Pública en México, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1998.
- 19.- Manzano García, José Roberto. Responsabilidad y el ejercicio de la Medicina, Editorial Porrúa, México, 2002.
- 20.- Martínez Morales, Rafael. Derecho Administrativo Primer y Segundo Curso, Oxford University, Cuarta Edición, México, 2003.
- 21.- Martínez Morales, Rafael. Derecho Administrativo Tercer y Cuarto Curso, Oxford University, Cuarta Edición, México, 2003.

- 22.- Ortiz Soltero, Sergio Monserrit. Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos, Editorial Porrúa, Tercera Edición, México, 2004.
- 23.- Sánchez Gómez, Narciso. Primer Curso de Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1998.
- 24.- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo Tomo I, Editorial Porrúa, Décimo Sexta Edición, México, 1999.
- 25.- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo Tomo II, Editorial Porrúa, Décimo Sexta Edición, México, 1999.

L E G I S L A C I Ó N.

- 1) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 2) Ley Federal de los Trabajadores al Servicios del Estado.
- 3) Ley del Servicio Profesional de Carrera.
- 4) Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- 5) Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- 6) Ley Federal del Trabajo.
- 7) Ley General de Salud.
- 8) Norma Oficial Mexicana NOM-090-SSA1-1994 “Para la organización y funcionamiento de residencias médicas”.
- 9) Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.